

**CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**



**TITULO**

**“LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL DE NATURALEZA SOCIO-AMBIENTAL EN EL PERÚ Y SU INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD NACIONAL (CASOS: CAJAMARCA. ANCASH, APURÍMAC Y PUNO)”**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE DOCTOR EN DESARROLLO Y SEGURIDAD ESTRATÉGICA.**

**Mg. Oswaldo Rogelio Zapata Corrales**

**LIMA PERU**

## INDICE

<b>DEDICATORIA</b> .....	4
<b>RESUMEN DE LA TESIS</b> .....	5
<b>ABSTRACT</b> .....	7
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	9
<b>I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b> .....	14
1. Descripción de la Realidad Problemática.....	14
2. Delimitación del problema.....	31
3. Formulación del problema .....	31
Problemas.....	31
4. Justificación e importancia de la Investigación.....	32
5. Limitaciones de la Investigación .....	33
6. Objetivos .....	33
<b>II. MARCO TEORICO</b> .....	34
1. Antecedentes de la investigación.....	34
1.1 Investigaciones internacionales .....	34
1.2 Investigaciones nacionales .....	43
2. Bases Teóricas.....	53
1.1. Conflictividad Social de naturaleza Socio ambiental .....	53
2.2 Seguridad Nacional.....	54
2.3 Teoría relacionada con la Seguridad Nacional.....	54
2.4 La teoría del conflicto de John Burton.....	58
2.5 La teoría del conflicto de Leonard Dobb.....	59
2.6 La teoría del conflicto de Eduard Azar .....	60
2.7 La teoría del conflicto de Bryan Wedge .....	61
2.8 La teoría del conflicto de Vamik Volkan.....	61
2.9 La teoría del conflicto de Montville.....	62
2.10 La teoría del conflicto de Herbert Kelman.....	62
2.11 La teoría del conflicto de Mc Donald.....	63
2.12 La teoría del conflicto de Kennet Boulding y Anatol Rapoport .....	64
2.13 La Teoría de Sistemas (Enfoque Sistémico).....	64
3. Marco Conceptual .....	69
3.1.2 Definiciones utilizadas en la Gestión de Conflictos Sociales. ....	70
<b>III. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION</b> .....	77
1. Tipo y método de investigación.....	77

2. Población - muestra.....	77
3. Variables .....	77
4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	77
5. Procedimiento para la recolección de datos.....	78
6. Técnicas de procedimiento y análisis de datos .....	78
<b>IV. RESULTADOS .....</b>	<b>79</b>
1. Resultados.....	79
1.1 Porqué los conflictos de naturaleza socio ambiental en el sector minería, afectaron la Seguridad Nacional en el período 2010-2014. ....	79
1.2 Porqué los conflictos de naturaleza socio ambiental en las Regiones Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno, afectaron la Seguridad Nacional en el período 2010-2014. ....	80
1.3. Entrevistas a expertos: .....	84
2. Análisis de Resultados.....	95
2.1 Porqué los conflictos de naturaleza socio ambiental en el sector minería, afectaron la Seguridad Nacional en el período 2010-2014. ....	95
2.2 Porqué los conflictos de naturaleza socio ambiental en las Regiones Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno, afectaron la Seguridad Nacional en el período 2010-2014. ....	96
2.3 Modelo propuesto de Gestión de Conflictos Sociales.....	99
<b>V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>120</b>
1. Conclusiones: .....	120
2. Recomendaciones:.....	
<b>ASPECTOS COMPLEMENTARIOS.....</b>	<b>125</b>
Anexo 01: Referencias bibliográficas .....	126
Anexo 02: Matriz de Consistencia .....	128
Anexo 03: Guía de Entrevista.....	129

## **DEDICATORIA**

En primer lugar a Dios por haberme dado la fortaleza necesaria para culminar este proyecto de vida, que me permitirá obtener el grado académico de Doctor en Desarrollo y Seguridad Estratégica; en segundo lugar a mi esposa que ha soportado mi ausencia y falta de compañía en estos últimos tres años, en que me he dedicado a estudiar y a investigar sobre mi tesis; y en tercer lugar a mi madre y amigos que han sabido darme oportunos y adecuados consejos, para arribar a buen término.

Oswaldo Zapata Corrales

## RESUMEN DE LA TESIS

La paralización y el retraso de la puesta en marcha de los proyectos mineros, como consecuencia de los conflictos de naturaleza socio ambiental han representado grandes pérdidas para el país en términos de producción, exportaciones, ingresos fiscales, empleo y crecimiento económico. Tomando como referencia los proyectos mineros disponibles entre los años 2010 y 2014, se estima que desde 2011, se han retrasado inversiones mineras por más US\$ 21.5 mil millones. Asimismo, todos los proyectos identificados representan una cantidad importante en materia de producción de cobre, oro, plata y molibdeno: el valor anual de esta producción asciende a US\$ 14.9 mil millones a precios del año 2007.

Tomando en consideración la puesta en marcha de los proyectos y considerando el efecto total de la inversión y la producción mineras, se estima que, entre los años 2008 y 2014 se habría perdido US\$ 67.2 mil millones, la mayor parte de ella entre el 2011 y el 2014. En este periodo se habría perdido US\$ 62.5 mil millones de PBI. En términos de crecimiento, entre el 2008 y el 2014, se habría perdido 16.7 puntos porcentuales de crecimiento del PBI, lo cual en promedio representa 2.2 p.p. de crecimiento anual.

Fundamentalmente la presente investigación ha establecido que en el ámbito político no se han adoptado adecuadas políticas públicas para gestionar los sectores minero y ambiente; políticas que hubieran podido atenuar el incremento de la conflictividad social y el número de conflictos de naturaleza socio ambiental en las regiones de Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno, que fueron originados por un inadecuado tratamiento y gestión gubernamental en los sectores de minería y del ambiente. En el campo económico los niveles de conflictividad social y aparición de conflictos sociales en las regiones de Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno, han afectado e impedido el curso de las inversiones nacionales y extranjeras, y consecuentemente han provocado una desaceleración en el crecimiento económico del país que indudablemente ha obstaculizado seriamente el desarrollo y crecimiento sostenido del PBI nacional. En el ámbito social, producto de las consecuencias políticas y económicas originadas en el presente período gubernamental no han permitido afrontar con éxito la lucha contra una nueva amenaza a la seguridad, como lo son la pobreza y extrema pobreza. Finalmente es pertinente advertir que en materia de descentralización para la gestión de la conflictividad y los conflictos sociales, las autoridades de los Gobiernos Regionales, Locales y Municipalidades de Centros Poblados fueron los grandes ausentes, y en todo caso la tarea articuladora de la Oficina Nacional de Desarrollo y Sostenibilidad

(ONDS) fue deficiente e ineficaz, pues contribuyó significativamente a mantener e incrementar los niveles de conflictividad social y el número de conflictos de naturaleza socio ambiental en las regiones de Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno.

## ABSTRACT

The stoppage and delay the implementation of mining projects as a result of environmental conflicts, represent high economic costs for the country in terms of production, exports, tax revenue, employment and economic development. With reference to the portfolio of mining projects available between 2010 and 2014, it is estimated that since 2011 have been delayed mining investments of over US \$ 21.5 billion. Also, all identified projects represent a significant amount of production of copper, gold, silver and molybdenum: the annual value of this production amounted to US \$ 14.9 billion at 2007 prices.

Taking into account the implementation of projects and considering the overall effect of investment and mining production, it is estimated that, between 2008 and 2014 would have lost US \$ 67.2 billion, most of it from 2011 and 2014. In this period would have lost US \$ 62.5 billion of GDP. In terms of growth, between 2008 and 2014, it would have lost 16.7 percentage points of GDP growth, which on average represents 2.2 pp annual growth.

On employment, between 2008 and 2010, average job losses is 190 thousand jobs in the investment phase, because the projects were still in its initial stage of implementation. And between 2011 and 2014, they have lost an average of 791,000 jobs by the investment phase. On the other hand, for the production phase, from the maturation of all the projects in 2014, 1.16 million jobs would be lost. Regarding the relationship between growth and poverty, poverty could have been reduced by 5.7 pp additional between 2008 and 2014. That is, if today poverty is 22.7%, of mining projects poverty could be reduced to 17.0% have been executed. Finally, the US \$ 4.734 million of taxes that had been left to raise enough to close the gaps in airport infrastructure, health and others.

Fundamentally this investigation has established that in the political arena have not adopted adequate public policies to manage mining and environment sectors; policies that could have attenuate the increase in social conflict and the number of conflicts of socio-environmental nature in the regions of Cajamarca, Ancash, Apurimac and Puno, which were caused by improper treatment and governance in the mining and environment. On the economic levels of social conflict and the emergence of social conflicts in the regions of Cajamarca, Ancash, Apurimac and Puno, have affected and impeded the course of national and foreign investment, and consequently have caused a slowdown in economic growth country that has undoubtedly seriously hampered

development and sustained growth of the national GDP. In the social area, due to the political and economic consequences caused by this government period they have not allowed face successfully fighting a new threat to security, such as poverty and extreme poverty. Finally, it is pertinent to note that on decentralization for the management of conflict and social unrest, the authorities of the regional governments, local population centers and municipalities were notably absent, and in any case the task of articulating the National Office Development and Sustainability (ONDS) was weak and ineffective, as it contributed significantly to maintaining and increasing levels of social conflict and the number of socio-environmental conflicts of nature in the regions of Cajamarca, Ancash, Apurimac and Puno.

## INTRODUCCIÓN

La conflictividad social continúa siendo un tema prioritario para la sociedad y el Estado. Durante los años 2008-2014 se mantuvo, en términos generales, la dinámica de movilizaciones y demandas sociales que se transformaron en conflictos sociales, relacionados principalmente con la explotación de recursos naturales. Las consecuencias en el ambiente y en la vida social de las comunidades de la sierra y de la selva, en los agricultores y pobladores de zonas urbanas, tienen diversos impactos sobre todo cuando las protestas públicas se expresan por medios violentos

En el año 2014 las regiones con mayor cantidad de conflictos sociales activos fueron: Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Piura y Puno. Como puede apreciarse la mayoría son regiones ubicadas en la sierra. (Defensoría del Pueblo. Informe anual N° 17, 2014). El mismo año, del total de conflictos Socio ambientales (141), 94, esto es el 67% del total se produjeron en el Sector Minería, lo que revela el importante peso que tiene este sector para el desarrollo del país y en los niveles de conflictividad social.

Tomando en consideración a las regiones donde se vienen produciendo la mayor cantidad de conflictos Socio ambientales y además donde alcanzan un mayor nivel de violencia, la presente investigación se ha efectuado en las regiones de Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno, durante el período 2010-2014.

En el trabajo de campo se emplearon las siguientes técnicas e instrumentos de recolección de datos

Técnica: Análisis documental

Instrumento: Análisis de contenido de fichas de resumen y de transcripción.

Técnica: Entrevista a expertos

Instrumento: Guía de entrevista

El estado de los conflictos en el año 2014 se presenta en forma resumida.

### 1. Conflictos socio ambientales en Ancash, 2014

El presidente de la Asociación de Municipalidades de Centros Poblados (AMUCEPS) de Huari convocó a una paralización en la provincia de Huari en contra de las empresas mineras Antamina S.A. y Nyrstar, quienes no están cumpliendo

con sus compromisos de responsabilidad social, así como por los impactos generados en el medio ambiente. Por su parte pobladores de la provincia de Recuay coincidieron con dicha paralización planteando ser considerados dentro de la zona de influencia de Antamina. Los pobladores de Huarmey se sumaron al reclamo.

Las organizaciones que apoyaron el paro son: la Asociación de Municipalidades de Centros Poblados (AMUCEPS) de Huari, la Federación Agraria Departamental de Áncash (FADA) y el Frente de Defensa de la Intereses de Huarmey (FEDIP).

En el caso de Huari el MINEM informó que las partes acordaron, que al haberse cumplido la mayoría de las preocupaciones de la comunidad en temas ambientales, se conforme una comisión de seguimiento, dando pase a la conformación de una mesa de desarrollo sostenible donde se verá la implementación de algunos temas de agenda descritos en la presente acta.

## 2. Conflictos socio ambientales en Apurímac

Organizaciones sociales de la Provincia de Andahuaylas se oponen al desarrollo de la actividad minera en la zona pues afectaría a las actividades agropecuarias que tradicionalmente han desarrollado.

Las comunidades campesinas de Aymaraes se oponen a la actividad minera que realiza la empresa Southern Perú Copper Corporation (SPCC) en el proyecto Los Chankas, debido a la presunta falta de cumplimiento de los acuerdos asumidos por la empresa durante once años de trabajos de explotación y, a que no contaría con el acuerdo de uso de terrenos comunales y por presunta afectación a recursos hídricos.

La Federación Campesina de Challhuahuacho de Cotabambas protesta por supuestos incumplimientos de la empresa minera Xstrata Copper, Proyecto Las Bambas, haciendo mención a diecisiete compromisos en beneficio de las comunidades del área de influencia indirecta del proyecto. Actualmente el proyecto pertenece al consorcio MMG Ltd., filial externa de China Minmetals Corp. En los casos de las tres provincias mencionadas, hay diálogo con las empresas denunciadas. En Andahuaylas se aprobó el estudio de las cabeceras de cuenca.

En el caso de Aymaraes se desarrolló una asamblea comunal con participación de representantes de la empresa donde se le propuso realizar obras de agua y saneamiento para la comunidad. Esta propuesta será evaluada por la empresa.

En el caso de Cotabambas, se realizó la reunión de la Mesa de Minería y Ambiente alcanzando los siguientes acuerdos: el MINAM y el MINEM presentaran públicamente el EIA. Se conformará una Comisión de Vigilancia Ambiental Local

con la finalidad de capacitar a los miembros del Comité de Monitoreo y Vigilancia Ambiental del proyecto minero. Se implementará un programa de manejo de residuos sólidos. Se acordó además, que la empresa XStrata constituirá una oficina para recibir las hojas de vida de los pobladores, para trabajos que requieran de mano de obra no calificada y prácticas para estudiantes.

Las principales organizaciones que llevaron a cabo los reclamos son: la Junta de Usuarios del Distrito de Riego de Andahuaylas y Chincheros (JUDRA), el Frente de Defensa de los Intereses de la comunidad Tiaparo (Aymaraes). De Cotabambas: la Federación Campesina y Frente de Defensa de los Intereses del distrito de Challhuahuacho y 27 Comunidades campesinas de Área de Influencia Indirecta del Proyecto Minero Las Bambas de la empresa Minera Xstrata Copper, quienes señalaron que el actual proceso de formalización no incentiva a los mineros y únicamente se cobran impuestos.

### 3. Conflictos socio ambientales en Puno<sup>1</sup>

Comunidades campesinas de Melgar, en Asamblea Popular en Orurillo, acordaron dar a conocer su rechazo hacia las actividades mineras de la empresa minera Ciemsa en la zona y otras empresas mineras, debido a que no hubo procesos de consulta.

Pobladores de diversos distritos de Chucuito se oponen a las operaciones que desarrolla la minera Bear Creek Mining Corporation, ante una posible contaminación y pérdida de tierras comunales. Asimismo, rechazan toda actividad minera y petrolera en la zona sur de Puno por no haber sido objeto de consulta.

Mineros informales de la Rinconada, Sandía, Carabaya, se movilizaron en contra de las medidas dictadas por el Gobierno Central, orientadas a la formalización de dicha actividad. Aducen que dichas medidas no se ajustan a la realidad y que serían difíciles de ser cumplidas. Además expresaron su rechazo a las acciones de interdicción que estaría programando el gobierno.

Las principales organizaciones que llevaron a cabo los reclamos son: la Comisión multisectorial de la provincia de Melgar, las comunidades de Huacullani, Quelluyo y Pizacoma, dirigentes de la zona sur de la Región Puno. Mineros Informales de las provincias de San Antonio de Putina, Sandía y Carabaya.

---

<sup>1</sup> Defensoría del Pueblo (2014). *Informe anual N° 17*. Lima

En los casos de las provincias de Melgar y Chucuito, se vienen realizando reuniones de trabajo del MINEM con las comunidades a fin de resolver sus reclamos. Los mineros de Sandía, Carabaya y Putina, participaron en el IV Encuentro Nacional de pequeños Mineros Artesanales en Juliaca en donde se tuvo la participación de destacados personajes de la política nacional y economía.

#### Comportamiento de los actores de los conflictos socio ambientales

##### a. Empresas

Las grandes empresas mineras tienen un enfoque económico propio de la economía de mercado y de libre empresa, tendiendo a absolutizar el mercado en el libre juego de la competencia y la rentabilidad. Por esta razón, las políticas para el tratamiento del tema de relaciones con las comunidades cercanas a los proyectos de las empresas, no son siempre comprendidas a cabalidad por los empresarios extranjeros, que esperan el cumplimiento de metas y objetivos en plazos exactos. Debido a su carácter foráneo estas consultoras y empresas, no han tomado en cuenta a cabalidad, las particularidades de las relaciones sociales y culturales de nuestro país (en especial el contexto andino-amazónico). Las actitudes, comportamientos, creencias de los comuneros, en el ámbito de las relaciones interpersonales difieren de la visión y acción social de los actores empresariales. Generalmente, hay una persistencia en la desconfianza hacia el foráneo, a la valoración que ellos sienten de parte de los miembros de la empresa. Por otro lado, la economía campesina familiar tiene una característica de subsistencia, dentro de la cual el apego a la tierra es fundamental. Su “eficiencia” no está ligada, como en la economía de las empresas mineras, a la eficiencia y la mayor rentabilidad. De otro lado, las comunidades son el objetivo político principal de quienes se oponen a la inversión extranjera, particularmente en la gran minería. Si a la desconfianza natural de los campesinos hacia los foráneos, se suma la acción de los operadores políticos, se produce el caldo de cultivo para el conflicto.

##### b. El Estado

En la mayoría de los casos, no ha sido capaz de implementar procedimientos que ayuden a una eficiente cooperación e integración de los actores económicos y sociales, particularmente empresas y comunidades. Su presencia, sobre todo en el medio rural, es escasa y puramente nominal. De otro lado, la legislación, los procedimientos, la normatividad legal y procesal han generado cuellos de botella que reducen la eficiencia, si bien es cierto que el

Estado ha legislado y ha incentivado las inversiones mineras, en otros aspectos la legislación no ha contribuido a lograr la armonía entre los dos actores principales: comunidad y empresa.

c. ONG, Redes y Consultoras

Son instituciones que han abogado por la conservación ambiental y la responsabilidad social de las empresas, demostrando un rol activo en la dinámica de las relaciones entre empresas y comunidades. Las ONG, en relación con los antiguos programas estatales de desarrollo han demostrado mayor eficiencia en la ejecución de los proyectos y una relación más directa con los grupos beneficiarios, o sea con la población. Las ONG que trabajan los temas que involucran a la minería tienen una lógica de trabajo interno y una tendencia al análisis de los problemas sociales que generalmente no concuerdan con los parámetros empresariales, ni con el Estado. Muchas de ellas trabajan bajo una ideología opuesta al capitalismo que obviamente no coincide con la economía de mercado ni con la libre empresa, generándose enfrentamientos entre las ONG, Empresas, y Asociaciones con las empresas, e inclusive con el Estado.

## I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 1. Descripción de la Realidad Problemática

#### **Conflictividad Social de Naturaleza Socio Ambiental**

##### **La conflictividad social en el Perú**

Los conflictos sociales pueden ser definidos como procesos complejos en los cuales sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios. Bajo ciertas circunstancias, estos procesos pueden tornarse violentos. En los últimos años, la expansión y crecimiento de la economía peruana ha generado, en amplios sectores de la población, expectativas de inclusión en los beneficios del crecimiento y, a la vez, temores respecto del uso y disposición de recursos naturales, de cambios drásticos en sus sistemas de vida y de posibles afectaciones a sus derechos. Este crecimiento se ha producido en el marco de un sistema político y jurídico que tiene limitaciones para canalizar oportunamente las demandas de la población y prestar servicios de calidad.

En ese contexto, el país ha experimentado un incremento sostenido de la conflictividad social y de la intensidad de las protestas públicas. Este incremento ha traído consigo consecuencias negativas en el respeto a los derechos fundamentales, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, el desarrollo económico y la promoción de una cultura de diálogo y paz. La violencia que se genera en los conflictos sociales provoca consecuencias negativas tanto en las personas como en la sociedad en su conjunto. La violencia reiterada refuerza comportamientos agresivos y la idea equivocada de que es un medio eficaz para el logro de los objetivos, desgasta la intermediación política, debilita la autoridad democrática y el sistema de reglas de Derecho, pues confunde el uso de las libertades que garantiza la Constitución Política con la realización de actos ilegales.

#### **Impacto de la Conflictividad Social de naturaleza socio ambiental**

##### **Ámbito político**

El Estado ha tenido problemas para gestionar los conflictos sociales de naturaleza socio ambiental que se presentaron en las regiones Cajamarca,

Ancash, Apurímac y Puno. Desde entonces, los disturbios han escalado de manera exponencial. Hemos visto que cuando los conflictos sociales se desbordan, el Estado tiene dificultades para controlarlos y, la mayoría de veces, ha llegado a pactar acuerdos tibios que no solucionan los problemas de fondo, tal como sucedió en el caso de Yanacocha en Cajamarca. Hay un evidente desconocimiento de la realidad nacional, problemática social, un sistema de justicia ineficiente y una policía desviada debido a su mala formación y con pésimos niveles de capacitación. Por otro lado, estamos al frente de nuevas amenazas sociales que impactan sobre la seguridad nacional, estamos frente a organizaciones sociales con objetivos políticos bien definidos, con fortalezas en su capacidad organizativa y un adecuado empleo de tácticas asimétricas y no convencionales.

Los conflictos sociales en el Perú, se presentan y escalan precisamente en lugares alejados del centro del poder político centralizado (Cajamarca, Ancash, Apurímac, Puno, etc), por lo que la burocracia estatal en materia de conflictos sociales, no siempre los tiene debidamente identificados. Por citar un ejemplo, en Andahuaylas, cuando se desató la crisis social por un cobro indebido en las tarifas eléctricas, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) no había advertido hasta entonces el riesgo y la tensión social que se venía concibiendo en el lugar, ¿Acaso por falta de información?.

Además, la información de lo que sucede en estas regiones no se analiza de manera integral, pues no llega a un Comando único de toma de decisiones. Esta deficiencia en la gestión ha impedido realizar un análisis profundo de la conflictividad social, que a la vez permita no solo identificar quién es quién, sino también conocer el tejido social de la zona de conflicto y las necesidades y percepciones de la población respecto al Estado y a las Empresas mineras.

Además de la escasa y mala calidad de la información de campo, la ley tampoco ayuda a que el gobierno pueda restablecer el orden social rápidamente. Nuestro país no cuenta con una norma que garantice la actuación de los policías. De hecho, ya en el 2012, un informe de la

Defensoría del Pueblo alertaba sobre la ausencia de legislación apropiada. Sin embargo, a la fecha la actuación policial es deficiente.

Las consecuencias de esto se evidencian cuando se desata la violencia, ya que muchos policías no conocen sus atribuciones, pero tampoco sus límites. Frecuentemente se cae en el exceso del uso de la fuerza. Por otro lado, en casos en los que resulta prudente tomar acción, los policías se abstienen de usar la fuerza por temor a las repercusiones penales o disciplinarias que ello pueda traer (como ocurrió en Bagua). Ambas situaciones son peligrosas, tanto para los manifestantes como para los policías. Un aspecto muy importante para frenar la violencia es el trabajo en conjunto de la PNP, la fiscalía y el Poder Judicial. Sin embargo, los manifestantes perciben que hay impunidad y que, por tanto, sus actos violentos no son sancionados. Esto se debe a la falta de preparación policial para probar los hechos denunciados y esto ocasiona que los fiscales desestimen las acusaciones. Y, por el otro, los fiscales y jueces son amenazados por los manifestantes y temen que haya represalias contra ellos o sus familiares.

Debe existir una clara estrategia policial y legal para someter legalmente a los cabecillas de la turba social y a quienes constituyen enlaces con las bases para romper la estructura de esos movimientos. Para lidiar con los conflictos sociales no solo se necesita tener información e instrumentos legales, sino también contar con policías bien formados y capacitados.

Además de la poca capacitación, otro problema que debilita el accionar policial es la carencia de equipos no letales para su defensa, tales como escopetas de perdigones de goma, escudos, varas, gas pimienta o rochabuses, fundamentales para enfrentar los disturbios. Hemos visto cómo en el Valle de Tambo los policías se tienen que cubrir la cara con trapos por los gases lacrimógenos porque no cuentan con mascarillas. Además, la falta de equipos ha generado que en ocasiones, como ocurrió en el 2011 en Huancavelica, los policías tengan que repeler a sus atacantes con las mismas piedras que estos les tiraban.

El gobierno de turno no solo ha mostrado una gran debilidad para lidiar con la violencia, sino también para responder mediáticamente a los agitadores. También es cierto que los partidos políticos no se han manifestado en

forma contundente con respecto a los conflictos socio ambientales, probablemente como parte de un cálculo político ad portas de un proceso electoral (2016).

Los dirigentes sindicales han sabido utilizar los medios a su favor. El tema de fondo es que son conscientes de que el Estado no puede cargar con muertes o abusos, mientras que ellos pueden incluso sacar provecho de estos. No sorprende que en los enfrentamientos sean estudiantes, mujeres, los que estén al frente de la turba social. Cualquier error que cometa la policía es capitalizado inmediatamente. Los dirigentes que se escudan bajo el manto de la protesta social también saben que, mientras el gobierno quiere que esto se termine rápido y se apague el ruido político, la turba puede seguir de manera indefinida. Y el punto es que prolongar el conflicto da a los dirigentes la ventaja de crear el sentimiento de que esto nunca terminará. Instala la sensación de una pesadilla eterna sin solución y de ninguna opción por resolver, regular o transformar los conflictos sociales de naturaleza socio ambiental.

### **Ámbito Económico**

Los conflictos sociales en el Perú se han multiplicado en los últimos doce años (2004-2016) y, ahora, escalan con mayor velocidad en episodios de violencia. Los escenarios, aunque corresponden a coyunturas específicas, cuentan con los mismos actores: el Estado, las empresas y las comunidades. Ahí donde hay cosmovisiones distintas, conceptos de desarrollo diferenciados e intereses particulares, se produce de forma natural un conflicto social de naturaleza socio ambiental. ¿Cómo han evolucionado estos actores en la gestión de los conflictos sociales (prevención, resolución, regulación y transformación de los conflictos)?

El inicio de la década de los noventa vino cargada de medidas que intentaban insertar el país en el mercado internacional y atraer capital extranjero para desarrollar industrias extractivas. Durante el primer periodo del Gobierno de Alberto Fujimori, el Estado dejó de tener entidades encargadas de extraer y comercializar los recursos naturales y empezaron las concesiones a empresas privadas.

En el 2001, se crea el sistema nacional de evaluación de impacto ambiental. La ley N° 27446 tiene un capítulo sobre “difusión y participación”

de la población en el proceso de elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y la posterior obtención de la certificación ambiental. La Ley general del Ambiente, promulgada en 2005, también establece principios básicos sobre la elaboración de los EIA, y detalla cómo debe participar la ciudadanía, y como operativizar la relación Estado – Empresa, y Empresa - Comunidad.

La creación del Ministerio del Ambiente, en el 2008, y del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles en el 2012, también son hechos concretos de acción política de cómo el Estado enfrenta la conflictividad social. La creación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), más que optimizar la gestión fue un gesto político sin mayores objetivos para al menos regular la conflictividad social presentada en el país.

La Consulta previa para comunidades indígenas, con su reglamento y sus siete etapas, al menos es una medida más concreta que de alguna forma da viabilidad a los proyectos y a las inversiones. Las lecciones no son aprendidas y se siguen dando “explosiones sociales” como en Tía María y Doe Run. Los EIA están objetados porque la participación comunitaria es débil, no está bien organizada, no hay una participación estatal que pueda garantizar que las demandas y objeciones sean escuchadas y tengan impacto. La necesidad de diálogo, la representatividad política y la garantía de la participación ciudadana es clave para prevenir que los conflictos estallen en actos de violencia. Las Empresas deben entender que en este negocio hay tres actores económicos, ellos, el Estado y la Comunidad. Realmente una trilogía de poder en donde nadie está demás. El Estado por lo general concede algunas zonas, convoca a la probable empresa y celebra un pacto social que contiene un conjunto de obligaciones y derechos de las tres partes.

### **Ámbito Social**

Los actores principales de los conflictos sociales de naturaleza socio ambiental originados a consecuencia de las actividades extractivas de la minería, son los de siempre; es decir el Estado, Las Empresas mineras y las Comunidades. Las empresas mineras, como es natural, se articulan alrededor de la explotación de sus proyectos y de la lógica de maximizar sus utilidades; para esto, esperan contar con reglas de juego claras y estables que les garanticen competitividad y la seguridad de sus

inversiones. Sus vínculos con las comunidades están enmarcados en el mejor de los casos en las lógicas de la responsabilidad social, y por lo general regidos por criterios laxos de buena vecindad y buena voluntad. Estas actividades pocas veces se incluyen en las discusiones sobre planificación y presupuesto y están, generalmente, orientadas a minimizar el descontento de la población local antes que a metas de desarrollo local. En este marco, se busca informar y convencer a la población de los beneficios que trae la actividad minera, al mismo tiempo que se afirman respetar los códigos del medio ambiente y no competir con la población por los recursos de la zona. El problema que suele ocurrir es que los imperativos relacionados con la rentabilidad y la producción suelen imponerse a los de las relaciones comunitarias. Las empresas involucran a actores complejos, y a menudo hay problemas de comunicación y coordinación entre sus diversas áreas o gerencias, principalmente las de operaciones y las de relaciones comunitarias. Así, suele ocurrir que se adquieren compromisos que luego no se cumplen, con lo que los problemas de desconfianza se acentúan. La mayor parte de las empresas sabe que una nueva operación minera puede generar protestas, y que para operar, además de los permisos y autorizaciones legales, es necesario contar con una “licencia social”. Por ello, sus acciones de responsabilidad social y sus relaciones públicas en general se orientan a disminuir las tensiones existentes y a reducir la eventualidad de una protesta. Sin embargo, una vez producida esta, la imperativa necesidad de aquietarla hace que sus respuestas oscilen entre los reclamos por el control inmediato de la situación por parte del Estado y la participación en instancias de concertación o mesas de diálogo, junto con la implementación de campañas para generar una opinión pública favorable a su posición. En las empresas suele considerarse que los conflictos se deben principalmente a una deficiente comunicación con la población afectada, la que no se encuentra debidamente informada sobre los peligros reales (o la ausencia de ellos) de la “nueva minería”. Esta posición supone que una población adecuadamente informada estaría a favor de una minería moderna. Se sustenta en un lenguaje técnico-científico que no toma en cuenta o, en todo caso, trata de disimular que los temas más frecuentes en los conflictos mineros (el medio ambiente, los derechos de acceso a la tierra y el agua y la distribución de los beneficios económicos) expresan aspectos eminentemente políticos.

