

= . . .

h

8 = 1  
o U O  
K ° 8  
u k °



CIES  
consorcio de investigación  
económica y social



Centro Lindavista  
Centro de Investigación, Información  
y apoyo a la Cultura A.C.



La investigación fue desarrollada en el marco del proyecto "Fortalecimiento de capacidades estatales para la prevención resolución de conflictos socioambientales en el Perú" como iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) y financiada por la agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

Edición Mexicana

Centro Lindavista

Centro de Investigación, Información y Apoyo a la Cultura, A.C.

5 de mayo 32-311

Centro Histórico

México, D.F.

México

Tel +52-5557819346

[www.centrolindavista.org.mx](http://www.centrolindavista.org.mx)

[administrador@centrolindavista.org.mx](mailto:administrador@centrolindavista.org.mx)

2013

## PRESENTACIÓN DE LA EDICION MEXICANA

Presentamos a la amable lectora o lector algunos de los apartados sustanciales del documento *"Hacia una mejor gestión de los conflictos socioambientales en el Perú"* de Giselle Huamaní Ober, Sandro Macassi Lavander, Julio Alegría Galarreta y Telmo Rojas Alcalde.

Este documento surge del CIES en el Perú como parte del Proyecto: "Fortalecimiento de capacidades estatales para la prevención y resolución de conflictos socioambientales en el Perú" El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones académicas y centros de investigación. Su misión es contribuir al desarrollo del Perú, elevando el nivel del debate nacional sobre las opciones clave de política económica y social. El propósito del CIES es fortalecer a la comunidad académica peruana para producir y disseminar conocimiento útil para analistas y agentes de decisión en el sector público, la sociedad civil, los medios de comunicación, la empresa privada y la cooperación internacional

Desde hace tiempo en el Centro Lindavista (Centro de Investigación, Información y Apoyo a la Cultura, A.C.) nos ha servido de referencia importante esta publicación.

Con nuevas iniciativas en este campo, como es el Observatorio Pro Paz ([www.observatoriopropaz.org.mx](http://www.observatoriopropaz.org.mx)), hemos venido publicando gratuitamente materiales para un conjunto de organizaciones en México que están trabajando en la prevención de las violencias y la construcción de la paz.

Nos parece importante que varias de ellas conozcan este importante documento, hemos subido a nuestra página un link para que quienes tienen acceso puedan revisarlo y utilizarlo. Adicionalmente presentamos esta edición impresa de la **Introducción** y el **Capítulo II Sistema Nacional de Gestión de Conflictos**.

### ¿Por qué difundirlo en México ahora?

Los conflictos socioambientales en nuestro país son numerosos y si nos atenemos, por ejemplo, sólo al número de concesiones otorgadas en minería en el sexenio pasado aumentarán fuertemente, por no hablar de las grandes obras hidroeléctricas o de comunicaciones y transportes. Asimismo, como lo hemos señalado en otra parte<sup>1</sup> las consecuencias del cambio climático tanto en anomalías de temperatura como de pluviosidad se verán en muy diversas regiones de nuestro país en pocos años, con resultados devastadores para la producción agropecuaria, la salud y alimentación. Un análisis de los conflictos y de su génesis, actores, e intereses, es fundamental para poder contribuir a su resolución de una mejor manera y a evitar las injusticias y las violencias.

---

<sup>1</sup> Dolor de la Tierra, dolor de los pobres, Centro Lindavista-Caritas Mexicana, 2010

El documento que presentamos representa un esfuerzo –que por supuesto está contextualizado en el Perú- pero que tiene elementos metodológicos que en México podemos aprovechar si queremos promover simultáneamente desarrollo en justicia y paz.

