

Las experiencias de gestión de conflictos en los gobiernos regionales:

**Las lecciones aprendidas para la coordinación
entre los sectores y niveles del Estado, la
concertación con las organizaciones sociales y
las negociaciones con las empresas.
Casos de Piura, Puno y San Martín**

Eduardo Toche¹

¹ Investigador; Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo **desco**

Introducción

El presente informe busca sintetizar y extraer conclusiones de tres estudios previos, en los que se analiza las experiencias de los gobiernos regionales de Piura, Puno y San Martín en materia de prevención de conflictos, con la finalidad de que puedan servir de lineamientos para la generación de ámbitos de gestión de conflictos sostenibles en los demás gobiernos regionales, contribuyendo a evitar la formación de escenarios violentos y el fortalecimiento de capacidades para la concertación entre los actores involucrados.

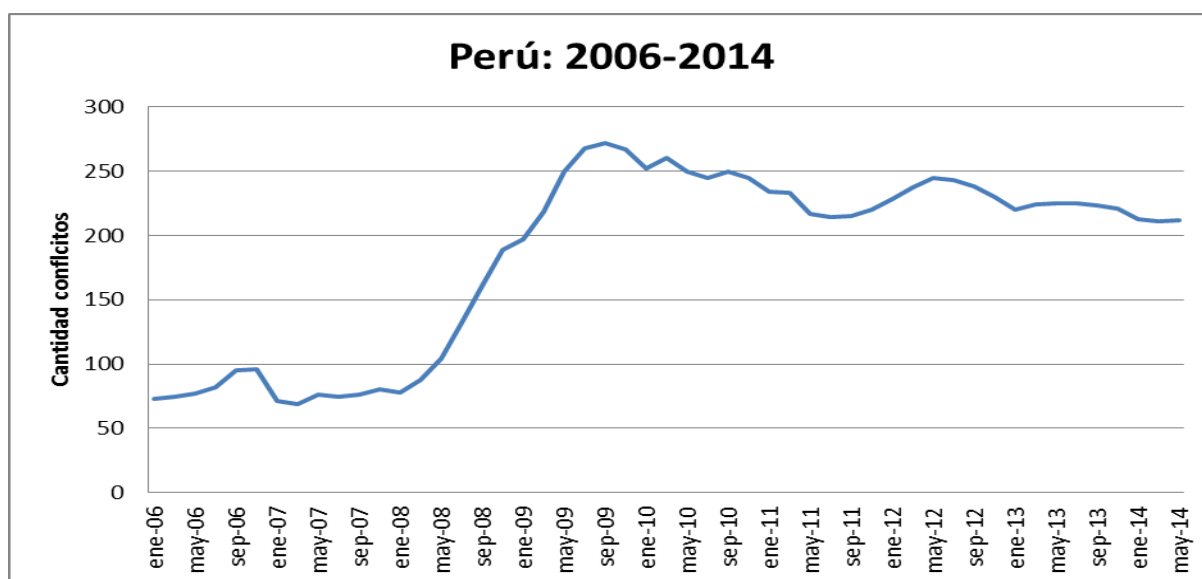
De esta manera, este producto se propone como objetivos específicos:

- Creación y consolidación de un espacio de intercambios y generación de consensos entre gobierno regional, sociedad civil y empresas, alrededor de la gestión de conflictos.
- Generación de investigación sobre capacidades para construir ámbitos de consensos y coordinación para la gestión de los conflictos.
- Generación y difusión de corrientes de opinión sobre el involucramiento de los gobiernos regionales en la gestión de conflictos.
- Elaborar propuestas y construir instrumentos en base a las experiencias previas, para replicarlas en otros gobiernos regionales.
- Contribuir a la consolidación de los actuales equipos regionales de gestión de conflictos.

1. El contexto conflictivo nacional en los últimos años

¿Cómo ha venido trazándose la evolución de la conflictividad social en el Perú, desde el 2006? Lo que tenemos, según puede leerse en el gráfico que se presenta a continuación, es que la cantidad de conflictos empezó a ser considerable desde el 2008, siguiendo una tendencia al aumento hasta el 2010 y, partir de ese año, estabilizarse hasta la actualidad.

Gráfico 1: Conflictos sociales



Fuente: Defensoría del Pueblo

Elaboración: propia

A partir de lo visto, existe la percepción generalizada que el Estado peruano enfrentó esta situación de manera reactiva, es decir, intervenía cuando ya habían estallado los conflictos. Esto, en efecto, suponía una falla en el sentido de no leerlos como un síntoma que remite a carencias en el análisis y a obstrucciones de las vías por donde deberían canalizarse las demandas de la población. Es decir, supone que hay debilidades en el Estado para enfrentar estos escenarios cada vez más frecuentes, pues no ha logrado encauzar las demandas mediante mecanismos que permitan el entendimiento y la negociación de las partes. En suma, no se ha dado capacidades suficientes para generar gobernanza.

Pero, eso no significa que no se haya intentado generar ámbitos que trataran estas situaciones. En efecto, la creación de oficinas de gestión de conflictos en los sectores estatales y algunos de los gobiernos regionales fue uno de los aspectos institucionales más importantes aunque no siempre puesto en consideración en cuanto al tratamiento de los conflictos², que se remonta a mediados a mediados de la década pasada, aun cuando Huamaní y otros consideran que el punto de partida puede haber sido posterior:

“Así también, a partir de una directiva interna de la PCM (2009) varios sectores del Gobierno están constituyendo sus propios equipos con sus propias capacidades y metodologías para la conducción de procesos de análisis y manejo de conflictos (Ministerios de Trabajo, Energía y Minas, Medio Ambiente, Agricultura-ANA, Interior, Mujer y Desarrollo Social, etc.). Aunque este proceso se da a nivel de instancias sectoriales, no ocurre lo mismo a nivel regional y menos a nivel local, lo cual conduce

² Chávez, Yeyddi y Rosa Pizarro: “El Estado peruano frente al conflicto social”. En, Eduardo Toche (comp.): *Susurros desde Babel*. Perú Hoy. DESCO. Lima, julio 2013.

a una gestión centralista de los conflictos”³.