En los últimos años, es posible registrar una tendencia a “modernizar” el área de las relaciones comunitarias dentro de las empresas, y a asignarle una importancia tan grande como la de operaciones. Empieza a extenderse la conciencia de la necesidad de construir relaciones de confianza con las comunidades, planear a mediano y largo plazo, y evitar soluciones inmediatistas y ad hoc a los problemas, para ubicarlas en iniciativas de desarrollo más integrales. El punto de partida en el análisis de la dinámica de las comunidades es que estas se ven envueltas en relaciones con proyectos mineros llegados “de afuera” que alteran sus vidas y comprometen su futuro, y abren vías que, por lo general, no habían considerado ni evaluado anteriormente. La actitud de las comunidades está marcada por una mezcla de temores y expectativas, y ellas parecen responder a la existencia o no de antecedentes de actividad minera en la zona, y en el primer caso, ante qué tipo de antecedentes nos situamos. En zonas donde ya se implementaron proyectos mineros, los conflictos parecen girar en torno a la magnitud de la afectación y a la participación de los beneficios de la actividad. Los reclamos de las comunidades aparecen como manifestaciones de un malestar más general, originado en el cambio acumulado sobre la forma de vida anterior a las operaciones mineras, agravado muchas veces por la naturaleza de las relaciones establecidas con sus representantes y la sensación de desgobierno sobre el propio destino, sumada muchas veces a la sensación, más que al cálculo, sobre la relación costo-beneficio. De otro lado, en lugares donde se pretende iniciar una operación o ampliar las áreas de operación ya existentes, los reclamos se orientan a la conveniencia o no de dicha actividad, ante el riesgo de perder la posibilidad de continuar con actividades agropecuarias tradicionales. La relación entre las colectividades locales y las empresas (y también con el Estado) está marcada generalmente por mutuas desconfianzas y por la escasa credibilidad en las acciones y promesas del otro. Detrás de esta actitud hay herencias históricas, constataciones más recientes, pero también problemas de comunicación intercultural e incomprensión mutua.

También, como decíamos, hay expectativas de mejora: las colectividades locales solicitan y reclaman a las empresas tanto empleo como obras. Pero, dadas las características de la minería moderna, la oferta de trabajo es siempre insuficiente, por lo que las obras de infraestructura y la

implementación de algunos servicios a nivel local (en salud, en educación y en saneamiento, principalmente, pero eventualmente también en reservorios, en canales, en pastos y en otras acciones de promoción productiva) suelen tener un mejor efecto. Esta demanda, que encuentra eco en las políticas de responsabilidad social y de buena vecindad de las empresas, supone cierta suerte de reemplazo del Estado por agentes privados, aunque ello es bien recibido por las poblaciones pobres y con sensibles carencias. Este interés y reclamo por las obras directas contrasta con el limitado interés que exhiben las colectividades locales por los recursos provenientes del canon. Así, suele encontrarse que en las comunidades coexisten actitudes favorables y desfavorables a la actividad minera; y es que ellas muestran siempre una gran diversidad en su interior. En general, las colectividades locales se enfrentan a las empresas mineras desde una posición estructural de debilidad económica, técnica-legal e incluso cultural. Por ello, para la consecución de sus propósitos, las comunidades locales necesitan conseguir y asegurar un soporte externo, técnico, económico y mediático, tanto para la mediación como para la interlocución, así como para la formulación de alternativas y el desarrollo de estas.

Los actores extra locales se convierten, así, en una suerte de complemento a las colectividades locales en el marco del desarrollo de los conflictos mineros. El Estado no es actor unitario: sus diversas instancias y agencias, lejos de comportarse bajo un principio ordenado de subsidiaridad y complementación, muestran diversas estrategias, acciones y propósitos, e incluso exhiben un marcado contraste entre sus funciones legales y su funcionamiento efectivo. En los conflictos mineros se ven involucradas muchas agencias estatales, como DIGESA o INRENA, y diversos ministerios, donde el de Energía y Minas ocupa el papel central, que parece tener como objetivo principal la promoción a la inversión en el sector. Esta prioridad hace que el marco regulatorio de la acción de las empresas no sea lo suficientemente exigente y se carezca de capacidad de supervisión efectiva. El que el Estado se muestre mucho más inclinado hacia la promoción de la inversión que a la regulación y control de la actividad minera, o al logro de objetivos redistributivos, hace que sea percibido como un actor próximo a los intereses de las empresas, no a las colectividades locales, que buscan ser reconocidas como interlocutores; al

aparecer como cercano a uno de los actores en conflicto, le es muy difícil buscar legitimarse como garante del interés general.

Esto tiene consecuencias importantes respecto a cómo intervenir en el momento de las protestas sociales, ya que el Estado no aparece creíblemente como un mediador. Una vez desatadas las protestas, el Estado parece enfocarse, por un lado, en el mantenimiento del orden público y, por el otro, en evitar que las protestas desalienten la inversión minera. Aun cuando no se llegue a la represión de la protesta, se busca generalmente lograr el consentimiento de la población, para lo que está dispuesto a mediar y a proporcionar información, pero poco inclinado a un diálogo que suponga la posibilidad de que un proyecto minero no llegue a ejecutarse.

Algunos de los principales actores extra locales son las ONG, tanto nacionales como transnacionales; gremios y organizaciones populares; partidos políticos nacionales, movimientos regionales y locales, así como los grupos que aspiran a convertirse en ellos; diversas iglesias; medios de comunicación locales y regionales, tanto en prensa radial como escrita, entre otros. Estos actores intervienen aumentando o disminuyendo los costos de la acción colectiva, así como sus beneficios potenciales; hacen posible la protesta, pero también la canalizan y posibilitan su negociación. Existe una gran variedad de estos actores, algunos con lógicas de confrontación y otros que buscan facilitar procesos de negociación, algunos con lógicas políticas y otros que siguen criterios más técnicos, algunos con posiciones definidas a favor o en contra de la actividad minera, otros que sí pueden asumir el papel de mediadores entre partes en conflicto, por lo que no es posible generalizar respecto de ellos.

¿Cómo entender la dinámica de las protestas en el sector minero? Las protestas dependen principalmente de dos variables de análisis: de un lado, la percepción de la magnitud de la afectación de las operaciones mineras (en donde los antecedentes, las historias previas y la existencia de actividades agrícolas alternativas a las mineras resultan muy importantes); y del otro, la capacidad de acción colectiva de las comunidades afectadas (donde resalta la existencia de altos niveles de fragmentación social, así como la intervención de distintos actores externos). El grado de

articulación y fragmentación depende de muchos factores: la existencia de tradiciones organizativas, redes y “estructuras de movilización” que pueden activarse en momentos apropiados, de modo que pueden aprovecharse oportunidades que abre la coyuntura, o responder a iniciativas externas percibidas como contrarias a sus intereses; la intervención de intermediarios o brokers eficaces, actores que asumen parte de los costos de la acción colectiva, que compensan las carencias organizativas en las comunidades de base, que conducen las acciones colectivas y las articulan; y la presencia de grupos de apoyo externos fuertes (ONG, iglesias, partidos, otros actores), que sitúan los conflictos y demandas puntuales en una arena más grande de debate. Existe una primera situación, en la que tenemos altos grados de fragmentación social y una percepción de baja magnitud de afectación de las actividades mineras. En este caso, la dinámica de la protesta será débil, esporádica, asociada a circunstancias precisas, relativamente fáciles de absorber por las empresas, mediante acciones puntuales con los afectados. Esto hace que las relaciones entre las empresas y la población estén signadas por la desconfianza, por una conflictividad latente que se expresa en acciones de protesta de manera esporádica, pero recurrente. Yanacocha ilustra bien este tipo de situaciones. Una tercera situación es la que combina mayores niveles de organización social con la percepción de una afectación consecuencia de la actividad minera en una escala manejable. En estos casos, los actores sociales se movilizan para negociar mejores condiciones con las empresas, pero no se cuestiona la viabilidad de las operaciones. Una cuarta situación combina una percepción de altos grados de afectación como consecuencia de la actividad minera con una significativa capacidad de organización y movilización de las comunidades afectadas. En este caso, estamos ante conflictos abiertos y recurrentes. De esta sección se concluye que no hay una relación necesaria entre protesta y conflictividad; es decir, puede haber mucha conflictividad sin protestas (mucha afectación, pero escasa articulación social). Esto significa que es un error reducir el tema de las protestas a la mera intervención y manipulación de actores externos. Lo que ocurre es que ellos encauzan demandas y hacen posible su expresión política.

Las empresas y el Estado ubican el dilema en una deficiente comunicación con la población. Sin embargo, el asunto no es tan sencillo, y la explicación

estaría más bien en los diferentes significados sociales que cada uno de los actores le da al tema ecológico. Dicho de manera más llana: los diferentes actores están hablando de cosas distintas cuando se refieren al medio ambiente. En suma, el problema del medio ambiente no expresa una deficiencia de comunicación e información, sino el desencuentro de diferentes valores y mundos de vida. La competencia por los recursos naturales como sustento económico La disputa por recursos naturales es uno de los aspectos más recurrentes en los conflictos mineros, y se expresa típicamente en la disputa por el uso de suelos y del agua. No siempre se trata de conflictos ecológicos en el sentido estricto de la palabra, es decir, restringidos a la defensa de la biodiversidad debido a su valor propio. Aunque este es el aspecto que más interesa a las organizaciones ecologistas, las comunidades rurales consideran el tema ambiental también en términos de derechos al acceso a la tierra y al agua, es decir, los medios que constituyen el fundamento de su economía familiar. En otras palabras, en cuanto a recursos naturales, las empresas y las comunidades compiten también por los mismos recursos económicos. A pesar de los esfuerzos de algunas empresas para compensar adecuadamente a la población afectada por sus pérdidas, la persistencia de los conflictos por recursos económicos parece más “lógica”. Sin simplificar demasiado, se puede constatar una situación donde dos lados, muy desiguales en cuanto al poder que representan, compiten por el mismo objeto que puede generar ingresos a uno o a otro, pero no a ambos. La distribución de los beneficios económicos Aun en los casos en los que la minería es percibida positivamente, no da grandes beneficios directos, en términos de empleo o de compras a las comunidades aledañas. Ellos siguen principalmente caminos indirectos, a través de las políticas de responsabilidad empresarial o de la acción distributiva del Estado. El Estado peruano ha creado algunos mecanismos para redistribuir parte de los ingresos que provienen de la minería a las regiones afectadas, como el canon minero y las regalías. Sin embargo, ninguno ha logrado cumplir del todo con las expectativas de la población, en buena medida debido a las deficiencias en su aplicación. En algunos casos, las expectativas de la población son más bien indirectas, dirigidas hacia un empuje económico generado por la presencia de la empresa minera. En un contexto de fragmentación social, la irrupción de la empresa minera se presenta tanto como amenaza y oportunidad; frente a ella a veces se

responde en bloque, resultando factor de cohesión, a veces no, desarrollándose respuestas diversas, de modo que se recomponen los poderes y la autoridad dentro de las comunidades. Una vez más, la implicancia política de los conflictos es clara, pues en los reclamos por la autonomía se expresa la tensión entre los derechos de una comunidad por mantener su integridad y una cierta estructuración en su orden interno, los derechos de una compañía que hace inversiones y los del Estado y de todos los ciudadanos por beneficiarse de la explotación de recursos naturales. De allí que la apelación a la importancia de la información y la participación de la comunidad, si bien fundamental, sea tan complicada de llevar a la práctica.

El Perú ha vivido en los últimos años un proceso de expansión de la minería sin precedentes. Mientras que en 1990 se exportaban apenas US\$ 1,500 millones en productos mineros, el año 2006 se llegó a la cifra de US\$ 14,750 millones. En los años noventa la minería creció a tasas promedio de 8% anual. La puesta en marcha de un nuevo marco legal a partir de las reformas estructurales durante los años del fujimorismo consolidó un escenario favorable para el desarrollo de las inversiones en el sector minero. Mediante medidas de liberalización y privatización, se trataba simultáneamente de redefinir el rol del Estado, relanzar un modelo primario-exportador y aprovechar el nuevo dinamismo de los mercados mundiales de minerales que se comenzó a manifestar en la primera mitad de los años noventa. La nueva legislación estableció que el Ministerio de Energía y Minas (MEM) era el único ente gubernamental competente para formular y evaluar las políticas de alcance nacional en materia energética, minera y de preservación del ambiente; así como para controlar la contaminación que resulte del desarrollo de estas actividades y supervisar su cumplimiento. La regulación sectorial privilegió una relación directa y casi exclusiva entre empresas mineras y aparato estatal, dejando de lado la dimensión territorial y social que involucra a las comunidades afectadas. En los hechos el Estado apareció promoviendo la inversión minera, sin poner el mismo empeño en resguardar los intereses y los derechos de las poblaciones confrontadas a la expansión de la frontera minera.

Consideramos que será muy difícil enfrentar los conflictos mineros si no ampliamos la discusión incorporando el problema mayor del ordenamiento del territorio: la necesidad de planificar mínimamente el uso del territorio,

distinguiendo entre distintas actividades económicas ¿qué zonas del país son intangibles? ¿Cuáles son preferentemente agrarias? ¿Dónde pueden y no pueden operar proyectos mineros? ¿Dentro de qué límites?, delimitando planes de expansión urbana, sistemas de infraestructura vial, etc. Este asunto es muy delicado en el Perú, y no concierne solamente a la minería, sino al conjunto de actividades económicas. La minería genera beneficios, pero no está clara la mejor manera de encauzarlos. Esto vale para las empresas y sus fondos de responsabilidad social y sus aportes voluntarios como para el Estado. Del lado del Estado, urge más eficiencia en el gasto, que busque articular a las comunidades con circuitos económicos dinámicos, evitando sesgos urbanos. Una agenda alternativa para la minería deberá potenciar el rol que esta actividad puede jugar en el desarrollo económico del Perú, tanto como generadora de divisas así como soporte de un escenario de crecimiento sostenido que, al mismo tiempo, se vincule a los objetivos de desarrollo, principalmente en las zonas donde se implanta. Por ello, se deberían eliminar las diferentes distorsiones que han hecho que durante muchos años los recursos que se generan por el aumento de la actividad minera no lleguen a las regiones. Para lograrlo es necesario reforzar las capacidades de gestión y afinar los criterios de asignación del gasto público, y así enfrentar el desafío de la pobreza y el desarrollo en las regiones.

Es importante considerar además que las operaciones mineras son complejas, y que la vigilancia y participación ciudadana tienen niveles, momentos, grados de complejidad diferentes (algunos altamente técnicos, por lo que deben involucrarse también actores extra locales); en cada circunstancia pueden intervenir actores distintos. Además, debe procurarse que la participación ciudadana no colisione con el mandato de las autoridades electas, sino que debe canalizarse a través de ellas.

Los conflictos se darán en la medida en que existan intereses contradictorios, en tanto haya disputas por poder y visiones contrapuestas respecto a modos de vida, estilos de desarrollo, etc. Para esto, lo que aquí se propone es ubicar los conflictos en un nuevo entorno institucional, en un terreno común donde todos los actores involucrados puedan tener cabida, y donde todos sientan que sus intereses son tomados en cuenta. En el fondo, hacemos un llamado a “hacer política” en el sentido más democrático, transparente y sin afectar el desarrollo y la seguridad nacional.

### **Ámbito de la descentralización**

la descentralización no fue llevada a cabo según lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Bases de la Descentralización (2002), el cual determinaba que el proceso debería haber sido por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitirían una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Los ministerios no desarrollaron un plan integral de fortalecimiento de capacidades; este se entendió sólo como un plan de capacitación, que no ha sido permanente tal como el proceso de descentralización lo amerita. Como consecuencia de ello, los gobiernos regionales y locales recibieron una carga masiva de funciones y competencias sin los recursos necesarios ni las capacidades adecuadas para una oportuna, eficaz y eficiente provisión de los servicios. El problema radica en que, a 14 años de iniciado el proceso de descentralización, las regiones y municipios no cuentan con las capacidades de gobierno y de gerencia para proveer a los ciudadanos los bienes y servicios que ellos demandan. Según el artículo 14 de la Ley de Bases de la Descentralización, el proceso de descentralización tuvo que haberse llevado a cabo conforme a los siguientes principios:

- **Subsidiariedad**: para evitar la duplicidad y superposición de funciones, el nivel de gobierno más cercano a la población debería haber ejercido la competencia o función, siempre que fuera más eficiente que los otros niveles.
- **Selectividad y Proporcionalidad**: tendría que haber tomado en cuenta “la capacidad de gestión efectiva”, del gobierno regional o local; la misma que debió ser definida “con criterios técnicos y objetivos”.

**Provisión**: la transferencia de competencias y funciones debería haber estado acompañada de los recursos humanos, financieros, técnicos, y materiales necesarios para garantizarle al ciudadano el acceso a un determinado nivel de servicios.

- **Concurrencia**: los tres niveles de gobierno, “en el ejercicio de las competencias compartidas”, deberían haber buscado las mejores

estrategias de trabajo conjunto, o la mejor manera de dividirse el trabajo, a fin de aprovechar las economías de escala y las externalidades positivas de la presencia de cada nivel de gobierno en un determinado territorio. Es decir, que el nivel de gobierno al que le hayan sido transferidas sea el que más cerca esté de la población, que cuente con capacidad efectiva y que pueda proveer los bienes y servicios públicos. Para ello, se debe seguir la metodología de Presupuesto por Resultados, identificando cadenas de valor.

Considerando el carácter unitario y descentralizado del Estado Peruano establecido en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, resulta indispensable identificar y reforzar las capacidades de los gobiernos regionales y locales cuando sea necesario. El carácter unitario hace indispensable que se realice un procedimiento de determinación de la capacidad de gestión efectiva con la finalidad de identificar las brechas y los niveles de heterogeneidad en la aptitud de las regiones y municipios, y de ser necesario, intervenir temporalmente en la gestión de todas aquellas entidades que no estuvieren en condiciones de hacerse cargo de las competencias transferidas, mientras se desarrollan las capacidades in situ a través de un Programa Integral de Desarrollo de Capacidades.

Para ello, resulta recomendable la creación de organismos técnicos especializados, como el caso del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento que ha creado el Organismo Técnico de Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS) ante la problemática que enfrentaban las empresas prestadoras (EPS) de las diferentes jurisdicciones del país. De otro lado, el carácter descentralizado determina que aquel gobierno regional o local que demuestre contar con la capacidad de gestión efectiva, se le debería transferir todas las competencias, acompañadas de los recursos y de un programa de desarrollo de capacidades. La estrategia no deberá orientarse a centralizar lo transferido sin distinguir las diferencias de capacidad de las entidades públicas, en los tres niveles de gobierno.

El proceso de descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para llegar al ciudadano. Este es, por lo tanto, un proceso técnico y político complejo que requiere de un arreglo institucional adecuado para implementarlo de manera gradual y convertirlo en permanente, obligatorio, vinculante, continuo, irreversible, integral y democrático. Las leyes que

regulan tanto el ordenamiento como el proceso de modernización y descentralización del Estado, reconocen que todas y cada una de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno pueden funcionar de manera independiente, con los grados de autonomía que establecen las normas que regulan sus competencias. Pero también, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo define el rol rector de los ministerios que cuentan con el instrumento de los Sistemas Funcionales y la misma ley establece el rol rector de los Sistemas Administrativos con el propósito de que el Estado funcione como un todo coherente y articulado a fin de servir mejor al ciudadano, brindándole un nivel de satisfacción mayor al que este obtendría si cada entidad, gobierno regional o gobierno local lo atendiera de manera individual y de forma desarticulada. Los ministerios, entes rectores de los sistemas funcionales, “diseñan, establecen, ejecutan y supervisan las políticas nacionales y sectoriales” y según el artículo 23.1. de la misma ley, son responsables de “formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno” y deberán “cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente”. No obstante, no se ha terminado de desarrollar el marco legal e institucional para que se ejerza dicha capacidad sancionadora, por lo que resulta necesario que cada entidad tipifique sus infracciones e implemente mecanismos de sanción.

No es posible concebir un Estado al servicio del ciudadano, que brinde la mayor satisfacción por sol gastado y que por ende, se oriente a resultados, si no está descentralizado. Tenemos entonces que repensar el arreglo institucional y organizacional, el proceso político y administrativo de diseño, debate, aprobación, implementación, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión de conocimiento para la mejora continua de la Política Nacional de Modernización y Descentralización del Estado. El proceso de descentralización ha dotado de mayores recursos a las regiones. Entre el 2005 y el 2012, el presupuesto manejado por los gobiernos regionales ha incrementado en 143%, lo que indica que al 2012, los gobiernos regionales manejan cerca de 2.5 veces el presupuesto que manejaban en el 2005 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013). Asimismo, los gobiernos locales manejaron 183% más presupuesto en el 2012 que en el 2007 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013). En otras palabras, cuentan con

2.8 veces más recursos de los que manejaban en el 2007. No obstante, a pesar de ser el modelo idóneo, el actual sistema de transferencias es poco predecible y no se adecua a las necesidades de gasto de los gobiernos sub nacionales ni al cumplimiento de metas.

### **Ámbito de la Gestión Pública para el Tratamiento de los Conflictos Sociales:**

El presente cuadro explica una Línea de Tiempo y Periodización en la Gestión de los Conflictos Sociales en el Perú, hasta llegar al modelo aplicado por la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS). El modelo actual de gestión de conflictos sociales no está encuadrado dentro de un sistema funcional, condición que imposibilita su consistencia, integralidad y sustentabilidad. Los niveles de coordinación con otras entidades públicas vinculadas al tema de la seguridad nacional es nulo, y no cuenta con unidades orgánicas en los tres niveles de gobierno, su disponibilidad de recursos humanos es insuficiente. Es importante anotar que el modelo concibe la prevención de los conflictos sociales como un proceso de alerta temprana, pero no actúa ni aplica este enfoque en la gestión de los conflictos sociales. Ha quedado demostrado que durante los últimos tres años no ha resuelto los niveles de conflictividad social; pero lo más preocupante ni siquiera ha intentado regularlos y menos conceptualizarlos como oportunidades de mejorar la relación Estado-Sociedad. Una de sus más grandes limitaciones es que es parte de la estructura orgánica de la PCM, y por lo tanto sus líneas y capacidades de articular los esfuerzos de las otras entidades son ineficaces. No conduce ni participa en el planeamiento, preparación, conducción y ejecución de acciones relacionadas con la gestión de conflictos sociales que se llevan a cabo en todas las regiones del país. La fuente de obtención de sus informaciones es limitada y descalificada, está a cargo de los gobernadores políticos dependientes del ministerio del interior. Solamente desarrolla capacidades analíticas y no interviene en asuntos de competencia regional y local.

**Cuadro N° 1**

PERÍODO	DENOMINACIÓN DE LA ENTIDAD	CARACTERÍSTICAS
2004-2006 Gobierno del Presidente Alejandro Toledo.	UNIDAD DE ANÁLISIS ESTRATÉGICO Y PREVENCIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES (UAEPCS)	Con un enfoque analítico y preventivo. La UAEPCS, tuvo un rol analítico que privilegió la investigación del conflicto y sus causas, para comprender su origen desde una óptica preventiva.
2006-2010 Gobierno del Presidente Alan García.	UNIDAD DE ANÁLISIS DE CONFLICTOS (UAC)	Con fuerte énfasis en lo operativo, la sistematización del conocimiento pierde preponderancia y prima un enfoque de resolución coyuntural de la crisis. A partir del 2006 el enfoque analítico cedió el paso a uno más operativo
2010-2012 Gobiernos de los Presidentes Alan García y Ollanta Humala.	OFICINA DE GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES (OGCS)	El enfoque de la OGCS partió de conceptualizar los conflictos sociales como procesos que tienen un ciclo de gestación, y que, de no ser atendidos, llevan a la crisis, momento en el que se manifiestan y se hacen plenamente visibles.
JULIO 2012 Gobierno del Presidente Ollanta Humala.	OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD (ONDS)	Lo más destacable tuvo que ver con el retorno de la “descentralización” del trabajo, desplegándose acciones de formación y capacitación en gestión de conflictos con gobiernos regionales y locales. Carece de competencia para ejercer un liderazgo que le permitiera articular acciones de las entidades estatales. <sup>2</sup>

## **2. Delimitación del problema**

Delimitación espacial: Regiones Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno.

Delimitación temporal: Período 2010-2014.

## **3. Formulación del problema**

a. ¿Por qué las políticas para el tratamiento de los Conflictos de naturaleza Socio ambiental en las Regiones Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno no han sido las más adecuadas, y cómo afectaron la Seguridad Nacional, en el período 2010-2014?

<sup>2</sup> Institucionalizando el Dialogo a un año de gestión, Experiencias y aportes de la ONDS-PCM 2012-2013.

b. ¿Por qué las estrategias para el tratamiento de los Conflictos de naturaleza Socio ambiental en las Regiones Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno no han sido las más adecuadas, y cómo afectaron la Seguridad Nacional, en el período 2010-2014?

#### **4. Justificación e importancia de la Investigación**

##### **Justificación Teórica:**

La Presidencia del Consejo de Ministros cuenta con una Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad incorporada en su estructura orgánica y que se encarga en el ámbito de su competencia, del proceso de diálogo con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos; concentrando sus acciones prioritarias en las áreas de: Prevención de Conflictos Sociales, Gestión del diálogo, Construcción de política pública, educación ciudadana y análisis e investigación. Sin embargo el modelo actual es incompleto y no articula la participación de diversos actores estatales, en esta tesis estableceré un esquema o modelo teórico que permitirá atender con eficiencia y eficacia los conflictos socio ambientales a partir de modelos de prevención y gestión de conflictos que acoten y aporten técnicas, procedimientos y mecanismos, para ser recomendados a los organismos especializados.

##### **Justificación Práctica:**

Las condiciones políticas, sociales y económicas en el país demandan la pertinencia de la investigación, hemos tenido conflictos notorios como el “Arequipazo” del 2002, “Tambogrande” del 2003, “Cerro Quilish” del 2004, “Baguazo” del 2009 y “Conga” del 2011. La Defensoría del Pueblo identificó 250 conflictos en el 2010, en el 2012 identificó 227 y en el 2013, identificó a 224, lo que significa aparentemente que la gestión del conflicto es positiva; sin embargo existen iniciativas regionales que no armonizan con las iniciativas centrales y ello se debe a la ausencia de políticas y estrategias adecuadas, las mismas que deben ser diseñadas en un espacio de diálogo y concertación y sobre todo por la inexistencia de un sistema nacional de gestión del conflicto, que diseñe y efectivice políticas, y estrategias que coadyuven a gestionar los conflictos en un espacio de diálogo y participación de toda la sociedad en los niveles de gobierno

regional y local. De ahí la necesidad imperiosa de crear el sistema funcional correspondiente.

### **Importancia de la Investigación**

La investigación es importante porque nos permitirá diseñar Políticas y Estrategias conducentes a una mejor gestión de los conflictos sociales de naturaleza socio ambiental (prevención, resolución, regulación y transformación de los Conflictos), constituye una de las formas como debe ser replanteada la nueva gestión de los conflictos sociales, estableciendo la propuesta de un modelo. Es importante porque propondrá nuevos elementos que contengan de manera integral, lógica y secuencial las diferentes etapas de la gestión de conflictos sociales; así como orientará a los diferentes niveles de actuación conducentes a gestionar los potenciales conflictos activos y latentes de naturaleza socio ambiental que se presentan en el país y particularmente en las Regiones Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno.

### **5. Limitaciones de la Investigación**

La información estadística y formal que se pudiese obtener en los diferentes niveles de gobierno es bastante limitada, por lo que se utilizará la técnica de entrevistas y encuestas a expertos.

### **6. Objetivos**

- a. Proponer un modelo de gestión de los conflictos sociales de naturaleza socio ambiental que incorpore la aplicación de políticas que permitan lograr una eficiente gestión de la conflictividad social en las Regiones Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno.
  
- b. Proponer un modelo de gestión de los conflictos sociales de naturaleza socio ambiental que incorpore la aplicación de estrategias que permitan lograr una eficiente gestión de la conflictividad social en las Regiones Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno.

## II. MARCO TEORICO

### 1. Antecedentes de la investigación

#### 1.1 Investigaciones internacionales

##### 1.1.1 Thomas Homer-Dixon<sup>3</sup> (1999).

Estableció la existencia de vínculos entre el medio ambiente y los conflictos. El autor enfatiza que los procesos sociales y ambientales complejos pueden generar inestabilidad política. Sostiene que “La escasez ambiental puede contribuir a la violencia civil, incluyendo movimientos de insurgencia y enfrentamientos étnicos. La incidencia de esta violencia probablemente aumentará en razón de que la escasez de tierra arable, agua potable y bosques empeore en varias partes del mundo en desarrollo<sup>4</sup>. El autor aborda principalmente el problema del agua, justamente el principal reclamo de los grupos que en el Perú se oponen a la minería en gran escala.