El estudio señala la responsabilidad de Estado y sociedad de crear un sistema de gestión de conflictos que parta del “análisis de las condiciones estructurales en las que estos se están generando; el tipo de demandas, las necesidades, las dinámicas entre los actores, etc. Sin embargo, para el desarrollo del tipo de institucionalidad propia de la gestión de conflictos que se ha desarrollado en el Perú, se ha partido de la presión social generada por los conflictos y por las poblaciones movilizadas sobre los políticos, es decir, de las crisis.” También en México estamos partiendo de las crisis, cuando es esencial una visión sistémica de la problemática y un trabajo analítico comprometido y de mecanismos institucionales, comunitarios y de numerosas acciones personales.

Por ello, creemos, como lo señala el texto que “La gestión del conflicto no puede ser manejada como si fuera un área temática más dentro de las políticas del Estado. Está directamente relacionada con la forma en que la sociedad identifica y se plantea los problemas, los discute, busca soluciones, contiene sus crisis, aprende y construye mejores condiciones para que los conflictos a futuro dejen a la sociedad más fortalecida. En resumen, tiene que ver con los mecanismos, procesos y actitudes para responder a los cambios y solucionar los problemas”.

Esperamos que este texto nos apoye en la reflexión y las acciones de construcción de una paz justa con y en nuestras comunidades y en la sociedad toda.

# Introducción

En el Perú, los conflictos socioambientales han crecido en los últimos años de manera más intensa, duradera y con agendas más complejas. Han movilizado cada vez a más personas, las cuales se perciben eventualmente afectadas o excluidas de los beneficios. Por otro lado, el número de concesiones que comprometen el medio ambiente ha aumentado de manera significativa —se ha duplicado entre el año 2006 y 2011<sup>1</sup>—, y la minería ha logrado su mayor expansión en el territorio, con presencia no solo en la Costa y Sierra, sino también en la Selva. Sin embargo, las comunidades, las autoridades locales, e inclusive los Gobiernos Regionales, perciben tener poco o insuficiente nivel de involucramiento sobre el uso de las riquezas naturales. Ello, a pesar de poseer competencias sobre los territorios y sobre el impacto que puedan causar los proyectos mineros que se encuentran en las regiones. Paradójicamente, cerca del 50% de los conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo son categorizados como socioambientales, de los cuales alrededor del 80% involucran el desarrollo de proyectos mineros —sobre todo en lo concerniente al agua—. Coincidentemente, las regiones con mayores niveles de conflictividad muestran los índices de pobreza más altos en el país. En este contexto nacional, el Ordenamiento Territorial (OT), la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) y los Planes de Desarrollo Concertado se constituyen como instrumentos de planificación de los recursos y de sus beneficios. Estos permitirán plantear los procesos de negociación, concertación y diálogo sobre otras premisas.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

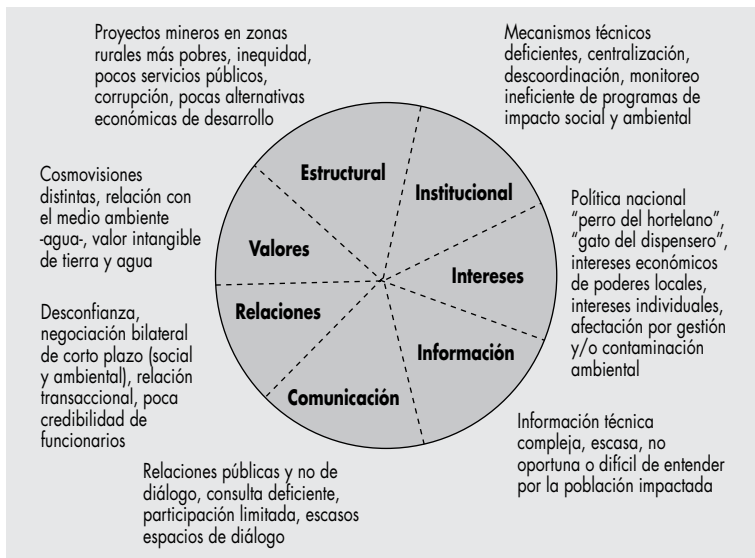
Hipótesis 5: Los procesos de gestión de conflictos se enfocan exclusivamente en la obtención de acuerdos y no en la relación ni en el proceso entre los actores.