Cuadro 1: Arquitectura institucional en el Gobierno Nacional para el tratamiento de los conflictos

<p style="text-align: center;">Defensoría del Pueblo</p> <p>1996-2004: Intervención inicial 2004-2006: Reporte mensual 2006-2008: Creación Unidad Conflictos 2009-2011: Creación Adjuntía</p>
<p style="text-align: center;">PCM Oficina Gestión Conflictos</p> <p>2004-2006: Unidad de Análisis Estratégico y Prevención 2006: Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales (RM 380- 2006 PCM) 2006-2010: Se crea Unidad de Análisis de Conflictos 2009: Se modifica Resolución Ministerial 380-2006 PCM y se da fuerza de Decreto Supremo. Decreto Supremo 056-2009 PCM 2010: Se modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM. D.S. 010-2010-PCM</p>
<p style="text-align: center;">PCM ONDS</p> <p>2012: Se crea ONDS, DS 106-2012-PCM 2013: ONDS lanza iniciativa Sistema Nacional de Prevención 2013: Se crea 5 oficinas macro-regionales</p>
<p style="text-align: center;">Embajada de Finlandia-CAJ</p> <p>Implementación de Unidades de Prevención y Gestión de Conflictos en los Gobiernos Regionales de Junín, San Martín (2008-2009) Cajamarca y Arequipa (2009-2010)</p>
<p style="text-align: center;">PRODES-ANGR</p> <p>2012: Guía de Gestión de Conflictos Sociales para Gobiernos regionales</p>
<p style="text-align: center;">PNUD</p> <p>2012-2015: Prevención de Conflictos en Uso de los Recursos Naturales</p>
<p style="text-align: center;">Proyecto ACDI-CIES</p> <p>2010-2011: Fortalecimiento de capacidades estatales para la resolución de conflictos socio-ambientales en Perú</p>

³ Huamaní Ober, Gisselle; Sandro Macassi Lavander; Julio Alegría Galarreta; Telmo Rojas Alcalde: *Hacia una mejor gestión de los conflictos socio-ambientales en el Perú*. ACDI-CIES. Lima, 2012; p. 21

UE-PNUD
2009-2011: PrevCon, Programa de apoyo para una cultura de Paz y el Fortalecimiento de capacidades nacionales para la Prevención y el Manejo constructivo de conflictos
PCM Minería Informal
Abril 2012: DL 1105, Comisión Seguimiento de las Acciones frente a la Minería Ilegal y Formalización Mayo 2013: RM 116-2013-PCM, designa a Alto Comisionado en Formalización de la Minería
OEFA MINAM
Mayo 2008: DL 1013, crea Ministerio de Ambiente (ordena creación de OEFA) Marzo 2009: Ley 29325, Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OAAS MINAM
febrero-diciembre 2010: Proyecto PNUD fortaleciendo capacidades en Alta Dirección MINAM-OAAS
ANA MINAGRI
marzo 2008: DL 997 crea ANA
SERNANP MINAGRI
agosto 2011: Crean Unidad de Conflictos en SERNANP
Ministerio de Vivienda
Abril 2010: RM 076-2010-Vivienda, crea la Unidad de Gestión de Conflictos Sociales en la Secretaría General.
OGS MEM
Diciembre 2005 DS 066-2005-EM Modifica ROF del MEM, creando Oficina Gestión Social
Gobernadores MININTER
Ley 28895 (2006) suprime Prefecturas y Subprefecturas, reemplazándolas por Gobernadores
ONAGI MININTER
DL 1140 diciembre 2012, crea ONAGI

Al parecer, el primer intento se dio en el 2005, cuando se instaló la Oficina General de Gestión Social en el Ministerio de Energía y Minas, como un órgano de asesoramiento

dependiente del despacho ministerial, “encargado de promover las relaciones armoniosas entre las empresas minero-energéticas y la sociedad civil, incluidos los gobiernos locales y regionales, de propiciar el manejo de mecanismos de diálogo y concertación en el sector y de colaborar en el diseño de programas de desarrollo sostenible” (Decreto Supremo No. 066-2005). Según Anchante Rulle, esta Oficina debe su existencia, “al creciente número de conflictos en el sector de energía y minas y se ha construido en parte en base de las experiencias generadas por la Defensoría para el Proyecto Camisea”⁴.

Desde mediados del 2006, la referida Oficina orientó parte de sus actividades a hacer seguimiento y análisis de los conflictos sociales en dos ámbitos previamente identificados como “subsector Minería” y “subsector Hidrocarburos y Electricidad”. Para ello levantó mapas de casos, a los que introdujo categorías para tipificar los hechos. De esta manera, el eje principal de la tipificación era una “escala de intensidad de los conflictos sociales”,

En otro ámbito, el MINAM, en 2009, por medio de la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), empezándose al siguiente año el proceso de transferencia de las responsabilidades por la evaluación y fiscalización de las actividades mineras relacionadas al medio ambiente a OEFA. En abril del 2013 el Congreso aprobó el Proyecto de Ley 1815-2012-PE para promover el fortalecimiento de la institucionalidad de OEFA, fomentar las buenas prácticas ambientales y establecer mecanismos adecuados para la ejecución de las resoluciones de este organismo.

Asimismo, en MINAM también funciona la Oficina de Asesoramiento de Asuntos Socioambientales (OAAS), que fue potenciada con el proyecto Apoyo a la implementación del MINAM: fortalecimiento de las capacidades de prevención, manejo y transformación de conflictos sociales de origen ambiental, del PNUD, que se ejecutó entre febrero y diciembre del 2010.