Homer-Dixon, afirma que para que exista un conflicto violento relacionado con el deterioro ambiental debe prevalecer un entorno volátil, inseguro y complejo, resulta evidente que existe una relación entre el deterioro ambiental, la escasez de recursos y la inestabilidad social. En el mismo sentido, el peso de un problema ambiental depende del contexto en el que se encuentre: factores sociales, económicos, políticos, culturales, religiosos y étnicos.

Puede afirmarse, por tanto que, agua, bosques y pesquerías son recursos naturales de especial preocupación. La escasez de agua es el problema que con más frecuencia se considera como posible causa de conflictos violentos. De acuerdo con Wally N'Dow, el agua es el factor crítico que más amenaza la paz mundial. Este funcionario declaró sobre la necesidad de redefinir el concepto de seguridad: La nueva definición de seguridad tiene que ver con una visión de la seguridad humana no en términos de seguridad territorial, mediante el uso de las fuerzas militares y armamentos y competencias entre naciones y Estados, sino seguridad en términos del ser humano: en términos de cómo satisfacer sus necesidades humanas para el bienestar de la persona, cómo hacer que el

---

<sup>3</sup> Homer-Dixon, Thomas (1999) Environment, Scarcity, and Violence (El ambiente, la escasez y la violencia). Programa de Estudios sobre la Paz y los Conflictos. Universidad de Toronto.

<sup>4</sup> Homer-Dixon, Thomas. op. cit., p. 177.

mundo funcione mejor para ellos; seguridad en términos de educación, salud, agua, y derechos humanos. Actualmente, cuando se habla de seguridad humana, realmente se piensa en satisfacer las necesidades que aquejarán la convivencia pacífica del siglo XXI.

Refiriéndose a Ecuador, Verónica Aguilar (2014),<sup>5</sup> sostiene que la base del conflicto socio ambiental en Ecuador gira sobre lo que persiguen los movimientos indígenas, es decir sobre sus pretensiones. A continuación se presentan las más importantes:

- La lucha por la tierra y por el reconocimiento de la propiedad comunal del territorio.
- La lucha contra la discriminación étnica.
- La lucha por la defensa de la cultura indígena, sus costumbres y su lengua.
- La lucha por el reconocimiento del Estado, a través de la aceptación del concepto de nación y de la existencia de varias nacionalidades.
- La lucha por la autonomía jurídica y la aceptación, por parte del gobierno, del derecho consuetudinario indígena.

### **1.1.2 Serna Paz,**

“La noción de territorio indígena constituye una forma de derecho, una categoría de reivindicación histórica, una unidad de recursos naturales y una práctica discursiva que entretene ámbitos de la ciudadanía y la identidad del movimiento indígena”.

Las reivindicaciones territoriales por parte de las comunidades indígenas del oriente ecuatoriano, se debe fundamentalmente al desarrollo de la industria petrolera en esa región. Las compañías petroleras transnacionales, a través de mecanismos, tales como las concesiones territoriales, empezaron a ocupar territorio indígena en la Amazonía. Son muchos los grupos étnicos en el Amazonas, y cada uno de ellos se considera ancestralmente custodio de la diversidad ecológica allí presente. Entre los principales grupos tenemos: Sionas, Secoyas, Cofanes, Quichuas, Huaranis, Shuar-Ashuar.

---

<sup>5</sup> Aguilar, Verónica (1999) Conflictos Étnicos, un Análisis del caso ecuatoriano Quito, Ed. FLACSO, 2014

Las concesiones fueron hechas sin tomar en cuenta a los grupos humanos que existían en la zona; estos no solo que ha sido cada día más privados de su territorio original es, sino que la explotación petrolera trajo consigo, además del deterioro ambiental, la extinción de los recursos que les servían a estas comunidades para su subsistencia. El problema amazónico se agrava por el hecho de que los gobiernos ecuatorianos se han caracterizado por desconocer las costumbres jurídicas de los pueblos indígenas. Al igual que otros países andinos, el marco de discusión se ha centrado en el significado indígena de territorio y autonomía, es decir respecto a las formas de posesión colectiva de tierras dentro de las asociaciones indígenas.

Por las razones expuestas, es de vital importancia para evitar los conflictos étnicos, lograr que la sociedad ecuatoriana se vuelva más tolerante con la diversidad. La base para nuestra nacionalidad, puede llegar a ser la diversidad étnica, somos un país muy rico en vegetación, clima, fauna y principalmente en gente.

En la medida en que aceptemos cuan diversos somos, vamos a progresar; el progreso y el desarrollo no van de la mano con la homogeneización, más bien de la diversidad. Cada grupo humano puede aportar desde sus propias perspectivas al engrandecimiento de nuestra nación, que ser ecuatoriano, signifique tolerancia y acogida. La idea sería dotar de mayor autonomía a las comunidades campesinas e indígenas de todo el país, otorgándoles a la vez de mayores recursos y más autonomía a las poblaciones.

Debemos fortalecer las bases de la democracia, creando un sistema más representativo que abarque diversos sectores del país. La idea de un Estado federal, de cierta forma, puede ayudar a comprender como se debe planificar la descentralización del Estado. Puede ser a través de una disminución del poder de los gobernadores y alcaldes en cada una de las provincias, pues puede producir el efecto contrario, es decir, que estemos fomentando un fenómeno de Caciquismo y de fortalecimiento de los poderes de unas pocas familias que se verán beneficiadas con la descentralización.

### **1.1.3. Los Dilemas de la Prevención, Transformación y represión de la Conflictividad y el Conflicto Social.**

La presente tesis, propone alternativas para identificar los casos de conflicto que pueden ser atendidos a través de mecanismos preventivos, otros que requieren de un tratamiento transformativo y finalmente aquellos que solo pueden ser resueltos a través del uso de la fuerza pública; entre sus conclusiones tenemos en primer lugar que el conflicto necesita ser entendido como una constante de prevención de conflictos y evitamiento de violencia en las relaciones sociales, de lo contrario quienes lo entienden como una anomalía del sistema solo visualizan una opción para su tratamiento, siendo esta la resolución de conflictos. Bajo esta propuesta el conflicto se resuelve ya sea por vías pacíficas o violentas, pero al ser una anomalía transitoria tarde o temprano el sistema activará los mecanismos necesarios para restaurar el orden, el equilibrio y la estabilidad. Sin embargo entendido como una constante de prevención, regulación y transformación, el conflicto será comprendido como un motor del cambio y por ello, no necesariamente malo ni anormal, sino una oportunidad para introducir modificaciones en las relaciones entre actores sociales.

En segundo lugar, transformar significa modificar el carácter antagónico de los individuos y de la sociedad en general para evitar las etapas destructivas del conflicto y fortalecer a los individuos para mejorar su capacidad de relacionamiento con el Estado. Prevenir significa monitorear e intervenir para estabilizar un conflicto potencialmente violento, es detectar síntomas tempranos para introducir las medidas que impidan su desarrollo.<sup>6</sup>

### **1.1.4. “La transformación de los Conflictos desde la Filosofía para la Paz”.**

La presente tesis, sostiene que existen diferentes formas de poder abordar un conflicto (Prevención, Resolución, Regulación y Transformación). No obstante, parece ser que la transformación de conflictos se va convirtiendo en el modelo más seguido. Nos dirigimos hacia una nueva concepción de los conflictos que nos permite concebirlos positivamente en función de

---

<sup>6</sup> Tesis presentada en 2009, por Marco Vinicio Morales Muralles en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Escuela de Ciencia Política.

cómo sean prevenidos, resueltos o regulados. Este hecho es muy importante, ya que perdemos absolutamente la imagen negativa de los conflictos basada en la destrucción y la violencia y toma lugar una nueva imagen basada en las alternativas y las posibilidades creativas para gestionar la conflictividad social en la forma más adecuada y favorable para garantizar la gobernabilidad democrática. Nos dice que tradicionalmente los conflictos han sido vistos como una contradicción de intereses para los que era muy difícil la posibilidad de resoluciones y regulaciones positivas. En cambio, desde las investigaciones para la paz se propone observar estas nuevas posibilidades que ayudan a la construcción de la paz y de la cultura para construir la democracia de un país. Es decir, permiten la aparición de un modelo de gestión nuevo y con mayores alternativas creativas.

Los estudios de los conflictos han ido pasando por etapas diferentes, desde la prevención, resolución y regulación hasta la transformación, en esta tesis doctoral se propone el uso de la transformación como la mejor forma de hacer frente a los conflictos y la más adecuada para que una gestión posea consistencia y se construya la paz. La transformación permite que las situaciones conflictivas se conviertan en situaciones de dialogo y de intercambio. Es decir, permite que los actores sociales mantengan una mejor relación entre sí.<sup>7</sup>

#### **1.1.5. “La Negociación, una Alternativa en la Solución de Conflictos”**

La presente tesis sostiene que el conflicto es inherente al hombre, hace parte de su esencia y desde el mismo momento de existir e interactuar con sus semejantes está expuesto a sentirlo, provocarlo y padecerlo. El conocerlo y poderlo identificar permitirá no solo una búsqueda más sencilla de una resolución sino también una resolución más conveniente y equitativa para las partes. La identificación objetiva y clara del conflicto, sus componentes, elementos, su tendencia a escalar y su dinámica en general, posibilitará un mejor acercamiento a la forma en que debe aproximarse y estudiarse el conflicto, dándonos una visión adecuada y un panorama claro de la forma como debemos abordar la negociación ya sea en calidad de parte o de intermediador.

---

<sup>7</sup> Tesis presentada en 2005, por Sonia Paris Albert en la Universidad Jaime I de Castellón de la Plana en España.

De otra parte vemos como la negociación es la mejor alternativa para solucionar un conflicto, pues generalmente en el momento en que las partes llegan a un acuerdo negociado se genera un sentimiento de satisfacción en ellas, en razón a que fueron atendidos sus inquietudes e intereses.

Frente a una negociación por intereses encontramos que en la generalidad de los casos las partes no tendrán un sentimiento de haber ganado o perdido la disputa, y si por el contrario florece una sensación de satisfacción por haberse no solo aproximado en forma adecuada al conflicto, sino de haber sido atendidos y solucionados sus argumentos y razones objeto del problema. No olvidemos que por tener el conflicto un componente alto de subjetividad, muchas veces la solución del mismo se encuentra en la importancia y valoración con que las partes buscan ser atendidas y entendidas.<sup>8</sup>

#### **1.1.6. “La Teoría y Práctica del Conflicto Social y la paz desde la perspectiva socio práctica”**

La presente tesis sostiene que se han posibilitado la aparición de nuevos modelos alejados de la lógica por oposición y/o la concepción negativa del conflicto. El nuevo planteamiento sostiene que es posible regular el conflicto desde una posición creativa, contempla valores positivos en el conflicto, al entender que éste puede ser capaz de impulsar pensamientos y acciones colectivas e integrales destinadas a su transformación. De acuerdo con este planteamiento, el conflicto podría constituirse como una oportunidad de cambio deseable para la sociedad, un error que puede ser modificado y sostenible positivamente en el tiempo.<sup>9</sup>

#### **1.1.7. “El Manejo del Conflicto para construir una Sociedad Pacífica”**

En el presente artículo se sostiene que el conflicto social es una cosa tan natural en las relaciones humanas como lo es la cooperación, aunque los dos son considerados como opuestos. Un conflicto es una situación en la cual los actores (personas, grupos, organizaciones, Estados y gobiernos) adoptan una conducta conflictiva contra otros para alcanzar metas que

---

<sup>8</sup> Tesis presentada en 2000, por María Cristina Manzano Noguera y Carlos Eduardo Torres Salamanca en la Pontificia Universidad Javeriana en Santa Fe de Bogotá-Colombia.

<sup>9</sup> Tesis presentada en 2000, por Esteban Ramos Muslera en la Universidad de Valladolid - España.

ellos consideran incompatibles con respecto a las metas de los otros o simplemente para expresar hostilidad. Muchos conflictos se manejan racionalmente, saliendo, en consecuencia, beneficiadas todas las partes; es decir la gestión es sostenible. Pero los humanos son seres tanto emocionales como racionales y muchas veces es la hostilidad y no la razón lo que gobierna la conducta conflictiva. El conflicto constructivo es aquel en el cual la razón y la consistencia predominan, la hostilidad es mínima, la negociación es predominante y los actores del conflicto acuerdan una solución integral y voluntaria; con el acuerdo emerge una relación cooperativa entre los actores. Mientras más consistentes, integrales, sostenibles, deliberados y juiciosos seamos en nuestra gestión del conflicto, resultará menor el daño y mayor será el beneficio para todos los actores sociales<sup>10</sup>.

#### **1.1.8. “Abordar El Conflicto: la Negociación y la Mediación”**

En el presente artículo se sostiene que bajo ningún concepto debemos de olvidar la expresión no belicista de los conflictos y en particular cuando pretendemos vincular el estudio de los conflictos con la cultura de la paz. El resultado de todo ello es resumible en tres conceptos de gestión; la Resolución, la Regulación y la transformación, que refiriéndose básicamente a lo mismo, en materia de tratar la conflictividad social; expresan ópticas diferenciadas. En ese entendido la resolución de conflictos indica la necesidad de entender cómo el conflicto empieza y termina, y busca una convergencia de los intereses de los actores. La regulación de conflictos reconoce que el conflicto no puede resolverse en el sentido de librarse de él, y que pone el acento en limitar las consecuencias destructivas del conflicto, se limita a los aspectos técnicos y prácticos del esfuerzo e intenta realinear las divergencias y finalmente la transformación de los conflictos reconoce que el conflicto social es un fenómeno de la creación humana que forma parte natural de las relaciones humanas. El conflicto es un elemento necesario de la construcción y reconstrucción transformativa humana de la organización y de las realidades sociales. El conflicto puede tener patrones destructivos que pueden ser canalizados hacia una expresión constructiva. La

---

<sup>10</sup> Artículo de Paul Wehr, publicado en el Centro Para El Estudio, Prevención y Resolución de Conflictos (CEPREC) de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra – Recinto santo Tomás de Aquino.

transformación sugiere una comprensión dinámica del conflicto, en el sentido de que puede moverse en direcciones constructivas o destructivas.<sup>11</sup>

#### **1.1.9. “Hacia la transformación de Conflictos: Evaluación de los Enfoques recientes de Gestión de Conflictos”**

En el presente artículo se sostiene que se han esbozado tres enfoques distintos pero interrelacionados del manejo de conflictos: regulación de conflictos, resolución de conflictos y transformación de conflictos; para comprender correctamente estos enfoques cabe tener en cuenta de que no se trata de sistemas teóricos distintivos, singulares y exhaustivos. Dado el carácter pluridisciplinario y heterogéneo de los fundamentos de dichos enfoques, es poco probable que se pueda elaborar un sistema único. Es más apropiado, por tanto, entenderlos como variaciones de los tipos ideales de Weber.

La pregunta clave es ¿Qué concepto específico del conflicto manejan los distintos enfoques de gestión de conflictos? Por ejemplo, entender el conflicto principalmente como un problema de orden político es una postura más bien conservadora, centrada en el statu quo y, como mucho, una visión terapéutica de la gestión de conflictos. Mientras que aquellos enfoques de gestión que explican el conflicto como un catalizador del cambio social, o como una lucha no violenta por la justicia social, son de temple más radical y se centran en una visión transformadora.

Esto no significa que un enfoque sea necesariamente mejor que otro; al contrario, los tres tipos de interpretación del conflicto fijan objetivos valiosos para los esfuerzos de gestión de conflicto que dichas posturas orientan. Pero cabe recalcar que los tres enfoques deben manejarse integralmente y simultáneamente si deseamos impulsar un proceso de paz transformador y sostenible<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Artículo de Vincenc Fisas, publicado en la Revista Futuros N°10. 2005 Vol. III.

<sup>12</sup> Artículo de Cordula Reimann, publicado en the Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. Julio 2000.

#### **1.1.10. Análisis y Resolución de Conflictos desde una Dimensión sicosocial”**

En el presente artículo se sostiene que la Escuela Sico-Sociológica al comprender que la respuesta al conflicto, mediante una conducta agresiva y violenta, es fruto del aprendizaje. En ella se integran la teoría de la frustración, que afirman que detrás de toda conducta violenta hay una persona frustrada; sin embargo, el elemento débil de dicha teoría es la supresión del componente de cambio social y por lo tanto, la eliminación de cualquier explicación sociológica. Dentro de la Escuela Sico-Sociológica introduciríamos todo lo relativo a la percepción y a los estereotipos, pues desde estos elementos, el conflicto es explicado por el modo de manejar la información o por sesgos perceptivos, es decir, por la interpretación errónea o sesgada de la información. Toda persona utiliza procesos y mecanismos para conocer a los semejantes y así mismos, de tal modo que los procesos sicosociales de percepción y cognición social están presentes juntos con los estereotipos o evaluaciones negativas que se realizan de una situación. Además dentro de la Escuela Sico-Sociológica tenemos que considerar las técnicas de simulación porque ayudan a comprender situaciones, analizando el comportamiento de las partes implicadas y la teoría de la negociación, desde la que el conflicto es perfectamente atendible y negociable <sup>13</sup>

#### **1.1.11. “La Mediación como Estrategia para la Resolución de Conflictos: Una perspectiva Sicosocial”**

En el presente artículo se sostiene que la mediación tiene un elemento fundamental constituida por el objetivo que persigue; es decir por la obtención de una resolución o un acuerdo que resuelva el conflicto, pero esto no siempre es lo único deseable o posible. Así por ejemplo en el muy utilizado y difundido modelo de Harvard, también conocido como modelo de solución de problemas o modelo directivo, es esencial llegar a un acuerdo, reduciendo las causas de la discrepancia y aproximando los objetivos de las partes, mientras que desde otros planteamientos se considera que los objetivos son simplemente tácticos y provisionales, y que

---

<sup>13</sup> Artículo de Yolanda Ruiz, Universitat Jaume I, Jornadas de Fomento de la investigación.

lo importante es lograr una mejora de las relaciones entre las partes enfrentadas, buscando soluciones sostenibles o al menos temporales.<sup>14</sup>

## **1.2 Investigaciones nacionales**

### **1.2.1 José Páez (2003).**

Investigador de temas de defensa y seguridad nacional, publicó el libro “Defensa y Seguridad Integral del Perú”, en el que desarrolla la definición, contenido y el proceso de la Seguridad Nacional. Se presenta un resumen.

### **1.2.2 Seguridad Nacional**

La eficacia de la Seguridad Nacional y el logro del Bienestar General se incrementan, en la medida en que la defensa, el desarrollo y la institucionalidad, van alcanzado sus propios objetivos.

A nivel nacional, la seguridad se organiza de acuerdo con la naturaleza de los elementos que se protegen y defienden. De acuerdo con la Constitución Política del Perú, la seguridad de los componentes del Estado: población, medio ambiente, territorio, soberanía e institucionalidad jurídico-política; la proporcionan tres grupos de instituciones: jurídicas que comprenden al Poder Judicial, al Ministerio Público y a la Defensoría del Pueblo; instituciones que comprenden a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional del Perú.

El Poder Judicial administra la justicia cumpliendo su función jurisdiccional consistente en la aplicación de las leyes en los juicios civiles y penales. El Ministerio Público, promueve de oficio o, a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos, tutelados por el derecho y, conduciendo desde su inicio, la investigación del delito. La Defensoría del Pueblo defiende los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad y supervisa el cumplimiento de los deberes de la administración estatal.

---

<sup>14</sup> Artículo de Carlos María Alcover de la Hera, Universidad Rey Juan Carlos, Departamento de Ciencias Sociales.

EL artículo 165° de la Constitución establece que el Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional, hoy Sistema de Seguridad y Defensa Nacional.

Las Fuerzas Armadas constituidas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, tiene como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República.

La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental:

- Garantizar, mantener y restablecer el orden interno.
- Prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad.
- Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado.
- Prevenir, investigar y combatir la delincuencia.
- Vigilar y controlar las fronteras (Art. 166°)

Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional participan en el desarrollo socio económico del país y en la Defensa Civil (Art. 171°).

A las instituciones mencionadas anteriormente se suma un conjunto de instituciones y organizaciones que coadyuvan con la seguridad, de acuerdo con la naturaleza de sus funciones. Las principales son:

- El Sistema de Defensa Civil y el Cuerpo General de Bomberos, con la misión de prevenir y actuar en caso de desastres,
- Seguridad Ciudadana, para la prevención y control de la delincuencia común, la erradicación de la violencia y otras amenazas a la convivencia pacífica.
- Comités de Autodefensa, organizaciones rurales, creadas con el objeto de apoyar a las Fuerzas del Orden en la lucha contra la subversión, el narco-terrorismo y la delincuencia común.
- Servicios de la seguridad particular, que dan protección a empresas e instituciones.
- DEVIDA. Comisión Nacional de Lucha Contra las Drogas.

Para alcanzar el objetivo de la Seguridad Nacional de garantizar la existencia del Estado en un clima de Bienestar General, se requiere desarrollar y optimizar los tres elementos generadores de la seguridad: la

defensa, el desarrollo y la institucionalidad. Cada uno de ellos tiene su propia dinámica e interactúan en una relación sinérgica que va fortaleciendo la seguridad nacional hasta lograr su objetivo.

La seguridad nacional y el bienestar general no son situaciones inalcanzables. Esto lo demuestra la realidad internacional. Ambos han sido logrados por países como Finlandia que ocupa el primer lugar en el mundo en el Índice de Desarrollo Humano, seguido por otros países europeos como Noruega, Dinamarca, Suiza y Suecia.

En el cuadro siguiente se presenta en forma gráfica la interrelación existente entre los componentes de la Seguridad: generadores, ámbitos y el objetivo de la seguridad<sup>15</sup>.

**Cuadro Nº 2: Proceso de la Seguridad Nacional**

Generadores de Seguridad	Ámbitos	Objetivo de la Seguridad Nacional
Defensa Nacional	Defensa Interna. Orden Interno	Garantizar la existencia del Estado en un clima de Seguridad y Bienestar General
	Defensa Externa	
Desarrollo Nacional	Desarrollo Económico	
	Desarrollo Social	
	Desarrollo Científico y Tecnológico	
Institucionalidad	Institucionalización Política, Jurídica, Económica y Social	

Fuente: Páez, José (2013). *Defensa y Seguridad Integral del Perú*, Ed. Olgraf. Lima,

### 1.2.3 Políticas de seguridad establecidas por el Acuerdo Nacional

#### Política de Seguridad Nacional

Esta política ha sido establecida por el Acuerdo Nacional como la Novena Política de Estado.

La política de seguridad nacional garantiza la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. Esta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado, en especial a las Fuerzas Armadas, en el marco de la Constitución y las leyes. Se adoptarán las medidas necesarias para

<sup>15</sup> Páez, José (2013). *Defensa y Seguridad Integral del Perú*, Ed. Olgraf. Lima

prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general.

Con este objeto el Estado:

- Fomentará la participación activa de toda la sociedad en su conjunto en el logro objetivo de la política de seguridad nacional.
- Garantizará la plena operatividad de las Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como el mantenimiento de la paz.
- Impulsará la enseñanza de los conceptos básicos de la seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional.
- Fomentará la participación activa en la protección de la Antártida, en el medio ambiente, el desarrollo de la Amazonía y la integración nacional.
- Mantendrá una estrecha coordinación entre el sistema de defensa nacional y la política exterior para la definición y defensa de los intereses permanentes del Estado.

### **Política de seguridad externa**

Esta política ha sido establecida por el Acuerdo Nacional como la Sexta Política de Estado.

La Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración garantiza:

- Llevar a cabo una política exterior al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo, que promueva una adecuada inserción del país en el mundo y en los mercados internacionales, a través de una estrecha vinculación entre la acción externa y las prioridades nacionales de desarrollo.
- Firme adhesión del Perú a las normas y principios del Derecho Internacional, con especial énfasis en los Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas y la del Sistema Interamericano.
- Establecer una política basada en el diálogo entre las instituciones del Estado, las organizaciones políticas y las demás organizaciones de la sociedad.

**Con este objeto el Estado:**

- Promoverá un clima de paz y seguridad a nivel mundial, hemisférico, regional y subregional, con el objeto de crear un ambiente de estabilidad política y de fomento de la confianza, necesario para facilitar

el desarrollo de nuestros países y la erradicación de la pobreza. En este marco se otorgará particular énfasis a la reducción del armamentismo y a la promoción del desarme en América Latina.

- Promoverá el respeto a los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de Derecho, así como fomentará la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales.
- Participará activamente en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregionales, regional y hemisférico, y desarrollará una política de asociación preferencial con los países vecinos a fin de facilitar un desarrollo armónico, así como para crear identidades y capacidades de iniciativa, negociación y diálogo, que permitan condiciones más equitativas y recíprocas de participación en el proceso de globalización.
- Impulsará activamente el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos.
- Fortalecerá una diplomacia nacional que promueva y defienda los intereses permanentes del Estado, proteja y apoye sistemáticamente a las comunidades y empresas peruanas en el exterior, y sea instrumento de los objetivos de desarrollo, expansión comercial, captación de inversiones y de recursos de cooperación internacional.
- Impulsará políticas migratorias globales que incorporen a la promoción de oportunidades laborales.
- Respetará la soberanía de los Estados y el principio de no intervención<sup>16</sup>.

El Gobierno Regional de Cajamarca publicó el año 2007, el estudio titulado “Cajamarca: Minería Oportunidades y Amenazas”. Empieza con un diagnóstico de la situación y comprensión de los problemas de la zona, poniendo el acento sobre los problemas sociales y políticos y las relaciones entre actores sociales e institucionales diversos que tienen determinados intereses, demandas y percepciones, en particular sobre la minería y el medio ambiente; el propósito es identificar los posibles puntos

---

<sup>16</sup> Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. Acuerdo Nacional, Lima, 2015

básicos de encuentro y de relaciones armoniosas entre el sector minero y la comunidad rural y urbana de Cajamarca. Se debe resaltar que las conclusiones del estudio que se presentan a continuación, se mantienen vigentes.

- El impacto de la minería en el crecimiento económico de la región es extraordinario. Sin embargo, la situación de malestar y conflicto entre las empresas mineras y sectores de la población tiende a acrecentarse y complicarse. La población siente temor e incertidumbre por la contaminación y la disminución o pérdida de agua para consumo humano y riego agrícola que estaría produciendo las operaciones mineras en la región.
- Los actores sociales y políticos contrarios a la actividad minera se han incrementado y diversificado. Entre ellos coexisten preocupaciones ecologistas válidas y legítimas, intereses y motivaciones de aprovechamiento económico, afanes de protagonismo político y estrategias violentistas de poder. El narcotráfico que se expande en la región, tiene intereses contrarios a la formalización de las economías locales que la inversión minera promueve.
- Los medios de comunicación locales juegan un papel importante en el desarrollo de los conflictos, transmitiendo diversas opiniones a favor o contrarias a la minería; sin embargo, preocupa la red de radios informales que en la mayoría de las provincias desarrollan campañas de desinformación y agitación social contra las operaciones mineras.
- El discurso y las acciones de estos sectores sociales y políticos contrarios a la minería tiende a ser más confrontacionales y violentistas, dificultando el manejo del conflicto por vías pacíficas e institucionales.
- La oposición de la iglesia católica a la actividad minera en la región, en particular de los Arzobispados de Piura y Chulucanas, del Vicariato de Jaén y de los jesuitas, aporta al movimiento no sólo su red de párrocos, catequistas, activistas de las vicarías de solidaridad y medio ambiente y las radios Kutivalú (Piura), Marañón (Jaén) y Santa Mónica (Chota), sino también su autoridad religiosa y credibilidad. Sus argumentos son la contaminación ambiental, la incompatibilidad del desarrollo de la agricultura con la minería y el casi nulo aporte de la minería a la generación de empleo y al desarrollo local.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Gobierno Regional de Cajamarca (2007).Cajamarca: Minería Oportunidades y Amenazas

#### **1.2.4 Vargas Cooban<sup>18</sup>**

Indica que “en la tierra existen 1400 millones de kilómetros cúbicos de agua, pero el 99,3% es agua salada y sólo el 0,07% es agua dulce. Según estudios de las Naciones Unidas a más tardar a partir del año 2025 el agua dulce será agudamente escasa. El 60% del agua dulce del mundo está en posesión de tan sólo 9 países entre los cuales se cuentan Perú y Brasil como condóminos del Amazonas. Esto quiere decir que estos países o regiones se verán sometidos a crecientes presiones para arrebatárles el control de este recurso que tiene un carácter cada vez más estratégico. Ello es una fuente potencial de graves conflictos. El científico social norteamericano Peter Gleick ha ubicado 50 conflictos potenciales de gran intensidad a mediano plazo a causa del agua; entre ellos, uno por la posesión del agua del Lago Titicaca, sin cuyo recurso – indicó- no es viable el desarrollo del norte chileno”.

#### **1.2.5 Gil Vladimir<sup>19</sup>.**

respecto a los conflictos sociales, sostiene que ellos se deben fundamentalmente a desfases entre las exigencias de modernización de las regiones particularmente de Ancash, donde se ha asentado el sector minero y las exigencias de desarrollo económico, social y ambiental de la región, es decir dan cuenta de este desfase en forma vertiginosa y las necesidades de cambio el cual debe estar centralizado en una gestión eficiente, sobre todo en un marco de negociaciones sujetas a un equilibrio constante entre la región y las empresas.

El autor señala que en las acciones de violencia que se suscitaron en el periodo 2005-2008 en Ancash se afectó la propiedad de los inversionistas y se exigieron planes de desarrollo local a los empresarios, ante la ausencia del Estado. En este contexto las poblaciones entendieron que la explotación de los minerales ubicados en su territorio genera riqueza y que parte de esta debe favorecer a sus pueblos. La regalía como contraprestación de pago puede constituirse en ese derecho de participación de bienes, pero los montos son muy irrisorios y la necesidad

---

<sup>18</sup> Vargas Cooban, Luis (2001) *Perspectivas estratégicas de la Marina de Guerra del Perú a inicios del Siglo XXI*. Revista de Marina. Lima. P. 13.