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

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

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

**GRÁFICO 1**  
Factores contribuyentes en los conflictos socioambientales



Fuente: Giselle Huamaní Ober.

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO II

# Sistema Nacional de Gestión de Conflictos

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

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

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

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

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

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

### CUADRO 1

Estado de la Institucionalidad para la gestión de conflictos

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

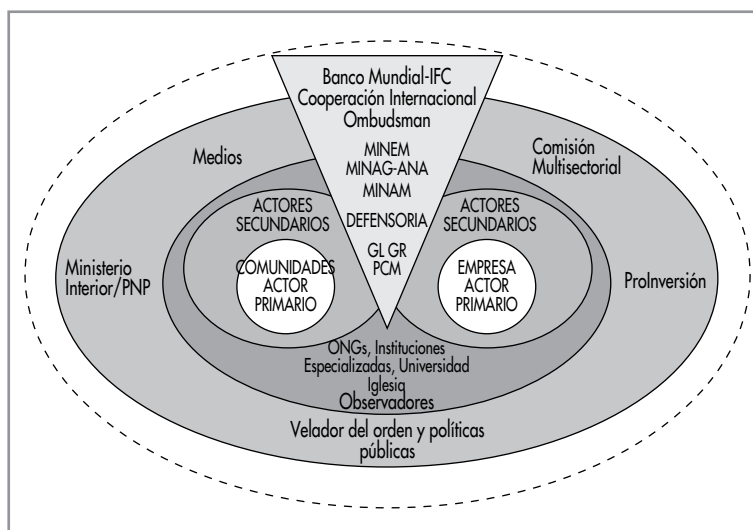
Fuente: Giselle Huamaní Ober.

## 2.1 Mapeo de actores

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

### GRÁFICO 3

#### Actores institucionales en la gestión del conflicto



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

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

- Actores primarios

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

Cabe recalcar que no siempre los actores son las comunidades influidas directamente por la empresa, sino que acceden a las tierras bajo la forma de laymi<sup>29</sup> y se constituyen en actores afectados por el conflicto. En otras circunstancias, descendientes de comuneros, inmigrantes comuneros, mujeres comuneras, posesionarios, trabajadores de campo que, aunque no sean dueños formales de las tierras en disputa, tienen una fuerte conexión con la tierra, se constituyen en actores en el conflicto. Parte de la dinámica que se desarrolla entre comunidades se da en estos grupos en un afán de hacer valer sus intereses.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Actores secundarios

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

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

Entre ellos tenemos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) *Actores secundarios de segundo orden - Observadores*

i) Medios de comunicación. Los conflictos son objeto de interés de los medios de comunicación, porque varios de ellos basan su cobertura noticiosa desde la perspectiva de enfatizar las crisis y los aspectos negativos. En la revisión de los casos de los diagnósticos, se encuentra que el patrón de cobertura de los medios coincide con lo que señala Sandro Macassi<sup>30</sup> cuando estos asumen distintas coberturas —y hasta distintos roles— durante las etapas del conflicto —surgimiento de las problemáticas, escalamiento, crisis y durante los procesos de desescalamiento y solución de los conflictos—. Se encuentra que, como observadores de los conflictos, son pocos los medios que dan una cobertura integral a la problemática, haciendo visible las necesidades de los actores y dando seguimiento a los procesos de implementación de acuerdos. Más bien, las deficiencias radican en la proyección de una cobertura parcializada o sesgada de la problemática, en la enfatización de las posiciones políticas de los actores, y en no dar importancia al proceso de implementación de acuerdos. Aunque la cobertura mediática se ha transformado en los últimos años, debido a la producción de noticias por parte de los mismos actores de los hechos a través de diferentes mecanismos como la web, *texting*, *messaging*, etc., y por la rapidez para llegar a las distintas instancias locales, regionales, nacionales e internacionales, los medios tienen ahora una importancia irrefutable y un impacto en el involucramiento de la opinión pública, de la sociedad civil y de los actores institucionales en los conflictos. En los últimos años, a partir del reconocido peso de los medios en los conflictos, se ha desarrollado varios programas de capacitación a periodistas con el objetivo de generar nuevas sensibilidades, habilidades y perspectivas para su cobertura.