De acuerdo con los artículos 31º y 32º del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MINAM, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2008- MINAM, la finalidad de la OAAS es asesorar en temas de manejo de conflictos sociales de origen ambiental; teniendo como una de sus principales funciones identificar y monitorear los potenciales conflictos socioambientales, plantear estrategias de actuación y proponer acciones de Alerta Temprana en coordinación con las entidades competentes. Actualmente monitorea 48 casos y el MINAM actúa directamente en 18 mesas de diálogo o grupos de trabajo.

También debe mencionarse la Creación de la Autoridad Nacional del Agua ANA, en el sector Agricultura y Riego, mediante el Decreto Legislativo 997, en marzo del 2008.

⁴ Anchante Rulle, Marlene et al. (2010), *Lecciones aprendidas sobre la Defensoría para el Proyecto de Camisea*. Centro de Análisis y Resolución de Conflictos, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2010.

Su antecedente fue la Intendencia de Recursos Hídricos, dependencia del entonces INRENA, la que proponía, supervisaba y controlaba las políticas, planes, programas, proyectos y normas sobre el uso y aprovechamiento sostenible del recurso hídrico, además de supervisar y controlar la ejecución de los mismos.

En ese sentido, intervenía en la gestión de conflictos originados por el control de los recursos acuíferos. Para la Intendencia, un conflicto era “una situación que surge a consecuencia de los diferentes intereses y motivaciones que poseen los distintos actores sociales involucrados en una circunstancia determinada”.

De la misma manera, en 2006 se promulga la Ley 28896 que suprime las prefecturas y subprefecturas, reemplazándolas por los Gobernadores. En el Perú existen 26 gobernadores regionales, 160 provinciales y 1,643 distritales, los cuales representan al Presidente de la República y al Poder Ejecutivo en el ámbito de su jurisdicción. Las funciones generales principales de estas autoridades son: registrar y canalizar las denuncias ciudadanas sobre violaciones a los derechos humanos, otorgar garantías personales a personas naturales y jurídicas, coordinar con los tres niveles de gobierno acciones dirigidas a prevenir y controlar actos que atenten contra la salud, las leyes del Estado, además de recibir quejas y denuncias de la población y derivarlas a los órganos estatales competentes, entre otras⁵.

Al nivel del gobierno central, con la creación de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS) como unidad dependiente de la PCM en el año 2010, se dio cierto grado de institucionalidad e importancia al tratamiento de los conflictos desde el Estado. La creación de esta Oficina dentro de la estructura orgánica de la PCM intenta además, ser un avance en la estrategia del Estado para el tratamiento de los conflictos como un asunto intersectorial, aun cuando las competencias de cada sector para el tratamiento de los mismos se hayan mantenido intactas.

Un somero balance en perspectiva, podría considerarse que la OGCS era una dependencia pequeña, que no se daba abasto para cumplir con sus funciones y, al parecer, no contaba con el respaldo político suficiente. De otro lado, era una instancia que buscaba “resolver” los problemas una vez que esto se hacían manifiestos, es decir, intentaba resolver los conflictos cuando estos ya habían estallado y alcanzaban cotas altas de violencia. **En todo caso, el enfoque generalizado y compartido por todo el Estado, desde el 2005 y que se mantuvo con algunas variantes, era que el conflicto social era un hecho político gestado por agentes anti mineros. De esta manera, la intervención debía diseñarse como un enfrentamiento contra éstos, para desarticularlos.**

Asimismo, en términos generales, se intervenía sin consolidar liderazgos ni diseñar estrategias y con equipos conformados para la ocasión. En ese sentido, cada sector gubernamental funcionaba libremente, generaba su propia información y emitían mensajes contradictorios en simultáneo; mientras que el sector privado no se sentía llamado a participar pues asumía que la responsabilidad era del Estado. No está demás agregar que las organizaciones de la sociedad civil no eran convocadas, ni

⁵ <http://www.noticiasser.pe/26/09/2012/informe/los-gobernadoresdel-mininter-la-pcm>

tampoco los gobiernos regionales y locales.

De esta manera, es cierto que entonces ya existían mesas de diálogo y otras modalidades de concertación, pero no había compromisos ni seguimientos a los mismos. Esto indujo a una creciente acumulación de demandas insatisfechas y generó un nivel de desconfianza muy alto.

a. Piura

Como veremos también en las experiencias expuestas por las otras regiones, el punto de partida en el GORE Piura para preocuparse de la gestión de los conflictos que acaecían en su circunscripción está en relación con algunos acontecimientos que pusieron a prueba la capacidad que se tenía para otorgarse los niveles necesarios de gobernabilidad.

En este caso, como manifiesta Hernán Carrasco, fueron los sucesos de Tambogrande, ocurridos en el 2004, que puso en conflicto a la empresa Manhattan Minerals Corp. con la población del distrito de Tambogrande, provincia de Piura, cuyo punto culminante fue la abrupta salida de la empresa minera ante la destrucción de su campamento por una turba de pobladores. Igualmente importante fue lo que ocurrió en el 2005 en la provincia de Huacabamba, cuando el conflicto entre Rio Branco Cooper (Ex minera Majaz), de un lado, y las rondas y comunidades campesinas de Ayabaca y Huancabamba, de otro lado, que aún continúa sin resolverse, “puso de manifiesto la ineficacia de los organismos creados para la prevención y resolución de conflictos sociales”, puesto que “las estrategias de contención y sometimiento con visión centralista resultaron insuficientes para transformar los conflictos en oportunidades para todos y desbordaron en crisis que afectaron la propiedad pública y privada y un alto costo social de pérdidas de vidas humanas”.

Así, la falta de mecanismos adecuados para gestionar conflictos, en medio de la generación de altas expectativas debido al importante crecimiento económico regional, así como la rápida transformación de los patrones sociales existentes fueron determinantes para que las autoridades regionales y locales tomaran conciencia de la alta posibilidad de tener que manejar procesos que afectarían la gobernabilidad y la gestión de los planes de desarrollo: “En muchos casos, los conflictos latentes se transformarían rápidamente en inestabilidad y conflictos en escalamiento que desencadenaron en algunas situaciones de crisis con afectación de vidas y daños a la propiedad pública y privada en el ámbito de la región”.