<sup>19</sup> Gil, Vladimir. (2009). *Aterrizaje minero. cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Ancash, Perú*. Edit. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

de mejorar la calidad de vida, la carencia de infraestructura y empleo para los pobladores en estas zonas incrementan los reclamos.

Actualmente en la región las comunidades afectadas por la minería y en muchas de ellas las relaciones con las mineras están bastante resquebrajadas. El Estado aquí tiene la responsabilidad de prever que se garantice el Estado de Derecho, pero a su vez tiene la de administrar justicia y lograr el entendimiento con las poblaciones, no tener una clara visión política para administrar los conflictos haría que éstos puedan generalizarse, cerrando un eje violento en esta parte del país.

Para preservar el Estado de Derecho se debe contar con funcionarios de Estado activos, flexibles y con capacidad de decisión y, sobre todo, deben entender que en un proceso de globalización los excluidos y marginados se organizan para exigir derechos y que el diálogo tiene que ser intercultural para entenderse con nuestras poblaciones originarias.

Por otro lado, el Ejecutivo al relacionar los conflictos mineros con grupos subversivos, en muchos casos realiza una propaganda gratuita para dichos grupos, pues una parte de la población ve a sus dirigentes como verdaderos defensores de ellos y no como subversivos. Los conflictos se resuelven en democracia y no con conductas de confrontación. Ante ello solo queda que el Estado tenga mayor presencia con obras sociales y programas de desarrollo en las zonas mineras y que las poblaciones se integren en forma participativa a estos planes de desarrollo.

El MEF conoce que los gobiernos locales no tienen una eficiente capacidad de gasto y no cuentan con iniciativas para elaborar proyectos. A su vez, las comunidades enfrentan mayores desventajas y sin asesorías no se les puede pedir proyectos, ese fue el error cometido con los fondos en el caso de Antamina. La minería no tiene una experiencia exitosa de desarrollo y, por el contrario, las poblaciones cercanas se han sumado más en la pobreza. Ante esto el autor recomienda que el Estado debiera incluir políticas de inversión que amortigüen los efectos sociales de la actividad minera. No puede pedirse a la empresa dirigir con responsabilidad social proyectos que le competen al Estado ya que esto se confunde con el falso

paternalismo y conduce a que las poblaciones sigan exigiendo al empresariado mayor asistencia.

#### **1.2.6. Sandonas, Juan<sup>20</sup>**

En su libro *Pobreza y exclusión en el Perú*, realizó un diagnóstico de país que se caracteriza por una enorme desigualdad social. Más de la mitad de la población es pobre, y más de la tercera parte se encuentra en situación de extrema pobreza.

Si bien las desigualdades no sólo económicas y sociales, sino también raciales y culturales, existen desde hace siglos, actualmente contribuyen a los desencuentros entre distintos sectores de la sociedad. En este contexto, importantes sectores sociales se mantienen excluidos de los servicios públicos, de la satisfacción de necesidades básicas, y en general de los beneficios de la sociedad moderna. El surgimiento y avance de la violencia política en los años 80' es una consecuencia de esta situación de exclusión, que ha originado sentimientos de frustración e impotencia que se reflejan en conductas antisociales, ya no sólo individuales sino también colectivas, y que configuran un contexto problemático y sumamente difícil para la gobernabilidad.

Un problema serio en este sentido es que, aún si la minería pudiera en algunos casos aportar beneficios importantes para una determinada región, la distribución de los beneficios a nivel individual podría ser demasiado pequeña como para generar un interés de la población en defender dicha actividad. En este contexto, conductas de prepotencia y desdén de los funcionarios y empleados de las empresas mineras podrían también haber alimentado sentimientos negativos que dificultan las posibilidades de entenderse para poder llegar a acuerdos consensuados que eviten las situaciones conflictivas.

En algunos casos las empresas también han realizado prácticas paternalistas para ganar el apoyo de sectores de la población y han contribuido a generar conflictos internos en las comunidades, o a exacerbar los ya existentes. Así, en ocasiones se han producido conflictos por haber la empresa otorgado determinados beneficios u obras a unas comunidades y no a otras que se sentían con igual derecho. Esto ha

---

<sup>20</sup> Sandonas, Juan.(2008). *Pobreza y exclusión en el Perú*. Tesis para el Grado de Doctor en Ciencias sociales. Univ. Federico Villarreal. Lima.

contribuido a la situación conflictiva y al encono de las posiciones contrarias a la actividad minera. Por otra parte, los altos ingresos de los trabajadores de las compañías mineras, en comparación con la pobreza de la población local, han ocasionado también conductas de superioridad y menosprecio, además de otros problemas aún más serios, como el incremento de la prostitución o su aparición como un problema local.

Se ha señalado también que el establecimiento de la compañía minera ha originado en las ciudades cercanas un incremento significativo de la demanda por alimentos y servicios, con el consecuente impacto sobre los precios locales. De tal forma que mientras sólo un segmento de la población se ha beneficiado con empleo en la mina o el desarrollo de sus negocios, la mayoría ha tenido que enfrentar las subidas de precios.

Toda esta situación ha originado serias tensiones sociales, las cuales no han sido manejadas adecuadamente por las empresas y han contribuido a formar un sentimiento de rechazo a éstas entre diversos sectores de la población. En este contexto, el tratamiento de las relaciones de las empresas con las comunidades de su entorno ha carecido de un adecuado asesoramiento de profesionales en antropología y sociología, los cuales han estado ausentes o no han tenido el peso necesario en la definición de las políticas empresariales.

Por su parte, los funcionarios del Estado tampoco han aplicado buenas prácticas de relacionamiento con las poblaciones afectadas por los proyectos mineros, y esencialmente han repetido similares patrones de conducta que aquellos de los funcionarios y empleados de las compañías mineras.

Todos estos desencuentros tienen raíces históricas y reflejan una complejidad de circunstancias y elementos que explican la situación conflictiva que se vive en la minería actual. En este sentido, es claro que existen marcadas diferencias culturales y sociales entre los pobladores de las regiones donde se ubican los yacimientos mineros y los funcionarios de las empresas y del Estado, lo cual no solamente hace difícil la comunicación y comprensión, sino que además, en muchos casos tales diferencias contribuyen a agravar los conflictos.

### **1.2.7. Marco Arana.**

En su tesis Resolución de Conflictos Medioambientales presentada en Universidad PUCP, sostiene que los conflictos socio ambientales surgen de las malas relaciones entre la Minera y las comunidades de su entorno. Se trata de conflictos que giran alrededor de la posición y calidad de recursos naturales fundamentales como la tierra y el agua y para ello utiliza el enfoque teórico metodológico de los procesos de resolución de conflictos, los enfoques existentes en el campo de la ingeniería ambiental, los cuales vinculan los estudios de impactos ambientales a los conflictos medio ambientales.

## **2. Bases Teóricas**

### **1.1. Conflictividad Social de naturaleza Socio ambiental**

Los conflictos ambientales son un tipo particular de conflicto social. Los conflictos sociales son procesos que tienen un desarrollo temporal. Estos procesos tienen lugar en el ámbito público, por lo que se excluyen las disputas del espacio privado. En cuanto al ambiente, un daño en el mismo puede considerarse como la base de un potencial conflicto ambiental. Un conflicto social adopta un estado público e involucra más de un actor. Presupone por lo tanto acciones colectivas, en las que grupos de personas entran en disputa. Un conflicto alude, en síntesis, a una dinámica de oposición, controversia, disputa o protesta de actores. Los conflictos socio ambientales son aquellos relacionados con el daño a los recursos naturales, donde la oposición proviene principalmente de actores exógenos, por lo común activistas de organizaciones ambientalistas involucrando también, a las comunidades directamente afectadas por los impactos derivados de un determinado proyecto. En la realidad no existe “conflicto ambiental” puro, sin dimensión social, por tanto, todos los conflictos denominados ambientales son socio ambientales<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Walter, Mariana. (2008) *Conflictos ambientales, socioambientales, ecológico distributivos, de contenido ambiental*, Instituto de Ciencia i Tecnologia Ambiental. UA Barcelona

## 2.2 Seguridad Nacional

Seguridad es la situación en la cual, las personas, organizaciones y el patrimonio, se encuentran protegidos frente a peligros, amenazas, daños y riesgos. La situación de seguridad es el producto del conjunto de previsiones y acciones de protección y defensa, adoptados por organismos especializados cuya misión es proporcionar ese servicio, enmarcados en la institucionalidad jurídica, administrativa y ética<sup>22</sup>.

Es la situación en la cual, el Estado tiene garantizados su existencia, integridad territorial y el ejercicio de su soberanía e independencia. Asimismo, se encuentra en condiciones de defender y proteger a la población de las amenazas a su seguridad y mantener el pleno desenvolvimiento del ordenamiento político-jurídico, que sustenta y legitima al Estado. En síntesis, garantizar la existencia del Estado en un clima organizacional de Bienestar General<sup>23</sup>.

Los Objetivos de la Defensa y Seguridad Nacional son:

- Mantenimiento de la soberanía, independencia e integridad del territorio.
- Mantenimiento del Orden Interno y del Orden Público
- Fortalecimiento de la cohesión e identidad nacional
- Protección y defensa del sistema democrático particularmente contra la acción de la subversión y del terrorismo
- Protección y garantía de los intereses y derechos del Estado Peruano en el contexto internacional,
- Protección de la vida, del patrimonio y la infraestructura del Estado y de la población frente a los desastres.<sup>24</sup>

## 2.3 Teoría relacionada con la Seguridad Nacional

Castro (2013) resume la Seguridad vinculada inicialmente a la defensa del Estado; para lo cual las fuerzas del orden eran las llamadas a cuidarla y protegerla. En la región, el concepto de seguridad siempre ha tenido un significado militar y ha estado asociada a la protección del Estado por las

---

<sup>22</sup> CAEN. Centro de Altos Estudios Nacionales. (2009) *Planteamientos doctrinarios*, Lima

<sup>23</sup> Páez, José. *Seguridad y Defensa Nacional* (2005) Ed Kama'q, Lima

<sup>24</sup> CAEN. Centro de Altos Estudios Nacionales. (2009) *Planteamientos doctrinarios*, Lima

Fuerzas Armadas. Bajo esta tendencia, los movimientos sociales que reclamaban la ampliación de libertades políticas y cambios constitucionales y demandaban atención a las necesidades colectivas eran señalados por las élites políticas y militares como los *enemigos del Estado*. Sin embargo, este enfoque ha dado paso a una nueva forma de entender la seguridad en la que no se prioriza la defensa del Estado sino la seguridad humana de sus ciudadanos.

El cambio de este paradigma respecto a la seguridad vendría como consecuencia del fin de la Guerra Fría y la aparición de una nueva propuesta política y teórica, expuesta por Amartya Sen (1990) sobre el bienestar y el desarrollo, en el que identificaba y destacaba la naturaleza multidimensional de la seguridad. Actualmente, el enfoque de la seguridad multidimensional está presente en los trabajos de Naciones Unidas, así como también en la Organización de Estados Americanos - OEA, el mismo que a través de la Secretaría de Seguridad Multidimensional viene siendo implementada, con el establecimiento de un mecanismo de seguimiento de carácter político por parte de los Estados que conforman la organización.

Un antecesor peruano, Edgardo Mercado Jarrín señalaba que la seguridad es una tarea sumamente compleja. Tradicionalmente hablar de seguridad nacional era hablar de seguridad militar, de poder militar y, consecuentemente, se le restringía al campo castrense. En tiempos recientes, la cuestión de la seguridad nacional ha asumido dimensiones más amplias hasta incluir el juego de todos los factores políticos, económicos y sociales, abarcando tanto el campo interno como el externo, sea en la paz como en la guerra, por lo cual se le llama con propiedad Seguridad Integral. Es así como la seguridad nacional ya no es hoy una función privativa o exclusiva de las fuerzas Armadas, sino una responsabilidad del gobierno en su conjunto a la vez que fuente de obligación permanente tanto para los gobernantes como para los gobernados. Todos los ciudadanos son responsables de la seguridad de su país. El término seguridad nacional con frecuencia se emplea como sinónimo de defensa nacional, lo cual es inapropiado, puesto que aquél es un concepto más amplio al punto que incluye el de defensa nacional. La responsabilidad de la defensa nacional recae fundamentalmente en las fuerzas armadas, en tanto que la seguridad, es responsabilidad de todos.

La seguridad nacional, debe buscarse a través de acciones relacionadas en los diversos campos del potencial a fin de neutralizar las presiones contrarias existentes o previsibles. La Defensa Nacional resulta de un conjunto de acciones concretas que deben ser programadas, especialmente en el campo militar, para coadyuvar al logro de los objetivos nacionales que pretende proteger la seguridad nacional, dentro del ambiente dinámico y cambiante que caracteriza los ámbitos interno y externo. La afirmación generalizada entre los expertos es que, una de las finalidades del Estado era el bienestar general, pero para conseguir dicho bienestar, reflejo de sus intereses y aspiraciones, un estado debe neutralizar las presiones contrarias. La consecución del bienestar general requiere pues el establecimiento de un sistema de protección capaz de garantizar la acción del Estado, en el logro de sus objetivos, es decir, el pleno ejercicio de la soberanía, que significa libertad, independencia e integridad territorial.

En ese sentido, la seguridad debe entenderse como un valor intermedio que los Estados pueden tener en mayor o menor medida, y que tratan de incrementar no “per se” sino por la garantía de protección que representa para el logro de sus objetivos. La seguridad puede entenderse en un sentido objetivo como la ausencia de amenazas a valores esenciales y en un sentido subjetivo como la ausencia de temor de que tales valores sean atacados.

- José Páez (2005) nos dice que, la política de seguridad nacional garantiza la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. Esta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del estado, en especial a las fuerzas Armadas, en el marco de la constitución y las leyes. Se adoptarán las medidas necesarias para prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general. Con este objetivo el Estado fomentará la participación activa de toda la sociedad en su conjunto, en el logro objetivo de la política de seguridad nacional, garantizará la plena operatividad de las fuerzas armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como el mantenimiento de la paz, impulsará la enseñanza de los

conceptos básicos de la seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional, generando finalmente un marco de estabilidad social que afiance los derechos y deberes de todos los peruanos. Roberto Chiabra (2010) nos dice que, la dinámica de la globalización, el aumento de la interdependencia, y los objetivos e intereses de los Estados, generan un cambio en la esencia de los conflictos, con riesgos y amenazas de carácter global que atentan contra la gobernabilidad. Los conflictos sociales generan problemas de gobernabilidad y estos a la vez afectan a la seguridad nacional al verse el proceso democrático amenazado por los conflictos sociales internos al establecer que el estado es incapaz de prever y solucionar conflictos, incumplimiento de compromisos adquiridos y un marcado desconocimiento del país (multicultural y multiétnico), subestimándose la capacidad de resistencia y de reacción de las poblaciones y la histórica exclusión social por la ausencia del estado en algunas regiones y el abandono de éste en otras. Sin embargo, desde 1994 el PNUD reporta que, en el estudio de la Seguridad, se deben considerar siete dimensiones distintas: Seguridad Económica, Alimenticia, de Salud, Medioambiental, Personal, Comunitaria y Política., lo cual se reafirma con la *Declaración sobre Seguridad de las Américas*, en donde se incorpora el concepto de Seguridad Multidimensional. El Documento señala que la concepción de Seguridad en el Hemisferio es de *alcance multidimensional, incluye amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, el desarrollo integral y a la justicia social, y se basó en los valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.* (OEA, 2003). Teniendo como referencia los aportes teóricos mencionados, resumimos las siete dimensiones de la Seguridad en cuatro dimensiones: Seguridad Económica, Política, Humana y Ambiental.

- Seguridad Económica: Está asociada a la posibilidad que la persona cuente con un ingreso básico y empleo que le debe permitir satisfacer sus necesidades fundamentales de alimentación y salud.
- Seguridad Política: Está referida a los casos en los que los derechos políticos fundamentales de la persona son violentados por

gobiernos autoritarios de cualquier signo ideológico, no sólo porque los reprimen, limitan su libertad, sino porque provocan desapariciones de personas y no permiten la renovación democrática del poder. Igualmente, se incluye el abuso en las Comunidades tradicionales.

- Seguridad Humana: (Amartya Sen) La seguridad personal asume las siguientes formas:
  - a) Amenazas del Estado, cuando practica la tortura física, principalmente en Estados autoritarios.
  - b) Amenazas de otros Estados, cuando se propician guerras de diverso origen y naturaleza.
  - c) Amenazas de otros grupos de la población, producida por los enfrentamientos étnicos.
  - d) Amenazas de individuos o pandillas contra otros individuos o grupos, que son ejercidas por delincuentes juveniles, principalmente.
  - e) Amenazas dirigidas contra las mujeres, como producto de violaciones o violencia doméstica.
  - f) Amenazas dirigidas contra los niños, basados en su dependencia y vulnerabilidad física,
  - g) Amenazas contra la propia persona, propiciada por el consumo de drogas o el recurso del suicidio.
  
- Seguridad Ambiental  
Está vinculada a la existencia de amenazas a la vida y la naturaleza como producto de la industrialización creciente de los últimos cuatro siglos, así como por el incremento demográfico incesante.

#### **2.4 La teoría del conflicto de John Burton**

Se basa en la idea de interacciones, relaciones entre los actores sociales empoderados, que mantienen sus propios intereses en el ejercicio del poder formal e informal, enfatizando el valor de las relaciones de múltiples actores en un sistema social. Su teoría se basa en un método llamado "Controlled Communication", el objetivo de este método era permitir la presencia de una tercera persona imparcial en las discusiones informales,

cuya función fuera la de regular la comunicación. Conseguir este objetivo ayuda a crear una atmosfera tranquila, donde los participantes pueden examinar y explorar sus percepciones y la de los demás.

“Controlled communication”, propone la presencia de una tercera parte, cuyo papel es radicalmente diferente al que aparece en los métodos tradicionales. Aquí, la tercera parte actúa como un “facilitador”, que no persuade, verifica o juzga. Su función, únicamente, es la de ayudar a explicar el origen y el proceso del conflicto a través de un análisis y una comparación con otros conflictos. Con este procedimiento se clarifican las percepciones, y aparecen nuevos modos de interacción. Es decir, Burton promueve una mutua satisfacción de las partes, así como una exploración de posibles nuevas soluciones, enfatizando la cooperación entre los afectados, que facilita la satisfacción de todos los intereses y necesidades en juego. En resumen, se considera a la comunicación como un factor imprescindible, en la que deben de participar todos los actores sociales.

Considera además que se deben tener en cuenta dos aspectos para analizar la naturaleza de los conflictos; por un lado las causas que los originaron y por otro lado las características del tratamiento de aquellos para su prevención. Comprende al conflicto como la frustración de necesidades que no pueden ser satisfechas tan sencillamente y que obedecen a un proceso “negociador”, en donde los conflictos se previenen. Burton, apela a la “prevención de conflictos”, pero no en el sentido de contención, ni de impedimento del suceso de aquellos; sino de dar pasos para remover las fuentes del conflicto y más positivamente para promover condiciones en las cuales los comportamientos sean controlados por relaciones de colaboración, a través de la figura de la tercera persona.

## **2.5 La teoría del conflicto de Leonard Dobb**

Uno de los aspectos más importantes sobre sus ideas es su aplicación creativa de la regulación de conflictos, se centra en la búsqueda de aprendizajes en la interacción humana y que pueden conducir a soluciones creativas y novedosas en el tratamiento y gestión de los conflictos. Su teoría se basa en un método llamado “Sensitivity training”, para el análisis, prevención y regulación de los conflictos, este método ofrece la posibilidad de que el grupo sea dirigido por un profesional que hace de “facilitador”, y

enfatisa la importancia del aquí y el ahora para comprender la interacción de los participantes o actores sociales comprometidos en el proceso del conflicto. En este modelo, los grupos se inician con confusión y ansiedad, y una confrontación, para poco a poco, crear la responsabilidad y la cohesión necesaria. Es decir, aquella cohesión que permita aprender y que ofrezca un alto nivel de afecto y de verdad en los miembros. Al mismo tiempo, se realza la cooperación. Otro rasgo de Dobb, es que las terceras partes deben tener ciertas características para actuar adecuadamente en la interacción de las partes en conflicto. La teoría ha permitido el desarrollo de la regulación de conflictos.

## **2.6 La teoría del conflicto de Eduard Azar**

Se centra en su interés en como la crisis y escalada que aparecen en un conflicto afectan las relaciones entre los actores sociales y promueven el entrapamiento para el desarrollo de la regulación y transformación de los conflictos. Su teoría se basa en la identificación de las causas de los conflictos sociales que no pueden ser resueltos por la existencia de desigualdades estructurales sociales, en donde surgen grupos con mayores privilegios que otros y las diferencias respecto a los poderes políticos de los actores, causa fundamental de conflictos sociales. La base de su teoría, se encuentra en la identificación de las causas de los conflictos de gran duración y considera cuatro variables que permiten regular y transformar una situación conflictiva. En primer lugar, habla de todos los aspectos comunes que posee un grupo determinado. En segundo lugar, se refiere a las necesidades humanas. En tercer lugar, identifica los diferentes roles y finalmente las interacciones entre los actores sociales. Un aspecto que aparece claramente en su teoría, es el hecho de que cada individuo normalmente se mueve por la necesidad de satisfacer sus propias necesidades, siendo estas actitudes la mayoría de las veces causante de los conflictos sociales, en donde todos los participantes se convierten en víctimas de un proceso que parece no tener fin y que empieza a constituirse como parte de los patrones culturales de una determinada sociedad. La construcción de la paz social posee implicaciones para la regulación de conflictos y la transformación de los mismos, proponiendo la combinación de éstos mecanismos de gestión de conflictos y asegurando la sostenibilidad del modelo de gestión para crear

nuevas alternativas y regular o transformar el conflicto social; siempre y cuando el conflicto se una al desarrollo para reducir las desigualdades, observadas como las principales causas de los conflictos sociales.

## **2.7 La teoría del conflicto de Bryan Wedge**

Su teoría se centra en primer lugar en la comunicación existente entre los grupos en conflicto; pues la calidad de aquella redundará en favor de transformar los dominios de unos sobre otros; en segundo lugar, la cooperación ayuda a reducir las predisposiciones hostiles que existen en primera instancia entre las partes enfrentadas. Finalmente la buena comunicación y la cooperación reducen la escalada hacia la violencia en los conflictos.

Desarrolló un método de gestión de conflictos que consistía en cinco etapas: El intermediario establece un primer contacto con cada parte e inicia un proceso de diálogo; se definen los intereses de cada lado, y se identifican los intereses comunes, algunos de los cuales se pueden satisfacer a través de la comunicación entre las partes; se reúnen los miembros de ambas partes para establecer un contacto; se prepara a las partes para participar en programas de cooperación y finalmente, la acción es terminada con la práctica de aquellos de aquellos programas de cooperación que se han establecido. Todas estas acepciones le dirigen a tener una visión optimista sobre la posibilidad de construir la paz social, transformando los conflictos sociales con coherencia y sostenibilidad.

## **2.8 La teoría del conflicto de Vamik Volkan**

Se centra fundamentalmente en la presencia y participación impostergable de un “facilitador” que va a permitir la regulación de los conflictos e integrará eficazmente la participación de ambas partes; el papel de ésta tercera parte es vital y esencial en este proceso de diálogo con miras a establecer un buen contacto entre las gentes e influenciando en ellos psicológicamente con la finalidad de obtener resultados positivos. Su teoría se basa en la identificación de cuatro conceptos; el primero de ellos se refiere a la conciencia de que las señas de un buen contacto poseen más de un significado que regula el conflicto social en marcha. En segundo lugar, señala que todas las interacciones, sean verbales o no verbales,

formales o no formales, poseen significado y son analizables. En tercer lugar, habla del inicio de los procesos en que los problemas son o empiezan a ser “problemas” de oposición entre las partes y en último lugar, la creación de una atmósfera en la que la expresión de emociones sea aceptable para dirigir al reconocimiento las resistencias al cambio. Su modelo ha tenido gran importancia dentro de la regulación de conflictos. Volkan sostiene que los conflictos dejan pérdidas para todas las partes afectadas. Estos hechos deben ser aceptados por las partes en conflicto, pero también deben aceptar la posibilidad de nuevas alternativas que encuentran en los conflictos oportunidades favorables para ambas partes.

## **2.9 La teoría del conflicto de Montville**

Su teoría se basa en tres procesos distintos e interrelacionados que constituyen este proceso:

- El trabajo de la transformación de conflictos, que une a representantes de ambas partes para comprender sus perspectivas y consensuar estrategias comunes.
- La influencia de la opinión pública para reducir el nivel de escalada del conflicto y para rehumanizar la imagen de ambas partes en conflicto, y finalmente para apoyar a los líderes y puedan desarrollar una conciliación.
- Actividades cooperativas que ofrecen incentivos para la transformación de los conflictos.

## **2.10 La teoría del conflicto de Herbert Kelman**

Su aporte se centra en la “Resolución de Conflictos”, su teoría se basa en un método caracterizado por la presencia masiva de participantes y actores sociales; así como con la participación de una persona que actúa como “facilitador”. Este hecho promueve la existencia de una atmósfera informal, y de una agenda no estructurada que apunta en la dirección de la resolución de conflictos; no obstante aparecen algunos aspectos novedosos, como por ejemplo, observó la transformación de los conflictos como una oportunidad para integrar esfuerzos, y aprender más sobre los conflictos. El método propuesto por Kelman se caracteriza por la presencia de tres o seis miembros que actúan como representantes de cada parte y

la tercera parte. Los participantes discuten con la tercera parte sobre la perspectiva que cada participante tiene sobre el conflicto y sus posibilidades de resolverlo, al igual que sobre los mecanismos y herramientas que necesitan para ello. Estas discusiones no están estructuradas, y están diseñadas para llevarse a cabo en una atmósfera tranquila en la que se evita las interacciones hostiles. De esta forma el proceso que enmarca Kelman, empieza con la visión de cada participante de su propia percepción del conflicto. Al terminar con este primer aspecto se inicia un período de discusión. Cuando cada parte entiende la posición del otro, la discusión se dirige a buscar una solución aceptable conducida por la tercera parte o “facilitador”.

En resumen, proclama algunos rasgos para caracterizar la “Resolución de los Conflictos”; entre ellos: Aumentar los esfuerzos para crear nuevas perspectivas y nuevas ideas; seguir un proceso acumulativo de modificación de ideas de parte de las partes; se beneficia la comunicación entre las partes; A medida que pasan las sesiones de diálogo se mejoran las ideas y propuestas en relación a sus intereses. Es decir representa una oportunidad para aumentar el potencial de interacción y efectividad de la resolución en la gestión de los conflictos sociales.

### **2.11 La teoría del conflicto de Mc Donald**

Su teoría se basa en la regulación y transformación de los conflictos sociales mediante un método no violento, y de proyectos cooperativos que faciliten la construcción de la paz social. Vemos que cada vez cobra mayor importancia la transformación de los conflictos y todos aquellos aspectos que la componen. Como sabemos hay que entender los conflictos positiva y negativamente (regulación y transformación de conflictos) en función de cómo sean regulados o transformados, para ello se ha considerado a la transformación de conflictos, como la metodología más adecuada para la gestión positiva de las situaciones conflictivas y como la que conecta más directamente con los valores promedio de una cultura de paz.

## 2.12 La teoría del conflicto de Kennet Boulding y Anatol Rapoport

A partir de la Teoría General de Sistemas<sup>25</sup>, han aparecido varias tendencias que buscan su aplicación práctica a través de las ciencias aplicadas. Entre otras se puede señalar La teoría de los Juegos, que analiza, con un poderoso armazón matemático, la competencia racional entre dos o más antagonistas en pos de ganancia máxima y pérdida mínima. Por medio de esta técnica se puede hacer prevención y además se puede estudiar el comportamiento de las partes en conflicto.

## 2.13 La teoría de sistemas (enfoque sistémico)

**Generalidades:** El enfoque sistémico estudia los elementos o componentes de un sistema y sus interrelaciones con el ambiente. Es decir que el enfoque sistémico invita a estudiar la composición, el entorno, intono y la estructura de los sistemas de interés; tal es el caso del propuesto sistema nacional de gestión de conflictos sociales (SINAGECOS), frente al sistema de defensa nacional (SIDENA).

El enfoque sistémico, además de enseñarnos a identificar grupos de elementos que podemos clasificar como subsistemas (en relación al SIDENA), de acuerdo a su función, también nos permite distinguir las características comunes a todos los sistemas que podemos encontrar en la realidad (SINAGERD, SINA, SIDENA). Dos de estas características comunes son LA ESTRUCTURA y EL FUNCIONAMIENTO. La primera se relaciona con la organización en el espacio de los elementos del sistema, y la segunda con los fenómenos que dependen del tiempo.

### **Características o aspectos estructurales de un sistema**

Son aquellas que tienen que ver esencialmente con la organización o distribución en el espacio de los elementos que los componen. Los aspectos estructurales pueden diferenciarse como los componentes de todo sistema que son esencialmente estáticos:

---

<sup>25</sup> TGS: su aplicación radica en que un sistema viene formado por agentes, instituciones, organizaciones, comportamientos, creencias, normas, actitudes, ideales, valores y sus respectivas interacciones, que mantienen o modifican el orden del que resulta una determinada distribución de utilidades, conllevando a distintos procesos de decisión de los actores, que modifican la utilización del poder por parte de lo político a fin de obtener el objetivo deseado.

### **Los Elementos:**

Todos los sistemas están formados por elementos o componentes que pueden ser de distintos tipos y se pueden agrupar de muchas formas de acuerdo a su función dentro del sistema.

Por lo tanto los elementos:

- Son los componentes de un sistema.
- Pueden representar o conceptualizar características de la realidad.
- Pueden a su vez ser sistemas (subsistemas).
- Pueden ser no vivientes o vivientes (en muchos casos combinación de ambos).
- Hay elementos que entran al sistema: las entradas.
- Hay elementos que dejan el sistema: las salidas o resultados.
- Como ejemplo de elementos podemos mencionar: las moléculas de una célula; los alumnos de una escuela; las máquinas de una fábrica; etc.