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

#### *d) Actores secundarios de cuarto orden – Externos*

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

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

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

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

- Actores terciarios

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

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

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

La Defensoría del Pueblo es un actor terciario, pero por su mandato de defensa de derechos y por la percepción de varios sectores —funcionarios de instituciones públicas y el sector privado— es considerada en ocasiones como un actor secundario. Aunque el rol mediador de la Defensoría en los conflictos socioambientales entre comunidades y empresa no resulta expresamente de sus atribuciones legales ni constitucionales —porque se inician como conflictos privados, como se indicó anteriormente—, este tipo de conflictos tiene un aspecto público —ambiental y social— que involucra a la Defensoría directamente. En muchos conflictos en los que hay un gran desbalance de poder, las comunidades manejan menos información, se encuentran desempoderadas o hay necesidad de evaluar el proceso administrativo para proteger los derechos indígenas o de las comunidades, la Defensoría tiene un rol más activo para equilibrar el proceso. Esto muchas veces no es entendido por otros actores, pues resulta difícil aceptar que los roles de capacitador, empoderador o evaluador no se contradicen con el rol de facilitador del proceso<sup>31</sup>.

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

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

---

31 Ver gráfico 4.

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

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

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

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

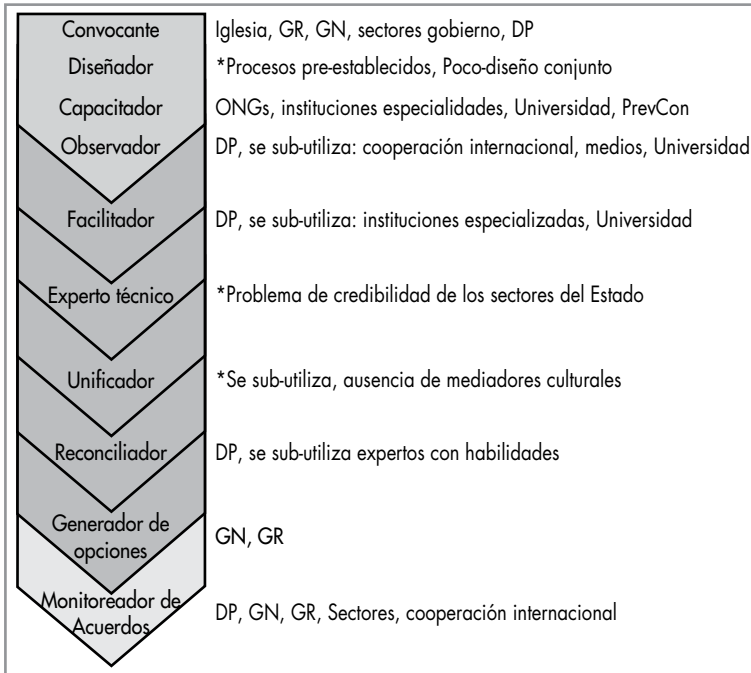
Por último, tenemos los Terceros Cuasmediadores, o aquellas personas que se las identifica como facilitadores, con cierta reputación y credibilidad desarrollada a partir de su conocimiento y/o vínculo profundo que tienen de ambos actores en el conflicto. Sin embargo, como los conflictos entre la comunidad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