En efecto, durante los últimos cuatro años la región Piura evidencia un acelerado crecimiento económico, aportando el 4,2 % del PBI Nacional. De otro lado, el 41,4% de su PEA se concentra en el sector agrícola, ganadería, caza y silvicultura y el 15,8% en el sector comercio. Asimismo, en los últimos 5 años, incrementó en 211% el ingreso promedio del trabajador del campo (30% más que el promedio nacional).

El “motor” de este dinamismo es la inversión privada, habiendo ejecutado hasta el momento 1,500 millones USD de un total estimado de 6,191,900 millones USD hasta el 2017, aunque no debe desdeñarse la importancia de la inversión pública, estimada en 5,892 millones de soles entre el 2008 y el 2013. Sólo en el 2013, la inversión pública fue de 1, 480 millones de soles.

Los factores mencionados –crecimiento económico, movilidad social, poca eficacia institucional- están asociados al incremento de la conflictividad social y la inseguridad

ciudadana. Según la Defensoría del Pueblo, en febrero del presente año había en Piura trece conflictos sociales -nueve activos y cuatro latentes- siendo la quinta región con más conflictos a nivel nacional. Como podrá notarse en el siguiente cuadro, los registros actuales mantienen, en términos generales, una misma tendencia registrada desde el 2011, aunque el registro más significativo –los conflictos activos- muestran una recuperación a niveles que se mostraban en el 2010.

Cuadro 2: Conflictos Sociales en la región Piura (2010-2013)

Año	Cantidad	Situación				
		Latentes	Activos	Desestimados/ Observación	Resueltos	Nivel nacional
2010	24	3	11	7	2	1
2011	18	6	6	4	2	
2012	18	9	4	5		1
2013	15	3	10	1	1	

Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Hernán Carrasco

De otro lado, si las cifras las desagregamos por tipo de conflictos, vamos a notar algunas cuestiones interesantes como el hecho de que si bien la región sigue la tendencia nacional, es decir, el predominio de los conflictos socio-ambientales, éstos son en todos los casos menos de la mitad de los que se registran anualmente siendo muy importantes también los que se tipifican como de gobierno local, seguido por los laborales. En relación a los conflictos de gobierno local, “es importante destacar que esta situación se mantiene como constante en los cuatro años, lo que refuerza la importancia del desarrollo de capacidades en los gobiernos locales en materia de prevención y transformación democrática de conflictos y, su atención oportuna a nivel local aplicando el principio de subsidiariedad para evitar su escalamiento”.

Cuadro 3: Conflictos Sociales en la región Piura por año y tipo (2010-2013)

Tipo	2010	2011	2012	2013
Asuntos de Gobierno Nacional	2		1	1
Asuntos de Gobierno Regional		1	1	1
Asuntos de Gobierno Local	4	5	5	3
Socio Ambientales	9	4	7	7
Laborales	5	5	3	3
Comunales	1	1	1	
Electorales	1	1		
Demarcación Territorial	1			
Otros	1	1		
TOTAL	24	18	18	15

Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Hernán Carrasco

Cuadro 4: Conflictividad social por provincia, región Piura

Año	Provincia							
	Piura	Sullana	Paita	Sechura	Ayabaca	Huancabamba	Talara	Morropón
2010(*)	3	4	2	4	1	2	5	
2011(**)	1	2		3	2	2	7	
2012(***)	5	1	2	3	2	1	2	
2013	4		3	2	1	2	2	

Fuente: Defensoría del Pueblo

Elaboración: Hernán Carrasco

(*)Se registran 3 como de ámbito regional (**) Se registran 2 de ámbito regional (***) Se registran 2 de ámbito regional (****) Se registran 1 de ámbito regional

b. Puno

En Puno, el factor crucial para entender la lógica del tratamiento regional a los conflictos fue el que se formó entre la empresa minera Bear Creek Mining Company y los integrantes de la comunidad campesina de Concepción Ingenio, del distrito de Huacullani, provincia de Chucuito-Juli. Esta situación se remonta al mes de octubre del 2010, cuando la empresa realizó la presentación formal del proyecto Santa Ana ante la comunidad campesina de Concepción Ingenio. Luego, entre el 20 y 23 de febrero del 2011, se llevó a cabo la presentación informativa de la actividad minera y la audiencia pública relacionada al Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto minero que, hacia marzo del mismo año, es rechazado por el Presidente de la comunidad campesina Unión Huallatiri, del distrito de Desaguadero, provincia de Chucuito, colindante al área donde se desarrollaría el proyecto, porque consideraba que afectaría el agua, aire y suelo; sumándose a ello el Frente de Defensa de Recursos Naturales de la región Puno.

Otro hito en función a la gestión de los conflictos en Puno fue la posición y actitud del Consejo Regional, cuando el 23 de marzo del 2011 mediante Ordenanza Regional N° 05-2011-GRP-CRP, declaró a Puno como área no admisible para los denuncios concesionarios de las tierras, exploraciones y la explotación de toda actividad minera e hidrocarburos. Para Miguel Valdivia, esta decisión excedía las competencias del gobierno regional y por ello no fue suscrita por el Presidente Regional.

Ante esa circunstancia, el 30 de marzo del 2011, los alcaldes distritales de Huacullani, Quelluyo, Pizacoma y Mazocruz, el gobernador de Quelluyo, más los tenientes gobernadores, el alcalde y los comuneros de la Comunidad Campesina de Concepción Ingenio, la población de las comunidades de Huacullani, Quelluyo y Pizacoma así como los dirigentes del frente de defensa de la zona sur de la Región Puno, realizaron una movilización a la ciudad de Puno, pidiendo al Presidente Regional la suscripción de dicha ordenanza, lo que finalmente no fue aceptada.