### **Los Límites:**

Son las fronteras que enmarcan a un sistema y lo separan del mundo exterior (los límites pueden ser físicos, como también jurídicos o mentales). Los límites son fijados por la entrada y la salida del sistema. La fijación de los límites es un punto clave en el enfoque sistémico, pues delimita el campo de estudio.

Tomemos como ejemplo el sistema "bicicleta", si lo que nos interesa es su funcionamiento desde el punto de vista mecánico, centraremos nuestro análisis en la bicicleta en sí, pero si nos interesa la bicicleta como medio de transporte tenemos que ampliar el límite y tener en cuenta el suelo sobre el que se desplaza, pues sin la fricción sobre el mismo no puede haber movimiento; como consecuencia no habría desplazamiento del cuadro. En nuestro caso la ampliación de los límites del sistema nos lleva a la necesidad de ir teniendo en cuenta muchas otras variables: el hombre, la carretera, el tránsito, etc. De esta manera podemos afirmar que la concepción natural del tratamiento de la conflictividad social y los conflictos sociales, necesitan ser comprendidos en principio como parte de un sistema funcional enmarcado dentro de un sistema funcional matriz, como lo representa el sistema de defensa nacional (SIDENA).

### **Los Depósitos:**

Son lugares de almacenamiento de materiales, energía, información, etc. Como ejemplos podemos mencionar: Contenedores de hidrocarburo, grasa del organismo, bibliotecas, memoria de computadoras, filmes, etc.

### **Redes de comunicación:**

Son las que posibilitan las relaciones e interacciones entre elementos y permiten los intercambios de materia, energía e información dentro de un sistema (SINAGECOS) con otros sistemas (SINA/SIDENA). Las redes de comunicación pueden ser:

Físicas:

Ejemplo: Redes eléctricas, carreteras, canales, gasoductos, nervios, arterias, etc.

Mentales:

Ejemplo: Órdenes.

### **Características o aspectos funcionales de un sistema**

Son principalmente las que se relacionan con el proceso de funcionamiento del sistema, que va cambiando de estado con el paso del tiempo, es decir, con la circulación de materia, energía e información. Los aspectos funcionales principales de todo sistema son los siguientes, y se asocian con la dinámica “en movimiento”:

### **Flujos de materia, energía o información:**

La mayor parte de los sistemas tecnológicos están realizados para procesar algún tipo de materia, energía e información. Esto quiere decir que a través de ellos circulan materia, energía e información, que procesan y transforman, hasta obtener los resultados deseados.

A la medida de esta circulación se la suele llamar Flujo. El flujo nos indica la cantidad de materia, energía e información que circula por un sistema en un cierto periodo de tiempo.

### **Válvulas:**

Controlan los caudales de los diferentes flujos. Reciben una información que se traduce o se transforma en una acción que puede ser la interrupción o el paso, parcial o total del elemento que fluye. Ejemplos son

una canilla, un interruptor, un director, un coordinador, un catalizador químico, etc. Su representación simbólica suele tener el aspecto de un grifo colocado en la línea de flujo.

### **Transformadores:**

Elementos en los cuales ocurren el o los procesos de transformación de los insumos (materiales o energéticos) en otros productos y de un tipo de energía en otro, de materia en energía, de información en información, de alteración de las propiedades de sustancias por acción del tiempo, la presión, la temperatura, etc. Pueden ser reactores químicos, mezcladores, máquina, artefactos, dispositivos mecánicos, ópticos, circuitos y componentes eléctricos, electrónicos, instituciones, grupos de pertenencia, materiales con propiedades de transformar un tipo de energía en otro, etc.

### **Retardos:**

Causan una demora en el tiempo de alguna acción. Pueden ser intencionales o ser característicos de las diferentes propiedades de los materiales o medios que conforman los canales de flujo. Ejemplo: El retardo en cerrarse de una puerta de un ascensor.

### **Lazos (o bucles) de re-alimentación (feedback):**

Se dice que en un sistema hay realimentación (o retroalimentación) cuando la salida actúa sobre la entrada, es decir, se toma un flujo de la salida y se lo lleva hasta la entrada. Por ejemplo, la información de la temperatura de una habitación se mide en el aparato de aire acondicionado, para chequear que sea la prefijada.

### **Parámetros de los sistemas**

El sistema se caracteriza por ciertos parámetros. Los parámetros son constantes arbitrarias que se caracterizan, por sus propiedades, el valor y la descripción dimensional de un sistema específico o de un componente del sistema.

Los parámetros de los sistemas son:

- Entrada o insumo o impulso (input):  
Es la fuerza de arranque del sistema, que provee el material o la energía para la operación del sistema.
- Salida o producto o resultado (output):

Es la finalidad para la cual se reunieron elementos y relaciones del sistema. Los resultados de un proceso son las salidas, las cuales deben ser coherentes con el objetivo del sistema. Los resultados de los sistemas son finales, mientras que los resultados de los subsistemas son intermedios.

- **Procesamiento o procesador o transformador:**  
Es el fenómeno que produce cambios, es el mecanismo de conversión de entradas en salidas. El procesador caracteriza la acción de los sistemas y se define por la totalidad de los elementos empeñados en la producción de un resultado. Generalmente es representado como la caja negra, en la que entra los insumos y salen cosas diferentes, que son los productos.
- **Retroacción o retroalimentación o retroinformación (feedback):**  
Es la función de retorno del sistema que tiende a comparar la salida con un criterio preestablecido, manteniéndola controlada dentro de aquel estándar o criterio.
- **Ambiente:**  
Es el medio que envuelve externamente el sistema. Está en constante interacción con el sistema, ya que éste recibe entradas, las procesa y efectúa salidas. La supervivencia de un sistema depende de su capacidad de adaptarse, cambiar y responder a las exigencias y demandas del ambiente externo. Aunque el ambiente puede ser un recurso para el sistema, también puede ser una amenaza.

### 3. Marco Conceptual

La presente investigación incorpora sustancialmente algunos antecedentes de investigación que se ocuparon de estudiar la conflictividad y el conflicto social; así mismo también incorpora importantes teorías y variables sostenidas por los diferentes teóricos que han puesto de manifiesto directa e indirectamente la necesidad que los modelos de gestión de conflictos sociales, deben de reunir características que nos aseguren que el modelo de gestión sea consistente, integral y sostenible y por lo tanto contribuyan a garantizar la seguridad nacional y consecuentemente la gobernabilidad democrática. Los elementos que se han identificado han sido extraídas literalmente tal cual aparecen en las referencias bibliográficas, por interpretación de la idea original del autor y finalmente por extensión en la comprensión de los diferentes trabajos existentes en esta materia; así como de las diversas teorías disponibles.

Antecedentes de Investigación:

- Los Dilemas de la Prevención, Transformación y represión de la Conflictividad y el Conflicto Social.
- La Transformación de los conflictos desde la filosofía para la paz.
- La Negociación, una alternativa en la solución de conflictos.
- La Teoría y Práctica del conflicto social y la paz desde la perspectiva socio práctica.
- El Manejo del conflicto para construir una sociedad pacífica.
- Abordar el conflicto: la negociación y la mediación.
- Hacia la transformación de conflictos. Evaluación de los enfoques recientes de gestión de conflictos.
- Análisis y resolución de conflictos desde una dimensión sicosocial.
- La Mediación como estrategia para la resolución de conflictos. Una perspectiva sicosocial.

Teorías en consideración:

- La Teoría del conflicto de John Burton
- La Teoría del conflicto de Leonard Dobb.
- La Teoría del conflicto de Herbert Kelman.
- La Teoría del conflicto de Eduard Azar.
- La Teoría del conflicto de Bryan Wedge.
- La Teoría del conflicto de Vamik Volkan.

- La Teoría del conflicto de Motville.
- La Teoría del conflicto de Mc Donald.
- La Teoría del conflicto de Kennet Boulding.
- La Teoría del conflicto de Anatol Rapoport.

Todos los antecedentes y teorías de una u otra forma han coincidido y convergido en que los modelos de gestión de conflictos sociales deben ser consistentes, integrales y sostenibles; así mismo coinciden en la comprensión positiva de la existencia del conflicto.

Todos ellos han permitido inferir algunas características propias de la Gestión de Conflictos Sociales, como lo son la consistencia, integralidad y sostenibilidad; con ello se logró establecer que la normativa, políticas y estrategias para afrontar los conflictos sociales en el país no son las más adecuadas. La técnica para la elaboración del marco conceptual o teórico propio que ha servido para la elaboración del modelo propuesto, ha sido la de revisar a cada autor y obtener de ellos sus ideas principales y centrales para la visualización de los elementos constitutivos que respaldan al modelo propuesto como son la prevención, resolución, regulación y transformación de conflictos; así como las variables características de consistencia, integralidad y sostenibilidad que nos permitan estructurar adecuadamente el modelo en alusión a los aportes de los autores. El modelo propuesto, abarca cuatro enfoques de vital importancia que permitirían fortalecer la gestión del conflicto social.

### **3.1.2 Definiciones utilizadas en la Gestión de Conflictos Sociales.**

- a) Actores primarios: Aquellos que participan directamente en el conflicto.
- b) Actores secundarios: pueden ser grupos que apoyan a algunas de las partes; instituciones, organizaciones de la sociedad o personas vinculadas indirectamente al conflicto.
- c) Arbitraje: Arbitration. Es un proceso en el que aparece un tercero o tercera, que decide sobre todo aquello que se le presenta. Es un modelo parecido al de los procesos judiciales, la única diferencia es que son las partes quienes eligen el árbitro y las reglas con las que se trabaja son más flexibles. En este proceso no existe comunicación entre las partes, sino que son los abogados quienes hacen sus presentaciones a los árbitros.

- d) Conciliación: Conciliation. Es un procedimiento para regular los conflictos por vía pacífica, es una práctica que consiste en utilizar los servicios de una tercera parte neutral para que ayude a las partes en conflicto a allanar sus diferencias y llegar a una transacción amistosa o a una solución adoptada de común acuerdo. Es decir, consiste en dirigir a las partes hacia un acuerdo o una solución mutuamente aceptables. Es un proceso caracterizado por la flexibilidad, que ayuda a las partes en conflicto a discutir sobre sus propias diferencias y a ayudarlas a presentar sus soluciones. No obstante, se diferencia de la mediación, por el papel más activo que juega el mediador.
- e) Conflicto activo: Es el conflicto social expresado por alguna de las partes o por terceros a través de demandas públicas, formales o informales.
- f) Conflicto latente: Es el conflicto social no expresado públicamente. Permanece oculto, silencioso o inactivo, en el que se puede observar la concurrencia de factores que tienen un curso de colisión pero que no se manifiestan o habiéndose manifestado han dejado de hacerlo durante un tiempo considerable.
- g) Conflicto social: Es un proceso complejo en el cual sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios y esa contradicción puede derivar en violencia.
- h) Conflicto socio ambiental: Su dinámica gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. Están presentes también componentes políticos, económicos, sociales y culturales.
- i) Cooperación: Cooperation. Es lo contrario a la competición, se considera que la cooperación se refiere a una acción en la que cada parte decide actuar conjuntamente, buscando soluciones comunes que beneficien a la mayoría en la medida que se pueda. La acción cooperativa en el conflicto implica una preocupación por los intereses de las otras partes y una primacía por los intereses comunes. No obstante, no se olvidan los intereses individuales, la cooperación es muy importante para la transformación de los conflictos, se considera que la mejor respuesta ante las situaciones conflictivas es la cooperación.
- j) Crisis: Cuando el conflicto desborda los canales institucionales previstos normativamente para su tratamiento; suelen generarse por

acción de un actor que polariza y desencadena hechos para conseguir un resultado favorable.

- k) Conflicto socio ambiental: Su dinámica gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. Están presentes también componentes políticos, económicos, sociales y culturales.
- l) Cooperación: Cooperation. Es lo contrario a la competición, se considera que la cooperación se refiere a una acción en la que cada parte decide actuar conjuntamente, buscando soluciones comunes que beneficien a la mayoría en la medida que se pueda. La acción cooperativa en el conflicto implica una preocupación por los intereses de las otras partes y una primacía por los intereses comunes. No obstante, no se olvidan los intereses individuales, la cooperación es muy importante para la transformación de los conflictos, se considera que la mejor respuesta ante las situaciones conflictivas es la cooperación.
- m) Crisis: Cuando el conflicto desborda los canales institucionales previstos normativamente para su tratamiento; suelen generarse por acción de un actor que polariza y desencadena hechos para conseguir un resultado favorable.
- n) Desescalamiento: En esta fase se levantan las medidas de fuerza y existe un diálogo entre los actores. El conflicto ha logrado ingresar a una fase de negociación entre los actores sociales.
- o) Disputa: Dispute. Este término se refiere a un tipo de controversia verbal, de debate o de altercado. De esta forma, la disputa se puede interpretar como una primera fase que puede desembocar en un conflicto, las disputas conciernen a la existencia de dos posiciones irreconciliables cuando el conflicto tiene lugar sobre los hechos, sobre la ley o sobre la naturaleza de la realidad.
- p) Economía Social de Mercado. Se basa en la organización de mercados como mejor sistema de asignación de recursos, y trata de corregir y proveer las condiciones institucionales, éticas y sociales para su operatoria eficiente y equitativa. En los casos requeridos no se abstiene de compensar o corregir posibles excesos o desbalances que puede presentar un sistema económico moderno basado en mercados libres, caracterizado por una minuciosa y extensa división del trabajo, y que, en determinados sectores y bajo ciertas circunstancias, puede alejarse de una competencia leal y eficaz.

- q) Escalamiento: Es la manifestación del conflicto social, que ocurre cuando los actores sociales desencadenan acciones públicas de rechazo a una decisión u omisión por parte del Estado, y se confrontan a través de procesos públicos espontáneos o institucionales.
- r) Gestión de conflictos: Management. Esta terminología observa el conflicto como un elemento propio de la vida que no debe ser finalizado, sino manejado constructivamente. Es la segunda terminología que se utilizó para referirse a los estudios sobre los conflictos. Esta expresión está asociada con el concepto de Conflict regulation (Regulación de Conflictos), también se ha considerado relacionar esta última expresión con la de Conflict Transformation /Transformación de Conflictos.
- s) Gobernabilidad: Capacidad del Estado para gestionar los asuntos públicos y mantener la legitimidad de las instituciones públicas.
- t) Governance. Conjunto de mecanismos, políticas y acciones para una adecuada coordinación, dirección y consenso en las políticas públicas. Tiene como propósito mejorar la legitimidad, credibilidad y capacidad de respuesta ante la sociedad.
- u) Mediación: Mediation. Es otro proceso para abordar los conflictos. Es la técnica mediante la cual son las partes mismas inmersas en un conflicto quienes tratan de llegar a un acuerdo con ayuda de un mediador, tercero imparcial, que no tiene facultades de decisión. El objetivo que presenta es la regulación de un conflicto y ayudar a las partes a buscar soluciones para el mismo. Se caracteriza por ser un proceso voluntario, confidencial, flexible, limitado en el tiempo y con participación activa de las partes. Dentro de este modelo el mediador es el que guía y organiza el proceso con pretensiones de generar un espacio de cooperación. El mediador juega el rol de un facilitador que no da soluciones, sino que ayuda a encontrarlas permitiendo a las partes crecer en la responsabilidad, el reconocimiento y el empoderamiento
- v) Negociación: Negotiation. Es un proceso en que dos o más partes interdependientes reconocen diferencias en sus intereses y deciden buscar un acuerdo. Es decir, es un proceso en el que se toma una decisión conjunta por las partes afectadas. Estas partes, en primer lugar, discuten sobre sus diferencias para pasar posteriormente a un acuerdo a través de la búsqueda de nuevas alternativas. Son los

afectados quienes deciden intercambiar. Cada una de ellos tiene sus propios recursos pero necesita de los otros para funcionar. Por último, diremos que existen dos tipos de negociaciones; la negociación distributiva (presenta para las partes resultados negativamente correlacionados, de modo que lo que uno gana lo pierde el otro), y la negociación integrativa (presenta posibilidades de ganancia para todas las partes. Se intenta realizar una buena distribución de los beneficios, buscando soluciones conjuntas a los problemas.

- w) Política Pública: Son las acciones de gobierno que buscan cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad. Como señala Chandler y Plano, se pueden entender como el uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales. Prevención: Actividad que se realiza de manera anticipada al desencadenamiento de un conflicto social o, en su defecto, al escalamiento o crisis del mismo.
- x) Prevención: Actividad que se realiza de manera anticipada al desencadenamiento de un conflicto social o, en su defecto, al escalamiento o crisis del mismo.
- y) Prevención de Conflictos: Prevention. Capacidad de actuar ante los primeros indicios de un conflicto. Su objetivo es conseguir que no se sobrepase un determinado umbral de violencia. Si el conflicto es tratado desde un principio es posible que se pueda regular convenientemente. La prevención tiene que ser llevada a cabo por todos los miembros de la sociedad cuando la información sobre un conflicto sea suficiente y su análisis adecuado. Es decir, que se necesitan compromisos sociales y políticos para transformar las situaciones conflictivas caracterizadas por la no satisfacción de las necesidades humanas en lugar de hacia las posibles alternativas de futuro. Frente al término de prevención introdujo el término de prevención. Con el pretendía poner fin al carácter reactivo de la prevención que parecía miraba más hacia el pasado en lugar de hacia las posibles alternativas de futuro.
- z) Reconciliación: Reconciliation. Es vista como un espacio social en el que se unen las experiencias pasadas con las alternativas posibles para el futuro. Superar las diferencias pasadas es necesario para reconciliar a las partes y reconstruir las relaciones humanas. La reconciliación se compone de la verdad, solidaridad, justicia y paz. Es decir, las experiencias de paz tienen lugar cuando las relaciones han

sido reconstruidas. No obstante, debemos decir que no toda reconciliación implica la finalización de un conflicto, sino un aplazamiento del mismo.

- aa) Reconocimiento: Recognition. Es entendido como la capacidad que tienen cada una de las partes afectadas en un conflicto de ver las necesidades y los intereses de los otros y otras como si fueran los propios. En este sentido, el reconocimiento es un paso más allá de la tolerancia. Al igual que con el empoderamiento, se dice que en el proceso de mediación las partes se fortalecen en la capacidad de entender las posturas ajenas.
- bb) Resolución de Conflictos: Conflict Resolution. Fue la primera denominación que se dio a los estudios sobre los conflictos y que enfatiza sus aspectos más destructivos y negativos. Este término sugiere que los conflictos pueden ser finalizados satisfactoriamente. Es decir, un conflicto solo es resuelto cuando se ofrece una solución para el mismo. Esta solución se caracteriza por ser durable y pretende la finalización de los conflictos sin tener en cuenta sus posibles aspectos positivos para el desarrollo de la sociedad.
- cc) Tercera Parte: Third Party. Se refiere a todas aquellas terceras personas que intervienen en procesos de regulación de conflictos. Pueden ser los mediadores, los conciliadores, los árbitros, etc. La mayoría de ellos se caracteriza por su aspecto neutral. Este término podría ampliarse a todos aquellos que trabajan para la transformación y la regulación de los conflictos con la finalidad de conseguir un estado de paz.
- dd) Transformación de Conflictos: Conflict Transformation. Esta terminología fue la tercera que se ofreció para referirse a los estudios de los conflictos. Encaja con los valores de la cultura de paz ya que observa las características más positivas de un conflicto, al tener en cuenta su inherencia y sus facultades para la preparación del cambio en la sociedad. La transformación permite que sean los aspectos más positivos de un conflicto los que primen. Así, se origina la posibilidad de alternativas creativas y permite no actuar mediante la destrucción de los otros, sino mediante “La transformación creadora entre las propias tensiones de los conflictos”. Se considera que la transformación permite que las situaciones de conflicto se conviertan en situaciones de aprendizaje en las que priman la creatividad, el

dialogo, la empatía, el intercambio, la comunicación, la cooperación, etc.

- ee) Tratamiento: Actividad realizada cuando el conflicto social se manifiesta abiertamente, pudiendo incluso a hacer crisis.
- ff) Tercera Parte: Third Party. Se refiere a todas aquellas terceras personas que intervienen en procesos de regulación de conflictos. Pueden ser los mediadores, los conciliadores, los árbitros, etc. La mayoría de ellos se caracteriza por su aspecto neutral. Este término podría ampliarse a todos aquellos que trabajan para la transformación y la regulación de los conflictos con la finalidad de conseguir un estado de paz.

### **III. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION**

#### **1. Tipo y método de investigación**

La metodología empleada en la presente investigación es cualitativa porque a partir del análisis subjetivo se ha pretendido estudiar el fenómeno de estudio. La investigación cualitativa y hermenéutica ha permitido mediante un análisis e interpretación elaborar una propuesta de modelo de gestión de conflictos sociales.

#### **2. Población y muestra**

Universo: Se empleó bibliografía especializada en el tema, tales como resultado de investigaciones, informes institucionales, libros y artículos de especialistas y otros.

Población-Muestra: Se entrevistó a cinco expertos y especialistas en materia de seguridad integral, defensa nacional y conflictos sociales. Los profesionales expertos fueron seleccionados bajo los siguientes criterios de selección:

- Experiencia académica en materia de seguridad integral, defensa nacional y conflictos sociales.
- Experiencia en investigación en materia de conflictividad social.
- Publicación de literatura referente a seguridad y defensa nacional.
- Grado académico de doctor.
- Procedencia universitaria y Fuerza Armada.

#### **3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

Técnica: Análisis, hermenéutica y documentos.

Instrumento: Fichas de resumen y de transcripción.

Técnica: Entrevista a profesionales expertos

Instrumento: Guía de entrevista con preguntas norteadoras.

**4. Procedimiento para la recolección de datos**

Información obtenida de documentos y elaboración de fichas de resumen y análisis interpretativo.

**5. Técnicas de procedimiento y análisis de datos**

La información recopilada fue analizada a través del proceso hermenéutico de interpretación; este proceso como lo señala Baeza 2002, busca el sentido de interpretación en los documentos analizados, y aquella es relativa al investigador, pues se trata de adoptar una actitud de empatía profunda con los textos de referencia. No se trata de suprimir o de intentar inhibir su propia subjetividad con sus implícitos prejuicios, sino de asumirla.

## IV. RESULTADOS

### 1. Resultados

#### 1.1 **Porqué los conflictos de naturaleza socio ambiental en el sector minería, afectaron la Seguridad Nacional en el período 2010-2014.**

El Perú es un país minero. La minería en nuestro país representa más del 50% del ingreso de moneda extranjera por concepto de exportaciones, el 20% de la recaudación de impuestos, el 11% de la capacidad productiva nacional (Producto Bruto Interno) y la mayor parte de la inversión extranjera. Este sector es un pilar de la economía peruana. Además, somos uno de los principales productores de minerales en el mundo: exportadores de oro, plata, cobre, plomo, zinc, hierro, estaño, molibdeno, telurio, entre otros metales. Casi la totalidad de la producción del sector es exportada a los principales mercados, como EE.UU., China, Suiza, Japón, Canadá y la Unión Europea. Nuestro potencial geológico, por la presencia de la Cordillera de los Andes, constituye la principal fuente de recursos minerales. Sin embargo en 2014, había 15 importantes proyectos mineros paralizados. El clima social y político ha dificultado el desarrollo de importantes proyectos de explotación minera. Los conflictos sociales de naturaleza socio ambiental han retrasado por lo menos el avance de quince (15) proyectos mineros ubicados en ocho (08) regiones del país, que han representado inversiones del orden de los 21 mil millones de dólares. La paralización de los proyectos mineros repercute en la economía del país y consecuentemente en la seguridad nacional que involucra la seguridad humana y satisfacciones de las necesidades de todos los peruanos. Entre 2008 y 2014, el monto que se dejó de invertir en el sector minero ha significado para el país una pérdida de US\$30,982 millones del PBI. De esta forma, se afecta el crecimiento del país e impacta en unos de los fines esenciales del Estado representada por la seguridad nacional (pobreza, desempleo).

## **1.2 Porqué los conflictos de naturaleza socio ambiental en las Regiones Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno, afectaron la Seguridad Nacional en el período 2010-2014.**

### **Conflicto socio ambiental en Cajamarca:**

En el año 2014, Cajamarca fue la región más afectada. Se dejó de invertir US\$8,132 millones, por el retraso de los proyectos Conga, El Galeno, Michiquillay y Shahuindo, señala el IPE.<sup>26</sup> Esta región ha sido una de las más convulsionadas por los conflictos sociales relacionados con la minería. En el caso del proyecto “Conga”, uno de los más afectados por los conflictos de naturaleza socio ambiental, se esperaba una producción de 54 mil toneladas métricas finas de cobre y 680 mil onzas de oro, que equivalen a unos US\$859 millones, explica el IPE.<sup>27</sup> Autoridades, representantes de organizaciones sociales y comuneros de las provincias de Cajamarca, Celendín y Hualgayoc demandaron nuevamente que se declarase la inviabilidad del proyecto de exploración minero “Conga” de la empresa minera Yanacocha S.R.L, por los impactos ambientales negativos, ante la presunta afectación de cuatro (04) lagunas consideradas como cabecera de cinco cuencas hidrográficas. Los actores principales son: Gobierno Regional de Cajamarca, Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca, Frente de Defensa de los Intereses de Cajamarca, Asociación Civil Plataforma Interinstitucional Celendina (PIC), Central Única de Rondas Campesinas del Perú (CUNARC-Perú) y Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (GRUFIDES).

El Proyecto Conga se encuentra detenido mientras se resuelva o regule el conflicto socio ambiental generado por las posiciones encontradas entre la empresa Yanacocha a cargo del proyecto, y un movimiento regional opuesto a su explotación. Conga requiere una inversión de 4.800 millones de dólares de los cuales ya se ha gastado 800 millones en la etapa de exploración. La explotación tendrá una vigencia de por lo menos dos décadas. Dejará 3.000 millones de dólares en Perú, solo en impuestos, y de los cuales

---

<sup>26</sup> IPE. Instituto Peruano de Economía (2015) El costo económico de la no ejecución de los proyectos mineros por conflictos sociales y/o trabas burocráticas. Lima: Ed. IPE

<sup>27</sup> Perú 21. (2015). *Informe sobre minería*, 28 de junio del 2015. Lima

1.500 serán para la región Cajamarca. Pero a pesar de esta favorable condición, la inversión se encontró con una cerrada oposición del Gobierno regional de Cajamarca y parte de la población que ha llegado a episodios violentos. La explotación, autorizada desde 2010, afecta cuatro lagunas naturales que modificarán el paisaje por completo. Los metales están justamente debajo de las lagunas. El rechazo al proyecto se fundamenta en que esas “son las últimas fuentes de agua que le quedan a Cajamarca”, consideran que son manantiales que alimentan a la población. Los opositores al proyecto rechazan cualquier solución y consideran que no hay vía intermedia para el proyecto “Conga”.

La Empresa Yanacocha, ha señalado en su estudio ambiental, que las lagunas no son cabeceras de cuenca. Asegura que se trata de lagunas estancas que recogen agua de lluvia, y no son manantiales. Esta discrepancia técnica es fundamental en la polémica. El proyecto prevé sustituir esas lagunas por otras cuatro, artificiales, y hacer la canalización de la cuenca, lo que doblará la capacidad actual según sus cálculos<sup>28</sup>. En julio de 2012, no se pudo gestionar eficientemente los conflictos socio ambientales en la región Cajamarca, particularmente en torno al proyecto minero Conga, y se complicó debido a las diversas acciones colectivas de protesta: plantones, huelgas de hambre, paros, marchas y mítines; que generaron enfrentamientos con la Policía, ocasionando pérdidas humanas y muchas personas agraviadas entre comuneros, policías y militares. Este panorama complicó aún más la posibilidad de solucionar o regular la conflictividad en el país, generándose una situación de punto cero en el avance de las negociaciones.

Conflicto socio ambiental en Ancash:

Según el Instituto Peruano de Economía (IPE), Apurímac ha sido la segunda región en experimentar pérdidas en inversión por un monto de US\$7,265 millones por los proyectos Las Bambas, Haquira y Los Chancas. La mayor cantidad de proyectos no ejecutados se ubican en la sierra norte y en la sierra sur, por lo que los efectos serán más relevantes para esas localidades. La producción de estos proyectos involucra la explotación de cobre, oro, plata y molibdeno.

---

<sup>28</sup> Diario El País. Ximénez de Sandoval, Pablo. Madrid, 12 de enero 2012

El presidente de la Asociación de Municipalidades de Centros Poblados (AMUCEPS) de Huari, desarrolló una paralización en contra de las empresas mineras Antamina S.A. y Nyrstar, quienes no cumplieron con sus compromisos de responsabilidad social, así como por la generación de impacto ambiental negativos. Otras provincias entre ellas Recuay y Huarmey, apoyaron la protesta y paralizaciones en contra de las empresas mineras.

#### Conflicto socio ambiental en Apurímac:

La cantidad de conflictos aumenta en esta región por las inversiones mineras que capta la zona. Los conflictos sociales se están desplazando a nuevas regiones, como es el caso de Apurímac, según reporta el informe del Observatorio de Conflictos Mineros del Perú (OCM) realizado por CooperAcción. Este departamento pasó a registrar 24 problemas sociales en mayo, cifra que es la más alta a diferencia de otras regiones. En 2013, dicha región se ubicó en el segundo puesto dentro del mapa de conflictos, seguido por Áncash, en 2014, lideró el reporte de conflictos, el desplazamiento de la conflictividad surgió por las inversiones que se presentaban en la zona (US\$ 11,990 millones).

Según el Instituto Peruano de Economía (IPE), Apurímac ha sido la segunda región en experimentar pérdidas en inversión por un monto de US\$7,265 millones por los proyectos Las Bambas, Haquira y Los Chancas. Organizaciones sociales de la Provincia de Andahuaylas se oponen al desarrollo de la actividad minera en la zona pues afectaría a las actividades agropecuarias que tradicionalmente han desarrollado.