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

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

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

**GRÁFICO 4**  
Roles en la intervención



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

## 2.2 Procedimientos, etapas y formas de intervención

- Manejo de la conflictividad local

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

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

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

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

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

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

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

- Manejo de la conflictividad regional

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

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

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

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

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

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

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

- Manejo de la conflictividad nacional

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

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

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

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

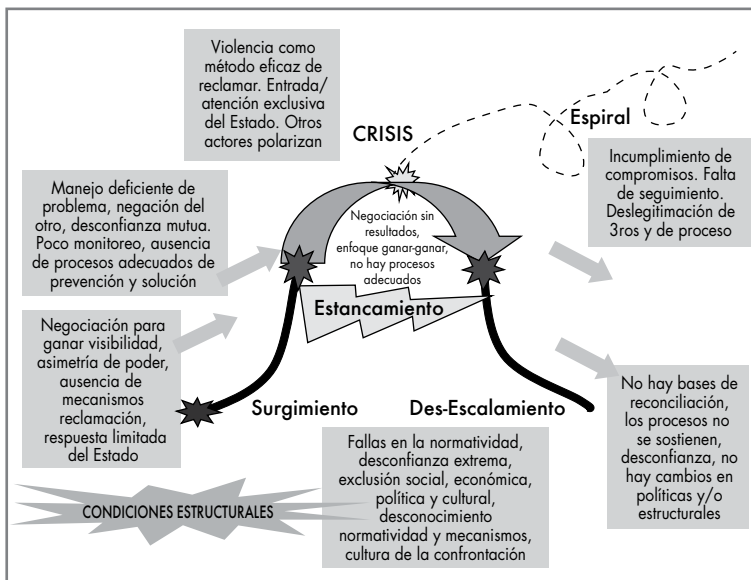
Los otros terceros actores —Defensoría, instituciones especializadas, ONGs, etc.— cumplen un rol complementario —facilitando, monitoreando o apoyando los procesos— en las intervenciones que manejan directamente el Gobierno Central o en procesos complementarios.

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

## 2.3 Principales procesos de gestión de conflictos

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

**GRÁFICO 5**  
Los actuales procesos de intervención



Fuente: Giselle Huamaní Ober.

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

- Mesas de Negociación

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

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

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

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

- Mesas de Diálogo

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

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

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

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

- Mesas de Concertación

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

- Flujograma de la gestión del conflicto

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

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

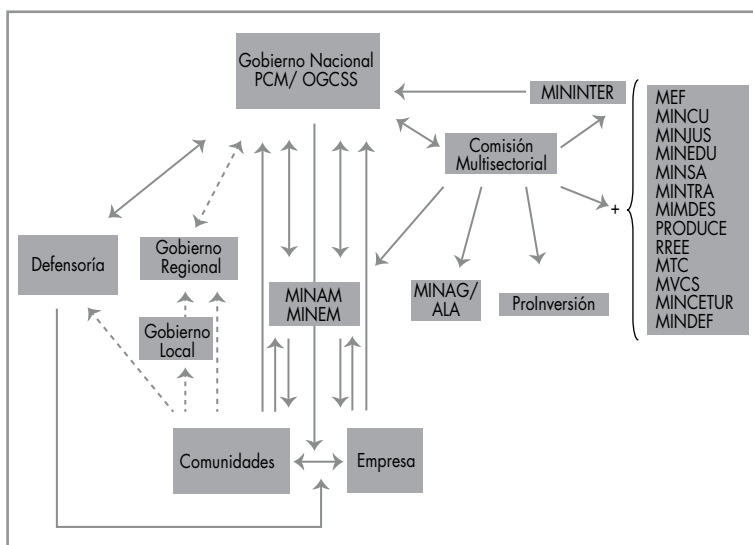
de conflictos que se van desarrollando para su intermediación o apoyo. En otros casos, los conflictos involucran informalmente a distintos actores, sobre todo sociales e institucionales, para generar incidencia, intermediación o buenos oficios. Ver la representación de la interacción de los diferentes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

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

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

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

**GRÁFICO 6**  
Flujograma de la gestión de conflictos



Fuente: Giselle Huamaní Ober.

## 2.4 Conclusiones de capítulos I y II

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

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

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

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

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

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

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

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

Sobre la institucionalidad:

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

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

Sobre los procesos de gestión del conflicto:

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

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

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

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

A nivel de capacidades:

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

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