Hacia adelante, lo que tendremos es una sucesión de actos hostiles que conduce a la necesidad de constituir una mesa de diálogo en el mes de mayo aun cuando no se obtuvieron los resultados deseados pues la región continuó paralizada y, más aun, se atacaron los locales de SUNAT y Aduanas, así como entidades bancarias y vehículos. Sólo a fines de ese mes las autoridades de la zona sur, el Frente de Defensa de los Recursos Naturales de la Zona Sur, el Presidente Regional Puno, alcaldes de la zona sur y de Puno y representantes del Poder Ejecutivo, con la Premier a la cabeza, sostuvieron reuniones para buscar soluciones, acordándose lo siguiente:

- Suspensión por 12 meses de los petitorios mineros en las Provincias de Puno, Chucuito, Yunguyo, El Collao y Juli.
- Suspensión del procedimiento de aprobación del EIA del proyecto minero Santa Ana.
- Se declara al cerro Kaphia como reserva paisajística e intangible.
- Se forma una comisión multisectorial para hacer propuestas sobre las concesiones mineras en el departamento de Puno.

En la idea y acción de ir implementando los acuerdos llegados en la mesa de diálogo; el 25 de junio del 2011 se emanan las siguientes acciones desde el Poder Ejecutivo:

- Se publicó el Decreto Supremo N° 032-2011-EM que deroga el D.S. N° 083-2007-EM y dicta disposiciones dirigidas a prohibir actividades mineras en Huacullani y Kelluyo.
- Se publicó el Decreto Supremo N° 033-2011-EM, que ordena la adecuación de petitorios mineros y suspensión de admisión de petitorios mineros en el departamento de Puno.
- Se publicó el Decreto Supremo N° 034-2011-EM que dicta disposiciones respecto a las actividades mineras o petroleras de exploración y explotación en el departamento de Puno en el marco del Convenio N° 169 de la OIT y la Ley N° 24656 – Ley de Comunidades Campesinas.

Cuadro 5: Cronología del conflicto de proyecto Santa Ana.

Documento	Instancia	Tema	Observaciones	Fecha
OFICIO MÚLTIPLE N° 003-2011.	Autoridades políticas y dirigentes de la comunidad campesina de Huacullani de la Provincia de Chucuito-Juli.	Que se declare a la región de Puno como área de no admisión para los denuncios concesiones, exploraciones explotaciones de toda actividad minera, por trascendencia histórica, costumbres, tradiciones.	Presión social ante el consejo regional.	07 de Marzo del 2011.
MEMORIAL N° 0001-2011-FDRN-RSP	Autoridades municipales política, presidentes de comunidades, tenientes gobernadores representantes de organizaciones de los distritos de las provincias de Chucuito, el Collao, Puno y Yunguyo.	Se deje sin efecto el estudio de impacto ambiental-EIA representado por la empresa minera Santa Ana.	Presión social ante el gobierno regional por parte del frente de defensa de los recursos naturales de la zona sur, que posteriormente consolidan su protagonismo en el conflicto.	09 de Marzo del 2011.
ORDENANZA REGIONAL N° 05- 2011-GRP-CRP	Consejo Regional	Declarar a la región de Puno como área no admisible para los denuncios concesionarios de las tierras, exploraciones y la explotación de toda actividad minera e hidrocarburos.	Dicha ordenanza no fue rubricada por el Presidente Regional, en la medida que no era competencia del Gobierno Regional.	23 de marzo del 2011.

OFICIO N° 413-2011-GR- PUNO/PR.	Presidencia Regional.	Preocupación sobre actividades extractivas en la región Puno.	Acciones concretas de parte de la presidencia regional.	28 de marzo del 2011.
OFICIO N°473 -2011-GR- PUNO/PR	Presidencia Regional.	Moción de ordenanza regional que estable mecanismos de protección de los recursos naturales, medio ambiente y comunidades campesinas en el ámbito de la región de Puno.	Acciones concretas de parte de la presidencia regional.	30 de Marzo del 2011.
OFICIO N° 016-2011/MDH	Municipalidad Distrital de Huacullani.	Se hace constatar que el yacimiento minero del proyecto Santa Ana se encuentra en terrenos de distrito de Huacullani y no en otros distritos.	Fija posición en cuanto el recurso extractivo.	04 de abril del 2011.
OFICIO N°531-2011- GR-PUNO/PR	Presidencia Regional.	Se solicita la instalación de una mesa de trabajo sobre la minería en la región de puno y el inicio de las acciones administrativas que encaminen los procesos de zonificación económica y ecológica y el plan de ordenamiento territorial en el ámbito de la región de puno	Acciones concretas de parte de la presidencia regional.	29 de abril del 2011.
OFICIO N°532-2011- GR-PUNO/PR.	Presidencia Regional.	Se procede a solicitar una cita con el Ministro de Energía y Minas para tratar la problemática de la minería en Puno.	Acciones concretas de parte de la presidencia regional.	29 de abril del 2011.
OFICIO N° 615 -2011-GR- PUNO/PR.	Presidencia Regional.	Ordenanza Regional que declara de necesidad pública e interés regional la creación del área de conservación regional del cerro Khapia y su ámbito de influencia.	Acciones concretas de parte de la presidencia regional.	20 de mayo del 2011.
OFICIO- N°619-2011- GR-PUNO/PR	Presidencia Regional.	Se solicita que se reanude el dialogo con la comisión de alto nivel en Puno.	Acciones concretas de parte de la presidencia regional.	20 de mayo del 2011.

Decreto Supremo N° 032-2011-EM		Deroga el D.S. N° 083-2007-EM y dicta disposiciones dirigidas a prohibir actividades mineras en Huacallani y Kelluyo.	Se implementa los acuerdos.	25 de junio 2011.
Decreto Supremo N° 033-2011-EM		Ordena la adecuación de petitorios mineros y suspensión de admisión de petitorios mineros en el departamento de Puno.	Se implementa los acuerdos.	25 de junio 2011.
Decreto Supremo N° 034-2011-EM.		Dicta disposiciones respecto a las actividades mineras o petroleras de exploración y explotación en el departamento de Puno en el marco del Convenio N° 169 de la OIT y la Ley N° 24656 – Ley de Comunidades Campesinas.	Se implementa los acuerdos.	25 de junio 2011.