Las comunidades campesinas de Aymaraes se oponen a la actividad minera que realiza la empresa Southern Perú Copper Corporation (SPCC) en el proyecto Los Chankas, debido a la presunta falta de cumplimiento de los acuerdos asumidos por la empresa durante once años de trabajos de explotación y, a que no contaría con el acuerdo de uso de terrenos comunales y por presunta afectación a recursos hídricos.

La Federación Campesina de Challhuahuacho de Cotabambas protesta por supuestos incumplimientos de la empresa minera Xstrata Copper, Proyecto Las Bambas, haciendo mención a diecisiete compromisos en beneficio de las comunidades del área de

influencia indirecta del proyecto. Actualmente el proyecto pertenece al consorcio MMG Ltd., filial externa de China Minmetals Corp.

En los casos de las tres provincias hay diálogo con las empresas denunciadas. En Andahuaylas se aprobó el estudio de las cabeceras de cuenca. En el caso de Aymaraes se desarrolló una asamblea comunal con participación de representantes de la empresa donde se le propuso realizar obras de agua y saneamiento para la comunidad. En el caso de Cotabambas, se realizó la reunión de la Mesa de Minería y Ambiente alcanzando los siguientes acuerdos: el MINAM y el MINEM presentaran públicamente el EIA. Las principales organizaciones que llevaron a cabo los reclamos son: la Junta de Usuarios del Distrito de Riego de Andahuaylas y Chincheros (JUDRA), el Frente de Defensa de los Intereses de la comunidad Tiaparo (Aymaraes). De Cotabambas: la Federación Campesina y Frente de Defensa de los Intereses del distrito de Challhuahuacho y 27 Comunidades campesinas de Área de Influencia Indirecta del Proyecto Minero Las Bambas de la empresa Minera Xstrata Copper.

### **Conflicto socio ambiental en Puno:**

Las Comunidades campesinas en todo momento han rechazado las actividades mineras de la empresa minera Ciemsa La Poderosa en la zona y otras empresas mineras, debido a que no hubo procesos de consulta. El reciente informe de la Defensoría del Pueblo, referido al registro de conflictos sociales en el país, nos grafica un cierre de año nada alentador, puesto que se sumarían un total de 221 problemas de conflictividad a lo largo y ancho del territorio nacional. Según el órgano defensorial 147 de estos son del tipo activo y 47 en se mantienen en forma latente. Puno es uno de los departamentos que mayor conflictividad. Puno registró 18 conflictos, siendo después de Ancash (30 casos) y Apurímac (23) la zona con mayor cantidad de casos registrados, sobre todo en materia medioambiental. De los 18 casos registrados, seis (06) fueron del tipo latente y doce (12) como activos.

CASOS. Uno de los conflictos que se mantiene como permanente es el rechazo de los pobladores del distrito de Orurillo (Melgar), hacia las actividades mineras de la empresa minera Ciemsa La Poderosa, empresa minera Resurrección S.A.C.,. La comunidad campesina de

Condoraque (San Antonio de Putina) denunció que sus captaciones de agua están contaminadas por los relaves de la Empresa minera Sillustani S.A., no hay solución al problema a pesar de la incursión de algunas ONG en la zona. La Defensoría del Pueblo también considera un conflicto la queja de los ganaderos alpaqueros de Cojata (Huancané) quienes demandan suspensión de las actividades de minería informal en el río Suches ya que contaminan la cuenca. Un caso similar es la oposición de la población y autoridades aledañas a los distritos de Crucero, Potoni, San Antonio, Asillo, Azángaro ante la contaminación en la cuenca del río Ramis de parte de la minería informal que opera en los distritos Ananea, Cuyocuyo y Crucero. En el sur de la región, la herencia del denominado "Aimarazo" sigue trayendo problemas después de una reciente reunión antiminera en el distrito de Kelluyo. Allí se recordó que diversos distritos de Chucuito se oponen a las operaciones que desarrollaba la minera Bear Creek Mining Corporation, ante una posible contaminación y pérdida de tierras comunales. También se informa de que ese grupo rechaza toda actividad minera y petrolera en la zona sur de Puno en tanto las mismas no han sido objeto de consulta.

### **1.3. Entrevistas a expertos:**

#### **Para validar el modelo propuesto**

#### **Entrevista al Doctor Carlos Flores Cabrera**

1. ¿Está de acuerdo en que el tratamiento de los conflictos sociales se enmarque dentro de la órbita del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA)?

Sí estoy de acuerdo, la conflictividad social es un problema de seguridad nacional y por lo tanto; si esta es garantizada por la defensa nacional, es coherente que la gestión de los conflictos sociales en el país sea absorbida en el marco de la defensa nacional.

2. ¿Le parece que existe una comprensión errónea de parte de la entidad gestora, al sostener que las actividades relacionadas con la prevención de los conflictos sociales, radica en evitar que estos sucedan?

El conflicto social es una realidad humana de connotaciones sociales, políticas, económicas; y finalmente es inherente al ser humano, la tarea de prevención no radica esencialmente en evitar el conflicto o la contradicción social, se fundamenta en evitar que el conflicto social no escale en actos de violencia.

3. ¿Está de acuerdo y comprende que los conflictos sociales alteran el orden interno y orden público, y por lo tanto constituyen un problema en la línea de la Defensa Nacional, pero con participación intersectorial?

Totalmente de acuerdo, el orden interno y el orden público responden estrictamente a los conceptos de seguridad interna y defensa interna, finalidad esencial del Estado e instrumento respectivamente. De hecho el orden interno y público responden y están íntimamente vinculados a la defensa interna del país.

4. ¿Reconoce la existencia de conflictos sociales muy complejos, que pueden rebasar las capacidades de prevención, y por lo tanto el Estado deberá resolverlos o regularlos?

Es correcto, existen conflictos que no tienen solución o resolución, dada su complejidad política-social; en tanto debe intentarse su regulación o transformación de oportunidades. Hay otros enfoques para la gestión de los conflictos sociales.

5. ¿Le parece importante y vital que el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), a través de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), sea la fuente principal de obtención de informaciones para darle consistencia y mejorar la gestión de los conflictos sociales?

Por supuesto, es importante contar con una infraestructura compleja e instalada; pero también resulta inadmisibles y tonto prescindir de ella. Todos sabemos de la existencia de una capacidad ociosa del sistema de inteligencia, la DINI fácilmente debería constituirse como la fuente principal de obtención de informaciones que sirvan para mejorar la eficiencia en la gestión de los conflictos sociales.

6. ¿Le parece conveniente y favorable la creación de un Centro de Comando, Control, Comunicaciones, Colaboración e Inteligencia (C5i), para optimizar y sistematizar la gestión (Conducción y Supervisión) centralizada de los conflictos sociales?

Me parece novedoso y necesario. Toda acción del gobierno que prevé resultados políticos, debe estar monitoreada. Y la creación de este Centro de Comando contribuirá a mejorar y optimizar la gestión.

7. ¿Encuentra prioritario que la gestión de los conflictos sociales, se encuentre enmarcada dentro de un Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales (Sistema Funcional) y un ente rector?

Si estoy de acuerdo que la conflictividad social requiere de políticas y estrategias integrales y de alcance nacional, amerita la creación de un sistema funcional, pero enmarcado dentro del SIDENA, de similar forma como está establecido para el SINA, que es parte del SIDENA.

8. ¿Encuentra favorable que el órgano rector del Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales se constituya en un Órgano Público adscrito a la PCM y por lo tanto con autonomía funcional?

Si estoy de acuerdo, precisamente su condición actual limita sus capacidades directivas y de articulación de las diferentes entidades públicas vinculadas a la gestión de los conflictos sociales. Al ser parte de la PCM, no tiene autonomía funcional; por lo tanto debería ser un órgano adscrito a la PCM.

9. ¿Encuentra conveniente que el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), se haga cargo de la producción de doctrina en materia de conflictos sociales; toda vez que en la actualidad es un órgano adscrito a la PCM?

Sí lo encuentro conveniente, el CAEN como la DINI, son órganos públicos adscritos a la PCM, y precisamente se está recomendando la creación de una entidad gestora de la conflictividad adscrita a la PCM, sería una novedosa trilogía de esfuerzos que permitirá mejorar y concretar un modelo de gestión consistente, integral y sostenible.

10. ¿Encuentra Viable que el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), integre el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales?

Por la misma razón de lo expresado en la respuesta anterior, no solamente el CAEN, sino también la DINI.

11. ¿Aprueba el modelo propuesto para gestionar la conflictividad y conflictos sociales?

Es un modelo con elementos y enfoques coherentes que estoy seguro mejorará el tratamiento de los conflictos sociales en el país, y por ende contribuirá con la gobernabilidad democrática y la seguridad nacional.

Entrevista al Doctor José Páez Warton

1. ¿Aprueba y está de acuerdo que el propuesto sistema nacional de gestión de los conflictos sociales (SINAGECOS), utilice recursos materiales e infraestructura disponible de otras entidades públicas, y particularmente de la Defensa Nacional?

Totalmente de acuerdo, el Estado es uno solo e indivisible. Los esfuerzos del Estado persiguen fines comunes, y en el tratamiento de la conflictividad social se debe y puede contar con la potencialidad de los recursos del Estado. No hay que perder de vista que el SIDENA, es un sistema bien estructurado que bien podría contribuir en estas tareas por la paz social.

2. ¿Aprueba y está de acuerdo que el sistema nacional de gestión de los conflictos sociales, emplee recursos humanos calificados y especializados de cualquier entidad pública, y particularmente de la Defensa Nacional?

Es conveniente que para la creación de este nuevo sistema funcional no se irroge mayores gastos al Estado; así que sencillamente una redistribución de personal calificado para implementar el sistema ayudaría mucho. Las FFAA cuentan con capacidad ociosa y personal calificado en esta línea.

3. ¿Le parece conveniente y ventajoso que los diferentes órganos de inteligencia dispuestos en todo el territorio nacional, proporcionen información en forma descentralizada a las Agencias Regionales, Provinciales y Distritales?

Sí me parece conveniente, pero con la única observación que esta información sea centralizada a través de la DINI y esta la difunda al Centro de Comando y Control, sin embargo en forma paralela, los órganos podrían entregar esta información en forma directa al Centro de Comando (C5i).

4. Le parece conveniente y ventajoso que los diferentes órganos de inteligencia de Fuerza Armada (Direcciones de Inteligencia),

proporcionen información en forma descentralizada al Centro de Comando, Control, Comunicaciones, Colaboración e Inteligencia C5i)?

Sí considero pertinente que las Direcciones de Inteligencia de las diferentes instituciones armadas asuman patrones descentralizados respecto al C5i, al margen del canal técnico que mantienen con la DINI.

5. ¿Está de acuerdo en que la Dirección Nacional de inteligencia (DINI), considere dentro de su organización una Dirección de conflictos sociales para su integración con la Oficina Nacional de Gestión de Conflictos Sociales (ONAGECOS) de la PCM?

Si estoy de acuerdo, las organizaciones funcionales son óptimas para afrontar problemas específicos, y la conflictividad social y los conflictos sociales son en estos momentos una prioridad en la agenda política.

6. ¿Está de acuerdo en que se asigne personal de inteligencia (PAI) en apoyo al SINAGECOS/ONAGECOS, Agencias Regionales, Provinciales y Distritales, para ayudar en la elaboración de reportes de situación?

Las instituciones castrenses cuentan con recursos humanos suficientes para afrontar sus propias competencias, y es factible que el aparato de inteligencia ubicado en el territorio nacional apoye estas labores, que no hacen sino imprimir consistencia, integralidad y sostenibilidad al sistema. La calidad de los reportes se incrementaría.

7. ¿Está de acuerdo en que se asigne personal de inteligencia en las oficinas de Defensa Nacional de los Ministerios para apoyar la elaboración de reportes y la obtención de informaciones?

De la misma manera que para las Agencias Regionales, provinciales y distritales; el SIDENA, también debe apoyarse con recursos humanos del sector defensa.

8. Cree Ud. Que el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), cuenta con infraestructura y recursos suficientes en temas de gestión de conflictos sociales?

No es la primera vez que el SINA conduce la gestión de conflictos sociales, en los 90 durante el gobierno de Fujimori la gestión de

la conflictividad estuvo bien administrada y no se generó casos de violencia extrema.

9. ¿Encuentra positiva la convocatoria multidisciplinaria de profesionales para la gestión de los conflictos sociales y que éstos incluyan a miembros en actividad y retiro de las FFAA y PNP?

El tratamiento de la conflictividad social y conflictos sociales es transversal, multisectorial, multidimensional y multidisciplinaria. Esta situación nos obliga la participación integral de profesionales procedentes de los diferentes sectores, disciplinas y quehaceres. Los Oficiales tienen un conocimiento cabal de la realidad nacional.

### **Entrevista al Doctor Jorge Chávez Cresta**

1. ¿Es consciente de la existencia de conflictos sociales, que solamente pueden ser sujetos a Regulación?

Los nuevos antecedentes en la sucesión de conflictos sociales dan cuenta que en el Perú, existen conflictos de naturaleza socio ambiental eternos, que no tienen visos de solución; pero que mediante una buena negociación e intermediación y acción del Estado pueden ser regulados permanentemente, con la certeza que no se escalará a niveles de violencia inmanejables que pudieran vulnerar la gobernabilidad democrática y la seguridad nacional.

2. ¿Cree la gobernabilidad democrática se ve afectada por la existencia de conflictos sociales, ante la inacción del Estado?

La convivencia pacífica entre el Estado y las comunidades propietarias de los recursos, aseguran altos niveles de gobernabilidad democrática y por lo contrario la intensidad de la existencia de conflictos sociales con altos grados de violencia afecta la gobernabilidad, el orden interno, el orden público y en general la seguridad nacional.

3. ¿Cree que los conflictos sociales son una oportunidad para que el Estado los transforme convenientemente y satisfaga expectativas comunes entre el Estado, Empresas y Comunidades?

La existencia de conflictos sociales guarda una estrecha relación con el grado de dificultad encontrados entre los intereses de los actores primarios de todo conflicto social; es decir el Estado, la Empresa y las Comunidades, ante mayores desencuentros mayor conflictividad social; y mientras mayores coincidencias existan, mayor será la probabilidad de transformar los conflictos sociales en oportunidades de crecimiento y desarrollo.

4. ¿Cree que el gobierno, viene gestionando eficientemente los conflictos sociales en el país?

Definitivamente no lo hace adecuadamente, y esto obedece a varias causas. Una de ellas corresponde a una falla de origen, y es que la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad no ejerce la rectoría de un sistema de gestión de conflictos, en razón de no existir el sistema funcional correspondiente que permita articular e integrar los esfuerzos nacionales para el tratamiento de la conflictividad social.

5. ¿Encuentra positivo el incremento de cuadros civiles capacitados en temas de seguridad y defensa nacional?

Obviamente dado que la concepción actual de la seguridad es de naturaleza multidimensional, los profesionales deben acceder a temáticas que en el pasado eran de exclusividad de los militares, los conceptos de seguridad y defensa nacional hoy en día, han sobrepasado ampliamente las fronteras entre lo castrense y lo no castrense, de allí el carácter multidimensional.

6. ¿Cree necesario y vital la creación del sistema nacional de gestión de conflictos sociales (SINAGECOS)?

Al igual que la seguridad ciudadana que es administrada por un sistema nacional (funcional)/SINASEC, pero a diferencia del SINASEC, el SINAGECOS sería un sistema contribuyente del SIDENA. Si a la problemática de la conflictividad social no se le da un enfoque sistémico e integral no se podrán gestionar los conflictos sociales eficientemente.

7. ¿Le parece conveniente que la ONDS, sea adscrita a la PCM, o debería estar en el Ministerio del Interior?

Adscrita a la PCM.

8. ¿Le parece conveniente que la ONDS, sea adscrita a la PCM, o debería estar en el Ministerio de Defensa?

9. ¿Ud. Cree que el conflicto social del proyecto Conga es regulable y transformable?

### **Para Invalidar el modelo actual**

#### **Entrevista al Doctor Gino Rolleri Alvarado**

1. ¿Cree que el gobierno central dispone de un modelo adecuado y eficaz para atender la conflictividad social en el país?

El gobierno cuenta con un modelo ineficiente y despojado de estrategias conducentes a un adecuado tratamiento de los conflictos sociales en el país; en principio la oficina a cargo no tiene voz ni voto, no tiene autoridad para conducir la gestión en el ámbito nacional, su accionar se reduce a un simpático registro o reporte de lo que sucede en el país en materia de conflictos sociales. La oficina no soluciona nada y lo más triste no ejerce el liderazgo entre los actores principales.

¿Cree que el gobierno central debería contar con un órgano público y de naturaleza técnico - especializado en materia de gestión de conflictos sociales, y que además este adscrito a la PCM?

Si es conveniente que la entidad pública encargada de gestionar los conflictos sociales en el país, sea un órgano adscrito a la PCM, y más aún sea un órgano técnico especializado, que tenga autonomía funcional y la capacidad de articular la participación de todos los componentes del sistema nacional de gestión de conflictos sociales que no existe.

2. ¿Cree que la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS). ofrece las competencias necesarias para afrontar los conflictos sociales?

Definitivamente no reúne las competencias necesarias para la gestión de la conflictividad y los conflictos sociales. Al no contar con la rectoría en esta materia, se hace difícil establecer lineamientos de acción, más aún si no cuentan con personal calificado y suficiente.

3. ¿Cree que los funcionarios públicos asignados a la ONDS, están capacitados y calificados para gestionar la problemática socio ambiental en el país?

Pienso que el personal que actualmente viene trabajando en la ONDS, es muy teórica y conceptual, no maneja ni domina las diferentes técnicas de gestión de conflictos y no pone en práctica los diferentes enfoques para el tratamiento de la conflictividad social.

4. ¿Le parece adecuado que el modelo actual privilegie la participación de los Gobernadores en la gestión de los conflictos sociales?

Los gobernadores políticos dependientes de la ONAGI, no están capacitados ni calificados para constituirse como la fuente primaria y principal de informaciones, tampoco reúnen las capacidades para asumir tales retos. El gobierno desprecia y desperdicia la capacidad instalada de la DINI, en el manejo de conflictos sociales.

5. ¿Le parece adecuado que el modelo actual considere a los gobernadores políticos como actores principales de la estrategia de gestión de conflictos sociales?

Esta condición confirma dos factores a tener en cuenta; en primer lugar que la ONDS, no cuenta con los recursos humanos suficientes, y en segundo lugar que es factible que otras entidades públicas apoyen a la ONDS en la gestión de conflictos sociales, como bien podría ser la DINI.

6. ¿sabía Ud. Que la ONDS, no integra ningún sistema funcional?

Es correcto, la ONDS no conforma ningún sistema funcional en el Estado, razón más que suficiente para descalificarla como una entidad seria y con los horizontes y propósitos establecidos que contribuyan alcanzar un punto de equilibrio en los conflictos sociales.

7. ¿Cree Usted que es conveniente que la ONDS, prescinda del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), para la obtención de informaciones que sirven de base para la gestión de los conflictos sociales?

No es conveniente que se deje de lado a una entidad cuya función natural es la búsqueda de informaciones, es inoficioso e inútil pensar que las gobernaciones políticas podrían reemplazar a la entidad insignia para estos menesteres, se debe impulsar la coordinación de esfuerzos en la administración pública.

### **Entrevista al Doctor Raúl Porras Lavalle**

1. ¿Le parece que existe un problema de articulación de esfuerzos de las diferentes entidades públicas vinculadas a la gestión de los conflictos sociales?

Lo que sucede en la administración pública, es que el proceso de articulación de actuaciones vinculadas a la gestión de conflictos sociales es nula, nadie toma en serio a la ONDS, y esta no tiene delineada una jerarquía con las gobernaciones provinciales y distritales.

2. ¿Sabía Ud. Que la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), no goza de infraestructura y recursos humanos suficientes y calificados para la gestión de conflictos sociales?

Tengo conocimiento que la ONDS es una oficina que forma parte de la PCM, que no cuenta con mayor infraestructura física y con insuficientes recursos humanos para la atención de la conflictividad social.

3. ¿Cree Ud. Que la entidad encargada de la gestión de conflictos sociales (ONDS). tiene un ámbito de competencia bastante limitado?

Por el mismo hecho que ha descentralizado las acciones en el ámbito regional y local, se desentiende de la problemática y traslada las preocupaciones a los espacios regional y local. Los gobernadores regionales y los alcaldes provinciales y distritales se encargan de sus conflictos sociales y de atenuar sus niveles de conflictividad social.

4. ¿Encuentra positiva la congregación multidisciplinaria de profesionales para la gestión de los conflictos sociales y que ésta incluya a miembros de las FFAA y PNP, debidamente capacitados y calificados en el tratamiento de la conflictividad social?

Si es positiva la convocatoria de profesionales de las diferentes disciplinas, esta debe incluir a personal procedente de las FFAA y PNP, personal egresado del CAEN y de otros programas de maestría afines.

5. ¿Sabía Ud. que existe una Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), entidad pública encargada de administrar los conflictos sociales en el país?

Tengo conocimiento que depende del Presidente del Consejo de Ministros, pero conozco muy poco de su participación y logros en materia de conflictos sociales de naturaleza socio ambiental.

6. ¿Cree que el gobierno nacional no ha diseñado estrategias adecuadas para la gestión de conflictos sociales?

Es importante precisar que la ONDS, concibe la prevención de los conflictos sociales, como la tarea gubernamental de evitar su ocurrencia, y eso no es prevención. Prevención significa evitar la escalada en violencia del conflicto social, y no evitar su ocurrencia. Los conflictos sociales son una necesidad en la interacción Estado – Sociedad, sino viviríamos en una monarquía absoluta. Lo apremiante es establecer estrategias para convivir con el conflicto en constante equilibrio.

7. ¿Tiene Ud. La sensación que al gobierno nacional a través de la ONDS, protege los intereses económicos de la empresas y no de las comunidades de las regiones en estudio?

Los millones de dólares en juego en las inversiones, nos hacen pensar que el Estado protege a las Empresas concesionarias en detrimento de las comunidades propietarias de los recursos. Las empresas se han dado cuenta que la licencia social para las actividades extractivas es proveída por la comunidad y no por el Estado. Ellas finalmente dan el “Va” o “No Va”.

8. ¿Ud. Cree que los puentes de comunicación que ha tendido el gobierno central con las comunidades, y gobiernos regionales no ayudaron en la gestión de los conflictos sociales?

Más bien el gobierno central no ha tendido los respectivos puentes de entendimiento con las comunidades, por sentirlos ajenos al proceso de decisión de las concesiones a las empresas mineras, de allí nace el tema de la consulta previa.

9. ¿Le parece que existe un enfoque demasiado teórico en el manejo y tratamiento de los conflictos sociales y se deja de lado el carácter operativo para afrontarlos?

Totalmente de acuerdo, los funcionarios de la ONDS son demasiado conceptualistas y teóricos. El trabajo debe priorizar lo

operativo, el tratamiento y gestión de los conflictos es trabajo de campo y no de gabinete.

## **2. Análisis de Resultados**

### **2.1 Porqué los conflictos de naturaleza socio ambiental en el sector minería, afectaron la Seguridad Nacional en el período 2010-2014.**

La conflictividad social se ha mantenido constante en este período, y han sido precisamente los conflictos sociales del tipo socio ambiental, los que han prevalecido respecto a los demás tipos (Demarcación territorial, Comunal, Asuntos de Gobierno Nacional, etc). De un total de 210 a diciembre de 2014 (Fuente: Defensoría del Pueblo), 139 corresponden al tipo socio ambiental (66,2%), y de estos 97 corresponden al número de conflictos sociales relacionados con la actividad minera; es decir el 69,8% del total (Hidrocarburos, Energéticos, Forestales, Residuos y Saneamiento, Agroindustrial y otros).

La gestión de los conflictos sociales en el país está implementándose. y ha requerido de un proceso de maduración y consolidación de políticas y estrategias adoptadas por los diferentes gobiernos nacionales. En el período 2004-2006, con la actuación de la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos Sociales (UAEPCS), se desarrolló un enfoque analítico y preventivo. Esta unidad tuvo un rol analítico que privilegió la investigación del conflicto y sus causas, con la finalidad de comprender su origen desde una óptica preventiva. En el período 2006-2010, la Unidad de Análisis de Conflictos (UAC), imprimió un fuerte énfasis en lo operativo, y la sistematización del conocimiento perdió preponderancia y primó el enfoque de resolución coyuntural de conflictos. A partir del 2006 el enfoque analítico cedió el paso a uno más operativo. Ya en el período 2010-2012, la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS), parte de enfocar un concepto en donde los conflictos sociales tienen un ciclo de gestación, y que en el caso de no ser atendidos, nos llevan irremediablemente a la escalada del conflicto, manifestándose y haciéndose plenamente visibles. Finalmente a partir de 2012, la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad

(ONDS), ha implementado el retorno de la “descentralización” del trabajo, desplegándose acciones de formación y capacitación en gestión de conflictos con gobiernos regionales y locales. Carece de competencia para ejercer un liderazgo que le permita articular acciones de las entidades estatales.<sup>29</sup>

## **2.2 Porqué los conflictos de naturaleza socio ambiental en las Regiones Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno, afectaron la Seguridad Nacional en el período 2010-2014.**

### **Conflicto socio ambiental en Cajamarca:**

En el mes de diciembre de 2014, se registraron once (11) conflictos sociales activos en la Región Cajamarca, a consecuencia del deficiente relacionamiento entre las empresas mineras y las comunidades; entre el Estado y las comunidades. Entre las empresas a quienes las comunidades y sus autoridades demandan el cumplimiento de compromisos pendientes tales como convenios preestablecidos, revisión de estudios de impacto ambiental y acuerdos de responsabilidad social; tenemos a empresa minera Yanacocha S.R.L., Coimolache S.A., Sullidén Shahuindo S.A.C., Gold Fields, La Cima S.A.C., La Zanja S.R.L., Águila Dorada S:A:C:, Troy S.A.C.

La conflictividad social ha comprometido territorialmente a la provincia de Cajamarca, distrito La Encañada y Baños del Inca; Provincia de Hualgayoc, distrito de Chugur y Hualgayoc (Comunidad Campesina El Tingo); Provincia de Celendín, Distritos de Huasmín y Sorochuco; Provincia de Cajabamba, Distrito de Cachachi; Provincia de Santa Cruz, distrito de Pulán y Sexi; Provincia de San Ignacio, Distrito de San José de Lourdes; Provincia de Chota, Distrito de Querecoto, Huambos y Llama; Provincia de Cutervo, Distrito de Querecotillo.

### **Conflicto socio ambiental en Ancash:**

En el mes de diciembre de 2014, se registraron quince (15) conflictos sociales activos en la Región Ancash, a consecuencia del deficiente relacionamiento entre las empresas mineras y las comunidades;

---

<sup>29</sup> Institucionalizando el Dialogo a un año de gestión, Experiencias y aportes de la ONDS-PCM 2012-2013.

entre el Estado y las comunidades. Entre las empresas a quienes las comunidades y sus autoridades demandan el cumplimiento de compromisos pendientes tales como convenios preestablecidos, revisión de estudios de impacto ambiental y acuerdos de responsabilidad social; tenemos a empresa minera Antamina S.A. (CMA), Nyrstar, Barrick Misquichilca S.A. (MBM), San Gerónimo Mistr S.A., Santa Luisa, Shuntur, Huinac, y Toma la Mano.

La conflictividad social ha comprometido territorialmente a la provincia de Recuay, Distrito de Ticapampa (Sectores Compinacucho, Yacucancho y Buenos Aires); Provincia de Huarí (Comunidad Campesina Cátac), Distrito de San Marcos (Comunidad Ayash Huaripampa); Provincia de Huarvey, Distrito de Huarvey; Provincia de Huaraz, Distrito de Jangas (Caseríos Atupa y Antaurán, Comunidad Campesina Mareniyoc), Distrito de Pira ; Provincia de Bolognesi, Distrito de Cajacay, Caserío Cajacay (Comunidad Campesina Santa Rosa), Distrito de Huasta (Centro poblado Pocpa); Provincia del Santa, Distrito de Coishco (Caleta Coishco); y Provincia de Carhuas, Distrito de Marcará (Comunidad Campesina Shumay);

#### **Conflicto socio ambiental en Apurímac:**

En el mes de diciembre de 2014, se registraron trece (13) conflictos sociales activos en la Región Apurímac, a consecuencia del deficiente relacionamiento entre las empresas mineras y las comunidades; entre el Estado y las comunidades. Entre las empresas a quienes las comunidades y sus autoridades demandan el cumplimiento de compromisos pendientes tales como convenios preestablecidos, revisión de estudios de impacto ambiental y acuerdos de responsabilidad social; tenemos a empresa minera Southern Perú Copper Corporation, Suyamarca S:A:C., Xstrata Copper (Consorcio MMG Ltd), Anabí S:A:C., Abengoa Perú S:A. y ATN2 S:A.; Buenaventura S:A:AFirs Quantum Minerals, Mapsa S:A, Apu S:A: Del Norte S.A.

La conflictividad social ha comprometido territorialmente a la provincia de Andahuaylas; Provincia de Aymaraes, Distrito de Pochuanca (Comunidad Campesina Tiaparo), Distrito de Cotaruse (Comunidad Campesina Iscahuaca), Distrito de Tapayrihua (Comunidad Campesina de Tapayrihua); Provincia de Cotabambas,

Distrito de Challhuahuacho (Comunidad Campesina de Tambulla), Distrito de Huaqira (Centro poblado Piscocalla); Distritos de las provincias de Andahuaylas, Grau, Cotabambas, Antabamba y Aymaraes; Provincia de Grau, Distrito de progreso; Provincia de Abancay, Distrito de Curahuasi; Provincia de Antabamba, Distrito Juan Espinoza Medrano.