Elaboración: Miguel Valdivia

Entre los aspectos que no deben perderse de vista en el desarrollo de este conflicto, está el hecho de que formuló la implementación de una agenda de reivindicación social, promovida por los alcaldes de distritos de Huacallani, Desaguadero, Zepita, tenientes gobernadores, y alcaldes de centros poblados, presidentes comunales de la zona sur, todo lo cual fue asumido por el Frente de Defensa de los Recursos Naturales de la Zona Sur (FDRNZS); de otro lado, tenemos que expresó un sentido sobre lo que era la “nación aymara” que, como diría Ramón Pajuelo:

“Un punto de quiebre al respecto fue el conflicto de llave el 2004, en medio del cual fue asesinado el alcalde Cirilo Robles. Desde entonces se generó en la región un escenario propicio a la circulación de discursos como el de la nación aymara, no solo entre los medios sino también por parte de alcaldes y movimientos políticos. Se quiere instaurar un discurso político en torno a algo que no está plenamente constituido en términos sociales y culturales”⁶.

Agregado a ello, está que el denominado “Aymarazo” será percibido como un tipo de conflicto socio-ambiental que pondría en evidencia el relacionamiento sumamente tenso que se entablaba entre el Estado, la empresa y la población. Además, dicho conflicto marcará para el gobierno regional la necesidad de tratarlos y la urgente constitución de una instancia que lo lleve a cabo.

⁶ Pajuelo Téves, Ramón: “Los aymaras no son una amenaza”. Entrevista en Diario la República (2011)

Algo que apoya firmemente esto último es la manera como se presentan e interrelacionan los diferentes actores sociales, económicos y políticos entre ellos y con los agentes del Estado. En el “Aymarazo”, se puso de manifiesto una relación rural-urbano diferenciada de la que se manifiesta en la zona quechua de la región.

En la zona quechua (provincias del Norte), señala Miguel Valdivia, la pirámide estructural de poder se inicia en los ámbitos rurales con los presidentes comunales, tenientes gobernadores, federaciones campesinas, rondas campesinas (en algunas provincias), para continuar en los espacios urbanos con las asociación de barrios, frente de defensa por los intereses, comités de lucha, alcalde distrital, alcalde provincial. Así, por lo general, los conflictos tiene una ebullición en el espacio urbano sea distrital o provincial y es liderado por la asociación de barrios o frente de defensa, comité de lucha, para luego sumar la estructura rural y en conjunto presionar al poder distrital, provincial y regional. La toma de decisiones y de negociación por lo general se concentra en la zona urbana, sean barrios, frentes de defensa en algunas provincia del norte la toma de decisiones es traslado a las rondas campesinas, que tienen una estructura interna e independiente y por lo general se superpone a la estructura comunal, planteando una relación de poder arriba-abajo

Gráfico 2: la dinamicidad de los actores de la zona norte (quechua) de Puno



Elaboración: Miguel Valdivia

En la zona sur (aymara) la estructura organizacional del poder se propone en sentido contrario, es decir, se inicia con el alcalde de centro poblado, los tenientes gobernadores, presidente comunal, frente de defensa, comité de lucha, alcalde distrital, hasta alcanzar finalmente al alcalde provincial. Por otro lado, el conflicto por lo general se desarrolla en el espacio rural, para luego trasladarse al espacio urbano, lugar donde logra articularse con organizaciones sociales urbanas. Es así que la toma de decisiones y las formas de negociación están marcadas por los tenientes gobernadores y los alcaldes de centros poblados y presidentes comunales. Los frentes de defensa o comités de lucha son formas e instancias de articulación con lo urbano, pero sólo funciona si son legitimizados por los tenientes gobernadores y alcaldes de centros poblados.

Gráfico 3: La dinamicidad de los actores de la zona sur (aymara) de Puno



Elaboración: Miguel Valdivia

Entonces, de las tres regiones que se incluyen en el presente estudio, Puno es la más importante en número de conflictos que ha mantenido durante los últimos cuatro años. En efecto, la cantidad mensual ha sido casi constante durante este periodo, salvo setiembre del 2013 en el que hubo una notoria baja en el registro. De otro lado, tampoco se manifiestan cambios importantes en el número de conflictos activos y latentes, advirtiéndose una relación más o menos semejante a lo largo del tiempo entre ambos tipos de eventos.

Cuadro 6: Conflictos Puno

Mes	2010			2011			2012			2013		
	Tot al	Activ os	Latent es	Tot al	Activ os	Latent es	Tot al	Activ os	Latent es	Tot al	Activ os	Latent es
enero	22	14	8	25	17	8	21	12	9	18	9	9
febrero	22	12	10	25	17	8	21	12	9	19	10	9
marzo	22	13	9	24	16	8	22	12	10	19	10	9
abril	20	15	5	23	14	9	22	12	10	19	10	9
mayo	19	13	6	22	13	9	22	12	10	19	10	9
junio	21	15	6	24	14	10	22	13	9	17	8	9
julio	21	16	5	24	14	10	22	13	9	17	8	9
agosto	20	16	4	21	12	9	22	12	10	16	8	8
septiembre	22	17	5	20	12	8	22	12	10	6	1	5

octubre	23	16	7	20	12	8	20	11	9	16	11	5
noviembre	25	18	7	21	13	8	20	11	9	18	12	6
diciembre	24	16	8	21	13	8	20	11	9	18	12	6

Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: propia

Sobre el tipo de conflictos, son los socio-ambientales los más importantes en cantidad. Sin embargo, no es desdeñable la cantidad de conflictos referidos a la autoridad regional aun cuando su número haya disminuido en algo con el transcurso de los años; de igual manera, también es importante referir la presencia de los conflictos locales que, como hemos visto, son cruciales por lo que expresan, tomando en cuenta la dinámica social en la región, ya expuesta.

c. San Martín

A diferencia de las dos regiones anteriores, en San Martín no hay un momento identificable como “punto de inflexión” en la decisión de gestionar regionalmente los conflictos. En este caso, la lógica corre más bien por el lado de cómo gobernar un territorio que durante el siglo precedente ha sido materia de intensa movilidad social, uso de los recursos, fragilidad ambiental y poco interés desde el gobierno central en el planeamiento de esta zona.

Según el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP)⁷, los primeros conflictos sociales de los que se tiene registro cierto en la Amazonía Peruana y el ámbito de la región San Martín se remontan a finales del siglo XIX e inicios del XX, con el ciclo de violencia generado por la explotación del caucho, barbasco, extracción de madera, la expansión del cultivo de hoja de coca y del narcotráfico, combinándose en los años 80 con la presencia de Sendero Luminoso y el MRTA, lo que ocasionó el enfrentamiento entre el Estado y los productores de coca de la región, dando lugar a los “Frentes de Defensa” organizado por los cocaleros que asumen medidas de lucha radicales en enfrentamiento abierto a las políticas del gobierno.⁸ Este fue el principal factor que produjo un desplazamiento masivo de la población originaria sanmartinense a diferentes partes del país, en especial hacia la selva baja y a la ciudad de Iquitos.

Así mismo la Región continuó luchando con la erradicación del cultivo de coca, el narcotráfico y la presencia del MRTA, desarrollando el Estado acciones contrasubversivas para frenar la ola de violencia generada: reclutamiento forzado, propagandas, emboscadas, asesinatos, toma de pueblos y ciudades.

Hacia finales de 1999 se produce el vertiginoso decrecimiento de acciones de violencia a efecto de las políticas de lucha antiterrorista y de narcotráfico, dándose un lento y gradual proceso de reconstrucción de paz interna en el país. Estos cambios tuvieron un impacto determinante en los flujos migratorios hacia San Martín, logrando poblarse paulatinamente, esta vez con inmigrantes de la selva baja, departamentos de Cajamarca y Amazonas, entre otras. Esto coincidió con la apertura de la carretera

⁷ Rodríguez Martha y Joaquín García (1994). Perfiles Histórico de la Amazonía Peruana. Segunda Edición corregida y aumentada. Iquitos, pp 161 – 162.

⁸ Limachi H. Luis (2005). Zonificación ecológica económica de la Región San Martín, pp. 10 - 11.

Marginal de la Selva, que articuló la región con la costa y otros departamentos de la sierra.

Luz Sagástegui (2012)⁹, hace referencia que a partir de mediados del 2000, el panorama de los conflictos sociales en la región San Martín se caracteriza por las demandas insatisfechas de las diferentes poblaciones asentadas tanto en zonas urbanas como rurales, ante la acción o inacción del Estado.

Es importante mencionar que a raíz de la elevada presencia de migrantes en la Región, el mayor conflicto que se atraviesa actualmente es la explotación indiscriminada de los recursos naturales, porque existe invasión de áreas intangibles (cambio del uso del suelo-agricultura) y vulnerables como los bosques de protección y producción forestal, poniendo en serio peligro la estabilidad de las cuencas y de los ecosistemas, generando tensiones con los habitantes de las comunidades nativas por el control y manejo de los recursos.

Otro visible impacto social es la invasión de tierras indígenas por agricultores, madereros y mineros ilegales, temas que vienen generando acciones por parte de la Autoridad Regional Ambiental del Gobierno Regional San Martín.

“Sin embargo el mayor riesgo que afecta y enfrentara la Región, es la deforestación y destrucción de sus ecosistemas; la falta de institucionalidad que controle efectivamente la explotación del recurso forestal, producirá en el mediano plazo, daños irreparables al medio ambiente, afectando a la región y al país”.¹⁰

Cuadro 7: Conflictos San Martín

Mes	2010			2011			2012			2013		
	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes
enero	7	2	5	3	3	0	4	2	2	2	2	2
febrero	5	1	4	3	3	0	4	2	2	4	2	2
marzo	6	2	4	3	3	0	4	2	2	3	1	2
abril	6	2	4	4	4	0	4	2	2	4	1	2
mayo	6	2	4	4	3	1	4	2	2	3	1	2
junio	6	2	4	4	3	1	4	2	2	3	1	2
julio	6	2	4	5	4	1	4	2	2	3	2	0
agosto	6	2	4	4	3	1	4	3	1	3	2	0
septiembre	3	1	2	4	2	2	4	3	1	2	2	0

⁹ Sagástegui W. Luz (2012). Informe N°002-2012-GRSM/LKSW, pp. 03 - 04. Gobierno Regional San Martín.

¹⁰ Menchola V. Walter (2012). Enlace Regional – Especial San Martín. Congreso de la República, pp. 01.

Mes	2010			2011			2012			2013		
	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes	Total	Activos	Latentes
octubre	3	1	2	4	2	2	4	3	1	2	2	0
noviembre	5	3	2	4	2	2	4	3	1	2	2	0
diciembre	5	3	2	4	2	2	4	3	1	2	2	0

Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: propia

Ahora bien, si contrastamos el panorama conflictivo que puede construirse desde una mirada regional con los resultados que ofrece el seguimiento de la Defensoría del Pueblo, podremos notar que desde la visión de ésta última la región San Martín no presentaría grandes variaciones, sino incluso parecería que no hay conflictos en esa parte del país, porque hacia el final del periodo en estudio hay una notoria ausencia de conflictos, registrándose tan solo dos de ellos entre julio y diciembre del 2013.