**Conflicto socio ambiental en Puno:**

En el mes de diciembre de 2014, se registraron ocho (08) conflictos sociales activos en la Región Puno, a consecuencia del deficiente relacionamiento entre las empresas mineras y las comunidades; entre el Estado y las comunidades. Entre las empresas a quienes las comunidades y sus autoridades demandan el cumplimiento de compromisos pendientes tales como convenios preestablecidos, revisión de estudios de impacto ambiental y acuerdos de responsabilidad social; tenemos a empresa minera Ciemsa la Poderosa, Sillustani S:A, Minería Informal, Bear Creek Mining Corporation, Cori Puno S:A:C. La conflictividad social ha comprometido territorialmente a la Provincia de Melgar, distrito Orurillo (Comunidades Campesinas de Santa Cruz y Huacoto), Provincia de San Antonio de Putina, Distrito de Quilcapuncu (Comunidad Campesina Condoraque) y Ananea, Provincia de Huancané, Distrito de Cojata, Provincia de Carabaya, Distrito de Macusani y Crucero, Provincia de Azángaro, Distrito de Azángaro, Provincia de Chucuito, Distrito de Huacullani (Comunidad Campesina Concepción e Ingenio), Provincia de Sandía, Distrito de Quiaca (Comunidad Untuca), Provincia de Puno, Distrito de Coata

### **2.3 Modelo Propuesto de Gestión de Conflictos Sociales**

Es una tarea prioritaria del gobierno establecer un nuevo modelo de gestión de los conflictos sociales, cuya rectoría recaiga en un organismo público adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Este modelo debe ser adoptado por el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, como referencia para la eficiente gestión de la conflictividad y conflictos de naturaleza socio ambiental; toda vez que la entidad pública (ONDS), que a la fecha viene gestionando la conflictividad social en el país, ni siquiera tiene autonomía para articular los esfuerzos de las otras entidades públicas vinculadas a esta problemática. Definitivamente se evidencia una deficiente gestión de los conflictos sociales en el país. La conflictividad social y los conflictos de naturaleza socio ambiental deben ser tratados bajo un enfoque sistémico que permita la concurrencia de esfuerzos. Ante la ausencia deberá crearse el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales en el ámbito de la defensa nacional, su ámbito natural por excelencia. Es la única forma que las políticas y estrategias ofrezcan consistencia, integralidad y sostenibilidad en su aplicación; por eso es vital y muy importante que la gestión de la conflictividad y conflictos de naturaleza socio ambiental, desarrollen etapas para prevenir, resolver, regular o transformar los conflictos sociales en oportunidades de entendimiento y paz social. Para efectos de su organización el sistema deberá ser liderado por un funcionario público, denominado Alto Comisionado para la gestión de conflictos sociales; esta condición va a garantizar la articulación política y multisectorial en el ámbito de la defensa nacional, por el mismo hecho de constituirse como un instrumento de gestión estratégica permanente que asegurará los niveles de coordinación entre las entidades que participan en la aplicación del modelo y además imprimirá compromisos institucionales de acuerdo con sus roles. Finalmente es muy importante establecer una retroalimentación permanente al sistema nacional de gestión de conflictos sociales (SINAGECOS).

## Elementos Sustantivos del Modelo Propuesto para la Gestión de Conflictos Sociales

Misión
Visión
Enfoque Sistémico
Principios
Características
Etapas
Organización
Articulación
Instrumentos de Gestión Estratégica
Niveles de Coordinación
Retroalimentación
Funciones Estratégicas
Cualidades Estratégicas
Dimensiones de Intervención

- a. Misión: Gestionar eficientemente la conflictividad social y los conflictos de naturaleza socio ambiental en el país. Es primordial precisar el rol de la Entidad Pública que se encargará de la gestión de los conflictos sociales. El Estado no lo ha hecho hasta el momento; no se explica ni se comprende como el gobierno nacional en su pretensión por controlar la conflictividad y gestionar los conflictos sociales ni siquiera haya convenido en una adecuada denominación del organismo estatal que ejerce la rectoría en el tratamiento de la conflictividad y los conflictos sociales. Estas conductas en la dirección del Estado no hacen sino confirmar la ausencia de un modelo consistente, integral y sostenible. Sabemos que esta Entidad inicialmente se denominó “Unidad de Análisis Estratégico de los Conflictos Sociales (UAECS), posteriormente Unidad de Análisis de Conflictos (UAC), luego Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS) y finalmente Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad (ONDS); estos hechos nos reflejan la imprecisa y dispersa comprensión que el Estado ha tenido en los últimos 5 años, para atender en su verdadera dimensión la significación política y social de la conflictividad y los conflictos sociales.

El modelo requirió plantear lineamientos para afrontar la gestión de la conflictividad y los conflictos sociales.

### **Cuadro Nº 3: Lineamientos de Gestión Estratégica.**

Tratar los conflictos con una visión que evite prioritariamente escaladas de violencia, privilegiando siempre la prevención sobre la reacción.
Articular en materia de obtención de informaciones a la Oficina Nacional de Gestión de conflictos Sociales – ONAGECOS con Entidades estatales como la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI, que cuentan con experiencia e infraestructura instalada.
Fortalecer y rediseñar la Red de obtención de Informaciones para la gestión del conflicto social y la conflictividad social.
Generar cambios en la cultura política de los actores sociales. Estado, las comunidades y las Empresas tienen igualdad de poderes en su condición de actores sociales del conflicto.

- b. Visión: Que el modelo sea adoptado por el gobierno nacional como referencia para la gestión de conflictos de naturaleza socio ambiental en el Perú. El presente modelo promueve el diseño de políticas y estrategias adecuadas para la gestión de los conflictos sociales. Su esencia radica en un esfuerzo conjunto del aparato estatal reflejado en políticas nacionales que garanticen la gobernabilidad en el país.
- c. Enfoque Sistémico<sup>30</sup>: Creación del Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales en el ámbito de la Defensa Nacional. La Entidad rectora que liderará el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales (SINAGECOS), se denominará, Oficina Nacional de Gestión de Conflictos Sociales (ONAGECOS) y sería un sub sistema dentro del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA). El modelo propone un enfoque sistémico de gestión de los conflictos sociales de naturaleza analítica y operativa. La creación del Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales, descansa en tres ejes estratégicos; en primer lugar el proceso de obtención de informaciones que nos alerta y nos conduce a la adopción de acciones preventivas; en segundo lugar la identificación de áreas de riesgo para la acción resolutoria, regulativa o transformativa del conflicto y finalmente la articulación de los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno central, regional y local para institucionalizar la gestión del conflicto social.

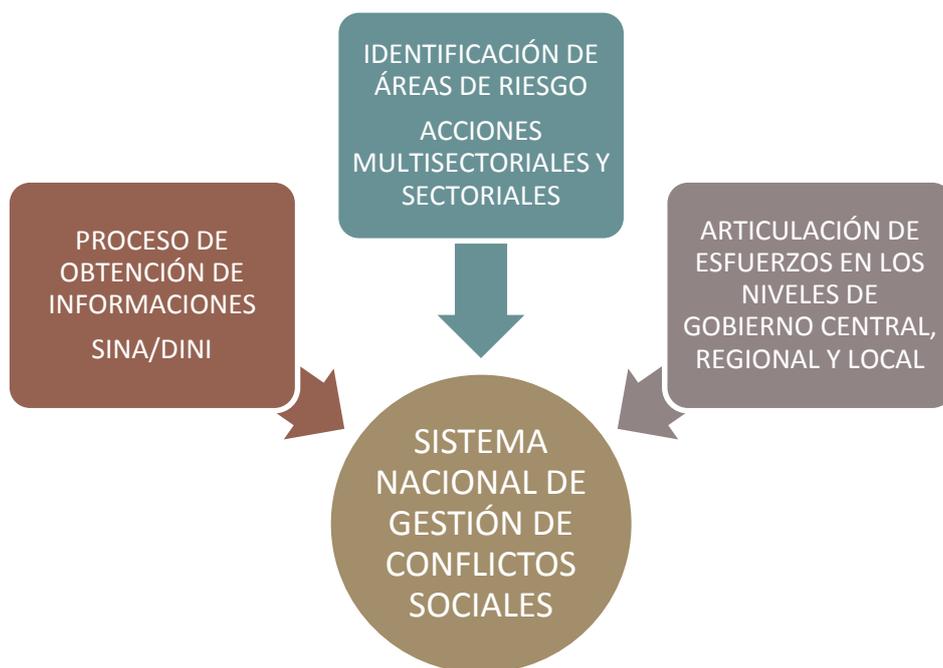
---

<sup>30</sup> Enfoque Sistémico: El modo de abordar los objetos y fenómenos no puede ser aislado, sino que tienen que verse como parte de un todo. No es la suma de elementos, sino un conjunto de elementos que se encuentran en interacción, de forma consistente, integral y sostenible.

En el caso del primer eje, la Oficina Nacional de Gestión de Conflictos Sociales (ONAGECOS), analizará la información procesada proporcionada por el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) a través de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) y otras fuentes; de tal manera de identificar situaciones conflictivas anómalas que pudieran afectar la seguridad nacional.

En el caso del segundo eje, la ONAGECOS, al identificar las áreas de riesgo, generará mecanismos de acción multisectorial o sectorial según sea el caso. En el caso del tercer eje, la ONAGECOS, conducirá en todos los niveles de gobierno la elaboración de políticas y estrategias en materia de gestión de conflictos sociales, poniendo énfasis en la “Tetra Estrategia” (P, R1, R2, T) de gestión de conflictos sociales.

**Gráfico N° 1: Ejes Estratégicos del SINAGECOS**



**d. Principios:**

- 1) Integralidad: La gestión de conflictos sociales compromete la participación de organismos públicos componentes del SINAGECOS, empresas, sociedad civil y la población en general.
- 2) Sinergia: La gestión de conflictos sociales demandan la articulación de todas las capacidades humanas, materiales y jurídicas instaladas en el aparato estatal.
- 3) Permanencia: La gestión de conflictos sociales es permanente y constante a fin de identificar los riesgos de amenazas, preocupaciones y desafíos en materia de conflictividad social.
- 4) Racionalidad: La gestión de conflictos sociales debe hacer uso ponderado de la instrumentación del poder nacional, frente a las amenazas, preocupaciones y desafíos en materia de conflictividad social.
- 5) Transversalidad: La gestión de conflictos sociales se basa en la comprensión tetradimensional del conflicto social de naturaleza socio ambiental; identifica además que las causas del conflicto están relacionadas con la economía, la salud, el medio ambiente.
- 6) Contextualidad: La gestión de conflictos sociales reconoce que la conflictividad varía en relación a las condiciones el entorno e intorno; por lo tanto cada conflicto responde a una situación particular.

**e. Características :**

Consistencia: es una demostración de que el modelo es formal, coherente, juicioso y no tiene contradicciones en su contenido y estrategias, que lo puedan convertir en ineficiente e improductivo.

Acciones Estratégicas:

- Rectoría de un Órgano Especializado en gestión de conflictos sociales.
- Programas de Capacitación y perfeccionamiento de gestores de conflictos sociales.
- Participación plena y articulada de Entidades y sectores públicos que conforman el SIDENA y SINAGECOS.
- Participación plena y efectiva de los tres niveles de gobierno en la gestión del conflicto social.

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fuente de informaciones especializada y con infraestructura estatal instalada.</li> <li>- Recursos humanos y materiales disponibles de otras entidades públicas.</li> </ul>
<p>Integralidad: trata de cubrir todos los puntos posibles, se trata de generar una conexión natural en los espacios y entidades gubernamentales apropiadas. La falta de integralidad hace al sistema y al modelo inoperante e ineficiente. La integralidad se convierte en la oportunidad de comprometer a todas las entidades para comunicar mejor la voluntad del líder y mejorar significativamente la gestión gubernamental. La integralidad asegura y permite una participación colectiva en la gestión estratégica estatal.</p> <p>Acciones Estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación del Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales.</li> <li>- Infraestructura instalada para integrar esfuerzos y aplicaciones intersectoriales.</li> <li>- Articulación y consolidación de la información disponible que oriente el diseño de estrategias adecuadas.</li> <li>- Apoyo directo del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA).</li> <li>- Participación de las gobernaciones (ONAGI) en materia de reporte e indicios de conflicto social.</li> <li>- Participación de los gobiernos regionales y locales en materia de reporte e indicios de conflicto social.</li> <li>- Disposición de recursos humanos a las diferentes entidades públicas en todo el territorio nacional.</li> </ul>
<p>Sostenibilidad: Es la capacidad que permite a una gestión ser resistible, permanente, aguantable y responsable en las estrategias aplicadas. De hecho la sostenibilidad denota un equilibrio estratégico en la toma de decisiones que involucra necesariamente a diferentes ámbitos, entre ellos el político, económico, social y ambiental.</p> <p>Acciones Estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación de políticas y estrategias en el marco de la Defensa Nacional.</li> <li>- Adecuación y alineamiento del SINAGECOS en relación al SIDENA y al SINA.</li> <li>- Organización autónoma adscrita a la PCM.</li> <li>- Comunidad Académica comprometida en la gestión de conflictos sociales.</li> <li>- Políticas públicas consensuadas.</li> </ul>

- f. Etapas: El modelo explicita una comprensión y acatamiento teórico en el tratamiento de los conflictos sociales; además define al conflicto como un elemento propio de la vida humana que no debe ser finalizado, sino gestionado eficiente y constructivamente para ser previsto, resuelto, regulado o transformado.

Cuadro N° 4: Etapas del Modelo de Gestión de Conflictos Sociales y sus Mecanismos de Aplicación

ETAPA	MECANISMOS DE APLICACIÓN
Prevención de Conflictos Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa de Prevención de la Conflictividad y Conflictos Sociales.</li> <li>- Detección e Identificación de las Regiones geográficas con riesgo o amenaza de conflicto social.</li> <li>- Creación de una cultura de previsión en los gobiernos nacional, regional y local.</li> </ul>
Resolución de Conflictos Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué hacer para resolver operativamente la aparición de un conflicto social?</li> <li>- Centrarse en la forma del contenido social del conflicto.</li> <li>- Logro de soluciones inmediatas y de naturaleza temporal.</li> <li>- Expone una comprensión periférica del conflicto social.</li> <li>- Es de corto plazo.</li> <li>- La escalada del conflicto es inmediata.</li> </ul>
Regulación de Conflictos Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué hacer para regular operativa y estratégicamente la aparición de un conflicto social?</li> <li>- Centrarse en la forma y fondo del contenido social del conflicto.</li> <li>- Logro de soluciones inmediatas, mediatas y de naturaleza permanente.</li> <li>- Expone una comprensión periférica y profunda del conflicto social.</li> <li>- Es de mediano y largo plazo.</li> <li>- La escalada del conflicto es inmediata y progresiva.</li> </ul>
Transformación de Conflictos Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué hacer para transformar estratégicamente la aparición de un conflicto social?</li> <li>- Centrarse en el fondo del contenido social del conflicto.</li> <li>- Logro de soluciones mediatas y de naturaleza prolongada.</li> <li>- Expone una comprensión profunda del conflicto social.</li> <li>- Es de largo plazo.</li> <li>- La escalada del conflicto es progresiva.</li> </ul>

Estas etapas son interdependientes, y complementarias y además garantizan una solución holística y sistémica en el tratamiento de los conflictos sociales. El modelo considera que la existencia de los conflictos sociales está asociada a la prevención, resolución, regulación y transformación de los conflictos. En cada una de estas etapas se observa, y estudia la naturaleza de los conflictos sociales de manera diferente; pero finalmente contribuyen desde su propia óptica a gestionarlo eficientemente.

No olvidemos que existen conflictos sociales que nunca tendrán solución, pero mediante una eficiente gestión se podrán regular (Regulación) y transformar positivamente (Transformación), logrando que las partes antagónicas, vean satisfechas sus necesidades (Resolución) y evitando el escalamiento de la violencia (prevención).

El modelo propuesto propone una nueva modalidad de tratamiento de los conflictos sociales en el Perú, en razón que tiene por finalidad primordial mantener niveles de seguridad y gobernabilidad democrática promedios, que permitan gobernar al menos con niveles de certidumbre.

**Gráfico N° 2: Esquema de la Formula de la Gestión delos Conflictos Sociales.**



**Etapa de Prevención de Conflictos:**

**Definición:** Se posee la capacidad de actuar ante los primeros indicios de un conflicto. Su objetivo es conseguir que no se sobrepase un determinado umbral de violencia.

**Características Operativas:** La prevención se ejerce en el plano estratégico y operativo. En el plano estratégico mediante políticas públicas que delineen la acción política del Estado en el tratamiento de la conflictividad social. En el plano operativo la prevención está orientada al tratamiento del surgimiento de un conflicto social; ante la inminencia de tensiones sociales no previstas ni identificadas en el plano estratégico.

**Importancia:** La Prevención es el faro orientador en la gestión de los conflictos sociales; sobre todo si tenemos en cuenta el elevado nivel de conflictividad social que se vive en el país a raíz de la actividad de la industria extractiva. La etapa de prevención de conflictos sociales es la

etapa más importante en el relacionamiento de la trilogía social Estado-Sociedad-Empresa.

**Estrategia General:**

El instrumento estratégico emblemático de esta etapa, será el Programa de Prevención de la Conflictividad social y Conflictos Sociales (PPCSCS); el programa debe entenderse como un proceso en el cual las informaciones son traducidas como datos de inteligencia social; que va a permitir abordar la conflictividad y el conflicto socio ambiental, adoptando las mejores decisiones e identificando en forma más precisa los indicativos de riesgos y amenazas que reflejen el surgimiento de conflictos sociales.

La ejecución de esta etapa se asegura permanentemente a través del Programa de Prevención de la Conflictividad y Conflictos Sociales. No olvidemos que la acción de la Prevención de Conflictos no tiene como finalidad evitarlos sino más bien para lograr una eficiente gestión gubernamental de los conflictos sociales; tratándolos en su fase inicial, evitando su escalamiento y a toda costa actos de violencia protagonizados por los diferentes actores sociales (Población y Estado).

La prevención se ejerce en el plano estratégico y operativo. En el plano estratégico mediante políticas públicas que delineen la acción política del Estado en el tratamiento de la conflictividad social. En el plano operativo la prevención está orientada al tratamiento del surgimiento de un conflicto social; ante la inminencia de tensiones sociales no previstas ni identificadas en el plano estratégico.

El instrumento estratégico emblemático de esta etapa, es el Programa de Prevención de la Conflictividad social y Conflictos Sociales (PPCSCS); el programa debe entenderse como un proceso en el cual las informaciones son traducidas como datos de inteligencia social; que va a permitir abordar la conflictividad y el conflicto, adoptando las mejores decisiones e identificando en forma más precisa los indicativos de riesgos y amenazas que reflejen el surgimiento de conflictos sociales.

La etapa prevé la creación de una cultura de previsión en las organizaciones gubernamentales del nivel nacional, regional y local. Los

niveles de gobierno regional y local deberán de elaborar sus políticas y estrategias de prevención en estricto alineamiento con la Oficina Nacional de Gestión de Conflictos Sociales (ONAGECOS), como ente rector del Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales (SINAGECOS). La adopción de estas políticas y estrategias aseguran la reducción del riesgo, fortalecen los derechos de la población y garantizan el orden público, el crecimiento y desarrollo económico; así como la gobernabilidad democrática del país.

### **Etapa de Resolución de Conflictos:**

#### **Definición:**

Fue la primera denominación que se dio a los estudios sobre los conflictos y que enfatiza sus aspectos más destructivos y negativos. Este término sugiere que los conflictos pueden ser finalizados satisfactoriamente. Es decir, un conflicto solo es resuelto cuando se ofrece una solución para el mismo. Esta solución se caracteriza por ser durable y pretende la finalización de los conflictos sin tener en cuenta sus posibles aspectos positivos para el desarrollo de la sociedad.

Características Operativas: Se mantiene el carácter negativo de los conflictos al seguir estudiando sus consecuencias destructivas. Establece estrategias centradas en procesos que intentan abordar integralmente las causas profundas de la violencia directa, cultural y estructural.

Importancia: La Resolución prevé la satisfacción inmediata de las partes respecto al problema de fondo que ha causado el surgimiento del conflicto.

#### **Estrategia General:**

La resolución se vale de la “Teoría de las Necesidades Humanas”<sup>31</sup> y “Teoría de Juegos”<sup>32</sup> para concebir a los conflictos como la consecuencia

---

<sup>31</sup> TNH: Maslow (1908-1970) sostiene que el hombre es un ser que tiene necesidades para sobrevivir, además de ser un ser biopsicosocial, agrupa las necesidades en cinco categorías, las cuales son; Necesidades fisiológicas; Necesidades de seguridad; Necesidades sociales; Necesidades de autoestima; Necesidades de autorrealización.

natural de las necesidades humanas insatisfechas. Por consiguiente, el origen de conflictos yace en las necesidades profundas de los actores sociales participantes.

La resolución de conflictos no pretende eliminar el conflicto como tal, puesto que estima que la manifestación no violenta de conflictos constituye un catalizador esencial del cambio social. Lo que se persigue es eliminar la expresión violenta y destructora del conflicto, cuyas raíces son las necesidades insatisfechas y los temores de los actores sociales. La clave del asunto es hacer tomar conciencia a las partes involucradas de cuáles son sus necesidades subyacentes de identidad, seguridad y participación, y luego esgrimir las para redefinir intereses y posiciones. Establece estrategias centradas en resultados que buscan obtener soluciones sostenibles del tipo "WIN WIN," (Todos Ganan), en donde se podría evitar la escalada de violencia.

#### **Etapas de Regulación de Conflictos:**

Definición: Es una visión terapéutica de la gestión de conflictos al partir de una posición; que considera la existencia de conflictos permanentes, que no pueden ser resueltos, y por lo tanto deben ser regulados para evitar su escalamiento y puedan derivar en hechos de violencia.

Características Operativas: El actor estatal aplica medidas no coercitivas como la Facilitación, Mediación y Negociación.

Importancia: La Regulación es importante porque prevé el control efectivo de la situación política social, priorizando un status de gobernabilidad y clima de paz social en el país.

Estrategia General Para estos fines se maneja tanto la "Teoría de Opciones Racionales"<sup>33</sup>, porque se parte del supuesto que los actores

---

<sup>32</sup> TJ: Von Neumann (1903-1957) sostiene que su objetivo no es el análisis del azar o de los elementos aleatorios sino de los comportamientos estratégicos de los jugadores. En el mundo real, tanto en las relaciones económicas como en las políticas o sociales, son muy frecuentes las situaciones en las que, al igual que en los juegos, su resultado depende de la conjunción de decisiones de diferentes agentes o jugadores.

<sup>33</sup> TOR: Milton Friedman (1912-2006) sostiene que el individuo tiende a maximizar su utilidad-beneficio y a reducir los costos o riesgos. Los individuos prefieren más de lo bueno y menos de lo malo. También usado en ciencias políticas para interpretar los fenómenos políticos a partir de principios de la economía: el comportamiento de los individuos en el sistema político es similar al de los agentes en el mercado, siempre tienden a maximizar su utilidad y a reducir los costos.

sociales son racionales y la “Teoría de Juegos”<sup>34</sup>, que está basada en la satisfacción mutua de todos los actores. Estas dos teorías buscan diseñar la estrategia ideal en la regulación de los conflictos. El caso es que ambas partes aclaren adecuadamente las condiciones contextuales, centrándose especialmente en la diferencia entre posiciones e intereses. Mientras que las posiciones definen una postura relativamente superficial y transitoria, los intereses reflejan el empeño fundamental y a largo plazo de las partes negociadoras, es decir, lo que está realmente en juego.

### **Etapas de Transformación de Conflictos:**

**Definición:** Esta terminología fue la tercera que se ofreció para referirse a los estudios de los conflictos. Encaja con los valores de la cultura de paz ya que observa las características más positivas de un conflicto, al tener en cuenta su inherencia y sus facultades para la preparación del cambio en la sociedad. La transformación permite que sean los aspectos más positivos de un conflicto los que primen. Así, se origina la posibilidad de alternativas creativas y permite no actuar mediante la destrucción de los otros, sino mediante “La transformación creadora entre las propias tensiones de los conflictos”. Se considera que la transformación permite que las situaciones de conflicto se conviertan en situaciones de aprendizaje en las que priman la creatividad, el dialogo, la empatía, el intercambio, la comunicación, la cooperación, etc.

**Características Operativas:** Se deja ver el carácter más positivo del conflicto al utilizar como método la empatía y el dialogo, y permitir transformar las tensiones en conflicto dejando que surjan sus aspectos más creativos. No necesitamos destruir, sino construir una espiral de la paz que ponga fin a la espiral de la violencia. Para conseguir este objetivo es imprescindible comprender y regular positivamente el conflicto. Desde hace algunos años el interés por la transformación de conflictos se ha desarrollado considerablemente. Lo cierto es que los conflictos son un fenómeno que nos acompañarán a lo largo de nuestras vidas y afectarán a todas las personas y sociedades.

---

<sup>34</sup> TJ: Es una rama de la economía que estudia las decisiones en las que para que un individuo tenga éxito tiene que tener en cuenta las decisiones tomadas por el resto de los agentes que intervienen en la situación. La teoría de juegos como estudio matemático no se ha utilizado exclusivamente en la economía, sino en la gestión, estrategia, psicología o incluso en biología.

Importancia: La Transformación de Conflictos va más allá de los objetivos de los enfoques de Resolución y Regulación de conflictos; aunque recoge muchas ideas de la Prevención, al deducir mediante una explicación idónea del fenómeno del conflicto, las condiciones que generan un entorno conflictivo y los cambios estructurales necesarios para eliminarlo, sino también la promoción de condiciones que promuevan relaciones de cooperación.

**Estrategia General:**

La etapa de “Transformación de Conflictos”, se refiere a esfuerzos de construcción de paz centrados en resultados, procesos y estructuras, que pretenden superar realmente las formas expuestas de violencia directa, cultural y estructural. La interpretación de los conflictos como fenómenos no necesariamente negativos, que pueden ser transformados o encaminados de forma creativa, constructiva y positiva, permite avanzar en un camino de prevención/transformación de la violencia que pudieran gestarse de ellos. Aspectos que posibilitan reconocer y manejar los conflictos sociales en forma constructiva y transformativa. La transformación de conflictos pretende alcanzar un acuerdo sobre los temas de fondo suscitados por las necesidades e inquietudes de las partes adversas al considerar por un lado la necesidad de alterar las actitudes y los valores conflictivos mutuamente negativos de las partes en busca de una mayor cooperación y comunicación entre ellas; y en segundo lugar recalcar el imperativo político de establecer nuevas estructuras de capacitación y reconocimiento de grupos desfavorecidos, para fomentar y habilitar mejores niveles de gobernabilidad democrática.

- g. Organización:** El modelo promueve su autonomía funcional, toda vez que se presenta a la entidad gestora como un organismo público adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (a diferencia del modelo actual cuya entidad está considerada como un organismo técnico especializado dependiente de la PCM; pero sin mayores capacidades de articular la gestión gubernamental), condición que le permitirá concretar, desarrollar y articular niveles de decisión con la participación intersectorial de los diferentes sectores (Defensa, Economía y Finanzas, Interior, Justicia y Derechos Humanos, Educación, Salud, Agricultura y Riego, Trabajo y Promoción del Empleo, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones,

Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ambiente y Desarrollo e Inclusión Social) y niveles de gobierno Regional (25), Provincial (196) y Distrital (1646) que a través de sus Oficinas de Gestión de Conflictos Sociales y Oficinas Coordinadoras, integrarán el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales (SINAGECOS); definiendo estrategias en un ámbito de competencia centralizado y de alcance nacional; ejerciendo su autoridad y liderazgo como ente rector del SINAGECOS, entre los componentes del sistema cada vez que se realice el planeamiento, preparación, conducción, ejecución de acciones integrales y actividades inherentes a la gestión de los conflictos sociales; de manera que su evolución, institucionalidad y sus actuaciones sean más concretas y alentadoras que deriven en la reducción y descenso de la intensidad de los conflictos sociales y conflictividad social. Es necesario y prioritario coordinar e integrar el trabajo de los diferentes sectores que conforman el aparato estatal, mediante el desarrollo y establecimiento de estrategias y roles definidos que comprometan el logro de un objetivo común. Las organizaciones constituyen el principal constructo teórico estudiado por la ciencia administrativa.<sup>35 36</sup>

#### **h. Articulación:**

Un Estado unitario, representativo y descentralizado necesita articular las líneas de acción de sus diferentes actores y niveles de gobierno; debe garantizar el logro de objetivos que en conjunto contribuyan a garantizar la seguridad y gobernabilidad democrática del país. La articulación involucra la idea de que los gobiernos regionales y locales, por su cercanía con los usuarios de la administración pública y el contacto directo con los problemas, proponen soluciones más eficaces. En este contexto las acciones de gobierno que suponen relaciones en sentido vertical (entre diferentes niveles de gobierno) y horizontal (entre entidades públicas de un mismo nivel de gobierno) se multiplican y superponen en lógicas diferenciadas, en objetivos encontrados y/o interpretados de distintas maneras que se intentan alcanzar con herramientas estratégicas diferentes. Han surgido una serie de problemas vinculados a la escasa articulación de

---

<sup>35</sup> Robbins y Coulter (1996) una organización es un conjunto sistemático de personas encaminadas a realizar un propósito específico.

<sup>36</sup> Kliksberg (1996) por su parte, plantea que toda organización debe entenderse como una institución social cuyo centro es un sistema de actividades coordinado y racional, con un conjunto de relaciones entre las actividades que en ella se llevan a cabo, que sería su estructura, tiende hacia determinados fines, y es influida por el medio en el cual está inmersa

las políticas públicas para la gestión de los conflictos sociales, y a la baja capacidad de cooperación entre actores y niveles de gobierno. Constituye un reto la coordinación que involucran a diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local) para garantizar una provisión de bienes y servicios que generen valor para los ciudadanos, por lo que se resalta la importancia de los procesos de coordinación al crear las condiciones para la cooperación y colaboración entre actores involucrados y niveles de gobierno que tendrán a cargo la gestión de los conflictos sociales.

La coordinación entre las entidades públicas, puede definirse como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión por el que dos o más actores se ocupan colectivamente de un entorno de trabajo compartido. La necesidad de coordinación surge de la interdependencia, del hecho que dos o más entidades públicas de las mismas o diferentes organizaciones afronten la temática del conflicto social y la conflictividad social<sup>37</sup>

Para una eficaz coordinación, la Oficina Nacional de Gestión de Conflictos Sociales – ONAGECOS, deberá tener en cuenta que es necesario partir de aspectos básicos o criterios como la definición de objetivos estratégicos, sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación, participación de los actores claves así como espacios de diálogo y deliberación para lograr consensos en la comprensión de la gestión del conflicto social (Previsión, Resolución, Regulación y Transformación) de parte de las Entidades Públicas que conforman el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales – SINAGECOS. Cabe señalar, que una coordinación debe entenderse también como un proceso social, político y técnico a la vez, por lo que se deben tomar en cuenta las consideraciones del contexto, interculturalidad, influencias político-partidarias entre otras, ya que, sea por coincidencia o no, muchas veces contribuye a comprender mejor el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales, como procesos paralelos informales. La dimensión técnica tiene especial importancia en la metodología para la definición de objetivos, indicadores y metas. El funcionamiento eficaz de mecanismos institucionalizados entre gobiernos y administraciones de uno o más niveles de gobierno y demás actores, deberá posibilitar una articulación intersectorial efectiva a nivel del

---

<sup>37</sup> Jurista Editores 2007. Constitución Política del Perú.

gobierno nacional (ONAGECOS/SINAGECOS), que deberá correlacionarse con una articulación territorial también efectiva entre las entidades de distintos niveles de gobierno que convergen en la implementación de políticas, programas o proyectos en cada ámbito territorial, para atender la gestión de los conflictos sociales<sup>38</sup>.

La coordinación intersectorial impulsa la integración de diversos sectores, involucra tanto prácticas horizontales como verticales; una dimensión política, que está dada por el apoyo y el compromiso de las autoridades; una dimensión técnica dada por lineamientos de política, orientaciones, instrumentos y enfoques metodológicos. Con una definición de objetivos, metas e indicadores compartidos. La coordinación, como proceso, apunta a vincular entre sí a diversas entidades y agentes públicos con el fin de complementar sus recursos y capacidades y articular objetivos y acciones en espacios intersectoriales e intergubernamentales. Esta es una necesidad inevitable en el contexto de la gestión de los conflictos sociales; en el que los tres niveles de gobierno deben coordinar y complementarse a través de múltiples estrategias de gestión<sup>39</sup>.

En el marco de la Política Nacional de Gestión de los Conflictos Sociales, la ONAGECOS, deberá impulsar, apoyar y constituir espacios y mecanismos de coordinación intergubernamental, interinstitucional e intersectorial en los tres niveles de gobierno, así como diversas iniciativas y formas posibles de cooperación interinstitucional que contribuyan a gestionar eficientemente los conflictos sociales en el Perú. Ello, permitirá que el Estado peruano transite progresivamente hacia un modelo de gobierno multinivel, en el que los tres niveles de gobierno se reconocen y articulan unos a otros, en su respectivo rol y como conformantes de un mismo sistema; y producto de ello desarrollen relaciones de coordinación y complementación en un esquema flexible de interrelación y colaboración en distintas formas y sentidos, que en la práctica admite múltiples traslapes de competencias tanto horizontales como verticales<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Peters, 1998. La Necesidad de asegurar que las distintas organizaciones, públicas y privadas, responsables de la formación de las políticas públicas, trabajen juntas para no producir redundancia ni brechas en la entrega de los servicios.

<sup>39</sup> INDES BID 2012. Fortalecimiento de la gestión: Coordinación e intersectorialidad en la Gestión de las políticas públicas.

<sup>40</sup> Rosa de Fátima Díaz 2013. Rol del CEPLAN en la Coordinación y Articulación para la implementación del Plan de Modernización de la Gestión Pública.

La tarea y reto de la ONAGECOS/SINAGECOS, es brindar a todos los niveles de gobierno, las políticas y los lineamientos requeridos para la articulación de las estrategias que garanticen una eficiente y moderna gestión de los conflictos sociales.

El encuadramiento del modelo propuesto está considerado dentro de la órbita de un sistema funcional, que se denominaría Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales (SINAGECOS), y éste a su vez integraría el Sistema de Defensa Nacional (SIDENA), que le permitirá ejercer la rectoría de la gestión de los conflictos sociales entre todas las Entidades Públicas que integren el sistema y articular eficazmente la acción del Estado, promoviendo su participación y garantizando una situación de paz social y de gobernabilidad democrática.

El SINAGECOS, estaría integrado por un Consejo Nacional de Gestión de Conflictos Sociales (CONAGECOS), cuyo titular sería el Alto Comisionado; una Secretaría Técnica (SETEGECOS), a cargo de un funcionario de la ONAGECOS; 14 Oficinas Nacionales de Gestión de Conflictos Sociales de los Ministerios (ONAGECOS) y en la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI, 25 Agencias Regionales de Gestión de Conflictos Sociales de los Gobiernos Regionales (AREGECOS); 196 Oficinas Coordinadoras de los Gobiernos Locales Provinciales y 1646 Oficinas Coordinadoras de los Municipios Distritales.

**Cuadro N° 5: Número de Municipalidades Provinciales y Distritales por Departamentos y Población Total Proyectada a Junio 2015**

Departamento	Municipalidades Provinciales	Municipalidades Distritales
Amazonas	7	77
Ancash	20	146
Apurímac	7	73
Arequipa	8	101
Ayacucho	11	104
Cajamarca	13	114
Callao	1	5
Cuzco	13	95
Huancavelica	7	88
Huánuco	11	66
Ica	5	38
Junín	9	114
La Libertad	12	71
Lambayeque	3	35
Lima	10	161
Loreto	8	43
Madre de Dios	3	8
Moquegua	3	17
Pasco	3	26
Piura	8	57
Puno	13	96
San Martín	10	67
Tacna	4	23
Tumbes	3	10
Ucayali	4	11
TOTAL	196	1646

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática 2015.

- i. Instrumentación de Gestión Estratégica:** Conjunto de Actividades que contribuyen a la eficiente gestión de los conflictos sociales, estas actividades implican ejecutar una Acción Estratégica – Varias Actividades Tácticas u Operativas construyen una Acción Estratégica - para lograr el Objetivo Estratégico – varios Objetivos Tácticos u Operativos conforman un Objetivo Estratégico - y permiten articular de manera consistente, integral y sostenible, toda la Gestión Estratégica – Varias Acciones Estratégicas conforman una Gestión Estratégica - de todas las Entidades Públicas que conforman el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales.

La concepción Tetra Estratégica y de aplicación flexible de las etapas de prevención, resolución, regulación y transformación en la gestión de los conflictos sociales, en el cual se identifica una interdependencia y similar categoría entre todos ellos; pues a diferencia del modelo actual que tiene una concepción estratégica dual de aplicación (prevención y gestión); mientras que el modelo propuesto comprende la etapa de prevención del

conflicto social, como parte de la Gestión Estratégica e identifica una conexión indiscutible con las etapas de resolución, regulación y transformación de los Conflictos Sociales..

Esta concepción tiene la finalidad de implementar políticas y estrategias consistentes, integrales y sostenibles, revalorando, rescatando y capitalizando el liderazgo del Estado en el mantenimiento de un clima de paz y tranquilidad; desarrollando sus acciones a través del diálogo (Negociación, Mediación y Facilitación), seguimiento y monitoreo de la gestión de conflictos sociales.

**Cuadro N° 6: Instrumentación de la Gestión Estratégica para conflictos sociales.**

<b>Etapas de la Gestión Estratégica</b>	<b>Características</b>	<b>Ámbito Estratégico/ Entidades Estratégicas del SINAGECOS (15)</b>	<b>Ámbito Estratégico Operativo/ Entidades Estratégicas- Operativas del SINAGECOS (25)</b>	<b>Ámbito Operativo/ Entidades Operativas del SINAGECOS Provinciales (196) Distritales (1646)</b>
Prevención	Consistencia Integralidad	ONAGECOS, Ministerios (13) y DINI	GGRR	GGLL
Resolución	Consistencia Integralidad	ONAGECOS, Ministerios (13) y DINI	GGRR	GGLL
Regulación	Integralidad Sostenibilidad	ONAGECOS, Ministerios (13) y DINI	GGRR	GGLL
Transformación	Integralidad Sostenibilidad	ONAGECOS, Ministerios (13) y DINI	GGRR	GGLL

- j. Niveles de Coordinación entre las Entidades: La fuente de obtención de informaciones, aspecto vital para la detección de conflictividad y gestión del conflicto social, estará constituida por la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI, quien proporcionará información vital para el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales; el SINA, recoge y analiza la información obtenida por el aparato estatal de inteligencia diseminado en todo el territorio nacional. La información proporcionada en materia de conflictos sociales, se complementa con la información canalizada vía Oficinas sectoriales, regionales y oficinas coordinadoras de conflictos sociales, que

forman parte de los Ministerios, Gobiernos Regionales y Locales y la que proceda de cualquier otra entidad que la proporcione. Este flujo de informaciones será compartido con los sectores que integran el Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales –SINAGECOS-, a fin de permitir promover mecanismos de acción intersectoriales consistentes, integrales y sostenibles, capaces de asegurar que la Oficina Nacional de Gestión de Conflictos Sociales – ONAGECOS -, adopte una respuesta eficaz y eficiente que facilite la prevenir, resolver, regular o transformar un conflicto social.

La información oportuna y procesada nos conduce a la identificación de las áreas de riesgo para la prevención y gestión de los conflictos sociales y afirmar por lo tanto la presencia del Estado; sea el caso de conflicto social que involucre la participación multisectorial, sectorial o de competencia regional o local; siempre estará supervisada por la Oficina Nacional de Gestión de Conflictos Sociales – ONAGECOS -.

- k. Retroalimentación:** Esta se produce cuando las salidas del sistema, en este caso del Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales (SINAGECOS) o la influencia de las salidas del sistema en el contexto, vuelven a ingresar al sistema como recursos o información. La retroalimentación permite el control de un sistema y que el mismo tome medidas de corrección en base a la información retroalimentada. Existe una Retroalimentación de entrada, que es una forma de control de los sistemas, donde dicho control se realiza a la entrada del sistema (cuando ingresan las informaciones proporcionadas por la DINI y otras entidades por primera vez o en distintas veces), de tal manera que el proceso no tenga entradas contaminadas o distorsionadas, de esta forma al no haber entradas deficientes en el SINAGECOS, las fallas no serán consecuencia de las entradas sino del proceso que da vigencia y efectividad al sistema. La retroalimentación es un elemento que se utiliza constantemente en los procesos y que puede favorecer u obstaculizar la calidad del producto final. La retroalimentación consiste en la información que se proporciona respecto a la eficiencia y desempeño de una organización o entidad pública. Con la finalidad de permitirle reforzar sus fortalezas, mejorar sus oportunidades, cubrir sus debilidades y neutralizar las amenazas que ayuden superar las deficiencias del sistema (SINAGECOS).

**I. Funciones Estratégicas:**

**Gestión Estratégica:** El modelo prevé un monitoreo permanente de las estrategias. Prioriza el liderazgo de las acciones estratégicas, definiendo objetivos, metas e indicadores y consolidándose como ente rector del sistema nacional de gestión de conflictos sociales (SINAGECOS).

**Gestión por Resultados:** La ciudadanía demanda la paz social y menor conflictividad social; por lo que el producto de gobierno debe orientarse a ciudadanos satisfechos con mejores estándares de paz social como resultado de eficaces políticas públicas en la gestión de conflictos sociales. Se operativiza mediante la toma de decisiones sobre la base de la información confiable proporcionada por los órganos de inteligencia estatal y que inciden en la acción gubernamental del gobierno central.

**Gestión por Procesos:** El modelo hace énfasis en la optimización de los procesos internos de gestión de conflictos sociales como parte de la cadena de valor. Se trata de ofrecer a la ciudadanía gestiones eficientes y eficaces con resultados medibles y cuantificables.

**m. Cualidades Estratégicas:**

Eficacia (el grado del logro de las metas), Eficiencia (el costo, la velocidad y la productividad de las estrategias) y Efectividad (cuan efectiva es la gestión). Por eso es un modelo centrado en las acciones, las estrategias, los resultados, las evaluaciones y la retroalimentación entre todos los componentes del sistema nacional de gestión de conflictos sociales con la finalidad de controlar y aumentar la efectividad del SINAGECOS.

**n. Dimensiones de Intervención:**

El modelo prevé tres dimensiones estratégicas - operativas de intervención: las dimensiones política, económica y social en el ámbito territorial de la conflictividad social.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Conclusiones:

- a. La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), desde su creación en 2012, básicamente ha mantenido el statu quo de la conflictividad social en el país, condición asociada con el número de conflictos sociales de naturaleza socio ambiental activos en el territorio nacional (a consecuencia de actividades extractivas en minería), y particularmente en las regiones materia de investigación.
- b. Los conflictos sociales de naturaleza socio ambiental en relación a la minería, son los que han tenido mayor protagonismo, impacto social y afectación a la gobernabilidad democrática y seguridad nacional. Las regiones que reflejaron mayor incidencia de conflictos sociales a raíz de su potencial industrial extractivo fueron Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno.
- c. La ONDS, tiene un planteamiento teórico inexacto, plantea el evitar la ocurrencia del conflicto y no plantea la gestión del mismo (resolución, regulación y transformación de los conflictos sociales). Sus prioridades estratégicas de prevención no han alcanzado logros significativos precisamente por negarse a considerar a los conflictos como oportunidades de desarrollo.
- d. Los conflictos sociales de naturaleza socio ambiental presentados a consecuencia de la minería han sido y siguen siendo los de mayor importancia. Y han sido las regiones Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno los que han exhibido la mayor intensidad conflictiva en comparación con el resto de regiones del país.
- e. La ONDS, plantea un enfoque inconsistente, no integral y no sostenible, prioriza básicamente una estrategia de “Prevención y Diálogo” y deja sin aplicación otros enfoques más realistas que apuntan sobre la gestión de la conflictividad y conflictos sociales; como lo son la resolución, regulación y transformación de los conflictos sociales.
- f. Se ha evidenciado la falta de capacidad para articular la intervención de todos los sectores vinculados al tratamiento de la conflictividad social. La capacidad de articular la gestión estatal en materia de conflictos

sociales es clave para afianzar la gobernabilidad democrática y seguridad nacional.

- g. La conflictividad social en el período 2011 – 2014, se ha posicionado como uno de los temas de agenda política más importantes, sensibles y preocupantes; sin embargo las autoridades del gobierno y funcionarios públicos han hecho casi nada para atenuar y regular los conflictos sociales de naturaleza socio ambiental surgidos a raíz de la presencia de industrias extractivas.
- h. La conflictividad social ha sido vista como una opción social a cargo de grupos radicales que sólo buscan afectar la gobernabilidad democrática. El enfoque de tratamiento de los conflictos sociales priorizó acciones represivas, antes que acciones preventivas y de gestión (resolución, regulación y transformación). Esta situación denota una grave deficiencia de parte del Estado para implementar mecanismos que flexibilicen la gestión de los conflictos sociales.
- i. Las respuestas del Estado para afrontar la conflictividad social de naturaleza socio ambiental, han sido inadecuadas y tardías debido a la falta de fuentes de información creíbles y oportunas que hubieran permitido adoptar las decisiones pertinentes para no sólo prevenir la ocurrencia del conflicto social violento; sino a pesar de su ocurrencia inevitable tender los puentes de entendimiento necesarios para su regulación o transformación.
- j. Durante el período 2010 – 2014, en que los conflictos sociales han escalado a niveles de violencia, el Estado ha sido incapaz de controlarlos y regularlos; en todo caso se llegó a acuerdos inconsistentes e insostenibles que no resolvieron la problemática de fondo, tal como fue el caso emblemático del proyecto “Conga”, en donde evidentemente desconocían la verdadera dimensión del problema social.
- k. Existe una trilogía de instituciones públicas que debilitan la acción del aparato estatal; y nos referimos al Poder Judicial, Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú. Los actores primarios demandantes (comunidad y dirigentes) perciben que a pesar de adoptar medidas de

fuerza que afectan el orden interno y orden público, sus actos de violencia no serán sancionados; dado las deficiencias de capacitación del personal de estas instituciones. El gobierno ha reflejado una gran debilidad para enfrentar la violencia ciudadana.

- I. La mayor parte de los conflictos sociales de naturaleza socio ambiental se concentran en las regiones de Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno. El gobierno ha perdido las oportunidades para prevenir, resolver, regular o transformar los conflictos que se han presentado. El gobierno entrante debe priorizar la problemática de la conflictividad social, para garantizar las inversiones extranjeras, la gobernabilidad democrática y la seguridad nacional.

### **Recomendaciones:**

Diferentes modelos de gestión de conflictos sociales han sido aplicados en el país desde el año 2002, sin embargo los esfuerzos por controlar los niveles de conflictividad social y los conflictos sociales durante el período 2010-2014, no han sido del todo eficientes, eficaces y efectivos. Siendo el Perú un país que presenta características sociales y culturales muy complejas se requiere prioritariamente en la agenda política-social:

- Aplicar un modelo de gestión de conflictos sociales consistente, integral y sostenible; adaptado al empleo simultáneo de los enfoques de prevención, resolución, regulación y transformación de conflictos sociales. La adopción del modelo propuesto intentará garantizar resultados muy satisfactorios para las gestiones en el gobierno nacional, y los gobiernos regionales y locales.

El estudio que se ha llevado a cabo sobre la conflictividad social y conflictos sociales y la influencia que generó en el ámbito de la seguridad nacional no ha sido suficiente por lo que se recomienda:

- Promover un estudio que considere la aplicación e implementación del modelo propuesto.
- Que se investigue posteriormente e intente valorar el poder nacional disponible y el potencial nacional por alcanzar; el presente estudio no ha hecho sino advertir la existencia y disponibilidad de las capacidades estatales en infraestructura instalada, de capacidades profesionales e institucionales ociosas; de los recursos humanos calificados y materiales de los cuales dispone el Estado, y que nadie los emplea por simples paradigmas de cultura organizacional o intereses institucionales. La concurrencia de esfuerzos bien podría optimizar la gestión de los conflictos sociales en el Perú.
- Que se profundice la investigación por tipos de conflicto social, ya que en el caso de estudio, se priorizaron los conflictos de naturaleza socio ambiental protagonizados en la sierra; pero es recomendable que se lleven a cabo en todo el territorio nacional; el estudio contribuiría enormemente a comprender los diferentes patrones de respuesta de las diferentes regiones del país, sobre todo si se trata de otorgar o negar la licencia social a las operaciones extractivas de las empresas mineras.

Finalmente se recomienda aplicar el modelo propuesto para la Gestión de Conflictos Sociales, cuyo contenido considera fundamentalmente la implementación de políticas y estrategias consistentes, integrales y sostenibles:

- Que promuevan la constitución de un Estado fuerte, sólido, democrático y eficiente en la gestión de los conflictos sociales.

- Que aseguren un clima de paz social, de orden interno y de orden público, y que se base en el mínimo índice de tolerancia de acciones violentas.
- Que promuevan el respeto a la propiedad pública y privada, y que fomente la protección racional del medio ambiente, y el uso sustentable de los recursos naturales.
- Que promuevan la creación de un Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales (SINAGECOS) integrado al área de influencia del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA).
- Que promuevan la creación de un Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales en forma similar a los Sistemas Nacionales de Inteligencia (SINA), de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), y de Seguridad ciudadana (SINASEC).
- Que se constituya la Oficina Nacional de Gestión de Conflictos Sociales (ONAGECOS), organismo público adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y que ejerza la rectoría en la gestión de conflictos sociales, y que sea liderada por un funcionario denominado Alto Comisionado para Conflictos Sociales..

## ASPECTOS COMPLEMENTARIOS

### Anexo 01: Referencias bibliográficas

- Aguilar, Verónica (2014) *Conflictos Étnicos, un análisis del caso ecuatoriano*, 1999. Quito, Ed. FLACSO, 2014
- Arana, M (2002) *Resolución de conflictos medio ambientales en la Microcuenca del Río Porcon, Cajamarca 1993-2002*. Lima: PUCP. Tesis de Maestría en Sociología.
- Anaya, James. (2009). *Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía* y los sucesos del 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú. ONU
- Bedoya, C., Caravedo, J., Moreno, G., Ormachea, L., Yeomans, C. (2007). *Manejo constructivo de conflictos y promoción de consensos*. Lima: PrDiálogo,CECI-Canada.
- Beltrán, Miguel (2003) Funcionalismo. Estructuralismo. Teoría de Sistemas, en Dahrendorf, R (1990) *El conflicto social moderno: ensayo sobre la política de la libertad*. Madrid: Editorial Mondadori.
- Buckles, D (2000) *Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales*. Ottawa: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Cabello, A (2012) *La mediación como Política Social aplicada al fortalecimiento de la cultura de paz en México y España*. Madrid
- Caballero, V.(2009). *Los conflictos sociales y socio-ambientales en el sector rural y su relación con el desarrollo rural*. Notas para un balance de investigaciones. En Seminario Permanente de Investigación Agraria. Lima: SPI.
- CAEN (2010). *Planteamientos Doctrinarios y Metodológicos del Desarrollo, Seguridad y la Defensa Nacional*. Edit. CAEN, Lima.
- Cañete, Osvaldo (2010). *El conflicto social en las regulaciones institucionales del Estado*. [www. cereid@educ.ar](http://www.cereid@educ.ar)
- Caivano, Roque J., y otros (2000). *Mecanismos Alternativos para la Resolución de Conflictos, Negociación, Conciliación y Arbitraje*, Editor E. Moame Drago, España.
- Centro Bartolomé de las Casas (2010) *Estudio de conflictos socio ambientales en la sub-cuenca del Rio Santo Tomás. Chumbivilcas. Cuzco*. Cuzco: CBC.
- Cobbian de Plaza, María Beatriz (2007). *Estado, Políticas sociales y ciudadanía social*. Tesis para optar el Grado de Título de Socióloga. Facultad de Ciencias sociales. Universidad PUCP. Lima.
- Constitución Política del Perú, 1993. (2007) Editorial Jurista Editores E.I.R.L., Lima.
- Coser, L. (1967). *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Dahrendorf, R. (1970). *Clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*. Madrid: RIALP.
- Defensoría del Pueblo (2005). *Ante todo, el diálogo*. Lima: Defensoría del

Pueblo.

- Defensoría del Pueblo (2010) *Reporte de conflictos sociales N° 77*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2012) *Informe N° 156 "Violencia en los Conflictos Sociales"*, Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2014) *Informe Anual N° 17*, del año 2013. Lima
- Defensoría del Pueblo (2013). *Reportes mensuales de conflictos sociales y SIMCO*. Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales, Lima
- DIRANDRO (2009). *Informe cualitativo sobre operaciones antidrogas*.
- Fisher, Roger (1999). *Más allá de Maquiavelo, Herramientas para afrontar conflictos*. Edit. Gránica, España.
- Gil, Vladimir (2009). *Aterrizaje minero. cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Ancash*, Perú. Edit. Instituto de Estudios Peruanos, IEP, Lima.
- Girard, Kathryn y KOCH, Susan (2001). *Resolución de Conflictos en las Sociedades*. Edit. Gránica, España.
- Gobierno Regional de Cajamarca (2007). *Cajamarca: Minería Oportunidades y Amenazas*
- Guerra, A (2007) *Cambio, organización y entorno*. Obtenido de la página web: <http://www.eumed.net/libros/2005/ags-coe/0301.htm> Consulta: 28 de agosto 2011
- Homer-Dixon, Thomas (1999) *Environment, Scarcity, and Violence* (El ambiente, la escasez y la violencia). Programa de Estudios sobre la Paz y los Conflictos. Universidad de Toronto. Instituto de la Paz y conflicto. IPC. (2008) *Escenarios teóricos de Derechos a la Paz*. Revista del IPC. España.
- IPE. Instituto Peruano de Economía (2015). *El costo económico de la no ejecución de los proyectos mineros por conflictos sociales y/o trabas burocráticas*. Lima: Ed. IPE
- Jandt, Fred. y Gillette, Paúl.(2004) *Ganar, Ganar Negociando, Cómo convertir el conflicto en acuerdo*, Edit. Compañía Editorial Continental S.A., México. 2004.
- Nakagawa, M.(2001) *A Closer Look at Culture*. Edit. Staffpapers USA
- Kerlinger, F (1996) *Investigación del Comportamiento*. México DF: Editorial Mc Graw Hill.
- Mucho (2005). *La Minería y la relación con los Pueblos indígenas*. Edit. ICNC 2. Lima.
- Nakagawa, M. A. A. (2001) *Closer Look at Culture*. Edit. Staffpapers USA.
- Ormachea Choque, Iván (1998). *Retos y Posibilidades de la Conciliación en el Perú: Primer estudio cualitativo. Propuesta de políticas y lineamientos de acción*. Revista del: Consejo de Coordinación Judicial. Palacio de Justicia. Lima.
- Ortiz, P (1999) *Comunidades y conflictos socio ambientales: Experiencias y desafíos en América Latina*. Bélgica: ABYA-YALA-FAO. Consultado el 20 de octubre del 2012 en: <http://www.ciefa.org>
- Pacheco, Rossana (2009). *Conflicto en torno al manejo de agua para riego en la cuenca del río Payac*. Tesis para optar el Título de Socióloga. Facultad de ciencias sociales. Universidad PUCP. Lima.

- Páez, José (2006). *El Análisis Político*. Imp. Olgraf, Lima.
- Páez, José (2013). *Defensa y Seguridad integral del Perú*. Imp. Olgraf, Lima.
- Reátegui, Félix (2007). *Conflictos sociales y respuestas del estado: del orden interno a la protección de derechos*. Edit. Univ. PUCP. Instituto de Democracia y Derechos Humanos, IDEHPUCP, Lima.
- Robbins, Stephen P (2005) *Comportamiento Organizacional. Conceptos, Controversias y Aplicaciones*. México: Edit. Prentice Hall, Sexta Edición.
- Sandonas Milla, Juan (2008). *Pobreza y exclusión en el Perú*. Tesis para el Grado de Doctor en Ciencias sociales. Univ. Federico Villarreal. Lima.
- Vargas Cooban, Luis (2001) *Perspectivas estratégicas de la Marina de Guerra del Perú a inicios del Siglo XXI*. Revista de Marina. Lima. P. 13.
- Rex, John (1986). En *Antología de Teoría del Conflicto*, CAEM (Centro de Altos Estudios Militares). Lima
- Vázquez Barquero, A. (1997). *¿Crecimiento endógeno o desarrollo endógeno?*. Cuadernos del CLAEH, España.
- Valdivieso, Herman (2010). *Los Conflictos Sociales y sus implicancias en el Desarrollo y Defensa Nacional*. CAEN. Lima

**Anexo 02: Matriz de Consistencia**

Problemas	Objetivos	Variables
<p>¿En qué medida las políticas para el tratamiento de los conflictos de naturaleza Socio ambiental en las regiones Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno no han sido las más adecuadas, y como afectaron la Seguridad Nacional, en el período 2010-2014?</p>	<p>Proponer un modelo de gestión de los Conflictos sociales de naturaleza Socio ambiental que incorpore la aplicación de políticas que permitan alcanzar una eficiente gestión de la conflictividad social en las regiones Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno.</p>	<p>Variable Independiente: Conflictos sociales de naturaleza Socio ambiental.</p> <p>Variable Dependiente: Seguridad Nacional.</p>
<p>¿En qué medida las estrategias para el tratamiento de los conflictos de naturaleza Socio ambiental en las regiones Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno no han sido las más adecuadas, y como afectaron la Seguridad Nacional, en el período 2010-2014?</p>	<p>Proponer un modelo de gestión de los Conflictos sociales de naturaleza Socio ambiental que incorpore la aplicación de estrategias que permitan alcanzar una eficiente gestión de la conflictividad social en las regiones Cajamarca, Ancash, Apurímac y Puno.</p>	

### Anexo 03: Guía de Entrevista

- La entrevista que se llevó a cabo nos permitió desarrollar una técnica cualitativa para investigar un hecho de la realidad social, es decir la conflictividad social y los conflictos sociales, la entrevista nos debía proporcionar información de parte de los profesionales expertos en temas de seguridad integral, defensa nacional y conflictos sociales; con la finalidad por una parte de invalidar el modelo actual de gestión de conflictos sociales y por otra parte de validar el modelo propuesto de gestión de conflictos sociales.
- La entrevista básicamente consistió en la recogida de información a través de un proceso de comunicación, mediante el cual el entrevistado respondió a cuestiones de fondo y forma, previamente diseñadas en función de la gestión de la conflictividad social y conflictos sociales en el Perú.
- La modalidad de la entrevista debía ser informal, dirigida, inicialmente individual y posteriormente grupal para enriquecer el debate y facilitar los aportes consensuados.
- La entrevista sería dirigida al haberse considerado explorar en los entrevistados una lista de cuestiones previas en materia de conflictividad social y conflictos sociales.
- El esquema de preguntas estuvo estructurado para obtener respuestas de invalidez o validez de los modelos actual y propuesto de gestión de conflictos sociales, el esquema de respuestas fue libre y puntual.
- Se propuso algunos criterios para la validez de la entrevista:
  - A lo largo de la entrevista se tuvo presente el propósito de la investigación
  - Respetar la flexibilidad de los entrevistados para expresar sus ideas en su propio lenguaje
  - Se tuvo presente las ventajas y desventajas de la modalidad de la entrevista
  - Seleccionar la modalidad de la entrevista en atención al propósito de la investigación
  - Distinguir los diferentes tipos de información que se obtengan de los entrevistados
  - Formular preguntas claras, utilizando lenguaje sencillo
  - Hacer una pregunta cada vez
  - Escuchar con atención de manera que el entrevistado sienta que es escuchado
  - Evitar preguntas cargadas o sesgadas
  - Establecer una relación personal y un clima de interés mutuo
  - Mantener neutralidad con respecto al contenido específico de las respuestas
  - Mantener el control de la entrevista
  - Tomar nota de los puntos más importantes expresados por los entrevistados