2. La construcción de espacios y ámbitos regionales para la gestión de los conflictos.

Como se señaló previamente, pese a las advertencias acerca de la necesidad de generar un sistema nacional de gestión de conflictos que involucrara a los gobiernos regionales y locales, no se obtuvo resultados tangibles sino hasta tiempos muy recientes, cuando la ONDS decidió relanzar la iniciativa a través de un proyecto de ley. Parte de esta situación puede adosarse al hecho de que no hubo un real impulso para generar la normatividad necesaria para que las instancias subnacionales puedan adecuarse de mejor manera –produciendo sus propias normas- a los nuevos escenarios de la conflictividad, que empezaron a generarse alrededor del 2007-2008 con la creciente inversión en actividades extractivas, así como a los cuestionamientos a su funcionamiento, como:

1. **El cuestionamiento permanente a la legitimidad de la mayoría de gobiernos regionales**, que se basa en la idea bastante extendida de que el porcentaje de votos obtenido en la elección determina dicha legitimidad. Esta mal entendida falta de legitimidad de “origen” ha llevado a que diversos actores sociales y políticos no reconozcan a los presidentes regionales como los líderes naturales de las regiones; por el contrario, ha dado lugar a constantes conflictos desde el inicio mismo de la gestión.
2. **Existe una gran indefinición sobre el rol y las atribuciones del Consejo regional**, ya que, si bien la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales define su función normativa y fiscalizadora, la mayoría de los consejeros desconoce la manera de ejercerla¹¹.

Pero, como hemos visto, aun con estas carencias e indefiniciones, los gobiernos

¹¹ Torres Seoane, Javier: *Brechas regionales y nacionales en la representación política*. PAPEP-PNUD, Idea International. La Paz, 2012; pp. 6-7.

regionales se vieron impulsados a generar sus instancias para manejo de conflictos, que les permitiera roles más activos ante circunstancias que les afectaba directamente a sus gestiones sin tener posibilidades de intervenir.

Cuadro 8: Medidas adoptadas por los gobiernos regionales

Gobierno Regional	Iniciativa emprendida
Cajamarca	Desde antes del 2008, cuenta con una Comisión de Prevención y Resolución de Conflictos que atiende quejas, en su mayoría relacionadas al uso de recursos hídricos, y frente a las cuales ha actuado como mediador.
Tacna	En el mes de octubre de 2009, declaró "de interés regional la prevención y el tratamiento inmediato de los conflictos sociales para promover una cultura de paz" y creó un Programa de prevención y Tratamiento de Conflictos Sociales.
Junín	Creó la Unidad de Gestión de Conflictos Sociales, con la finalidad de establecer los lineamientos generales de política y las normas para el desarrollo de las actividades de prevención y manejo de conflictos sociales en los aspectos estructurales, organizativos y operativos.
Ica	Creó el Consejo Regional de Diálogo y Concertación para la Promoción de la Cultura de Paz y Manejo Constructivo de Conflictos Sociales Regionales para trabajar en articulación con planes y programas locales, regionales y nacionales.
La Libertad	Constituyó la Mesa Regional de Diálogo y Concertación para Prevenir y Desactivar Conflictos Sociales en el departamento.
Arequipa	Creó un Área Funcional no Estructurada de Prevención y Gestión de Conflictos para la Promoción de la Gobernabilidad Democrática, que depende directamente de la Presidencia Regional.
Ayacucho	Conformó la Comisión Multisectorial de Conflictos Mineros, con el objetivo de realizar de manera oportuna las acciones necesarias para solucionar conflictos mineros que generan inestabilidad económica y social en el departamento.

Fuente: PRODES¹²

Como se describirá a continuación, este "ciclo" de generación de instancias para el tratamiento de conflictos también involucró a las tres experiencias regionales que son materia de este informe.

a. Piura

Cuadro 9: Arquitectura institucional en el GORE de Piura para el tratamiento de los conflictos

<p>Mayo 2011</p> <p>Pacto político por la gobernabilidad regional Piura, plantea mecanismos de diálogo y prevención de conflictos</p>
<p>11 marzo 2013</p> <p>Resolución N° 112-2013/GRP-PR Fortalecimiento de capacidades Desarrollo de Sistema Regional Descentralizado Piura</p>

¹² PRODES: *Descentralización y gestión de conflictos sociales. Alcance, estado actual y conclusiones.* PRODES. S/D.

Abril 2013

Proyecto Ordenanza que crea Oficina Regional de Diálogo

Julio 2013-julio 2014

Resolución Ejecutiva Regional 112-2013
Proyecto UE de Fortalecimiento de capacidades Piura

Elaboración: Propia

En materia de construcción de espacios para la gestión de conflictos a nivel regional, es importante destacar la iniciativa legislativa (Propuesta de Ordenanza) del proyecto PREVCON de PNUD-PCM (2009-2010)¹³, que promovía la creación de una comisión de análisis, prevención y gestión constructiva de conflictos sociales en el gobierno regional de Piura “como órgano de asesoramiento, dependiendo directamente de la Presidencia del Gobierno Regional”, y dirigida por el Gerente General del Gobierno Regional de Piura. Como función principal le asignaba “elaborar y proponer lineamientos de política regional sobre prevención y manejo constructivo de conflictos como tema transversal en los diferentes ejes de desarrollo regional”. La creación de la Comisión, debía darse a través de una Ordenanza Regional aprobada por el Consejo Regional. Como señala Hernán Carrasco, “lamentablemente esta iniciativa no prosperó”.

Posteriormente, en el ámbito regional, ante la negativa de aprobar la Ordenanza de Creación de la Comisión, en la coyuntura electoral para elegir a las nuevas autoridades regionales y locales (2011-2014), en setiembre del 2010, diversas organizaciones sociales de la Región, crean el grupo “Colectivo Regional de Incidencia Electoral” entre las que destacan CIPCA, PREVCON, Radio Cutivalú, Mesa de Concertación, Centro IDEAS, Cámara de Comercio, Colegio de Ingenieros. Este colectivo promovió un foro regional con la participación de los entonces candidatos al Gobierno Regional, el que concluyó con la firma del denominado “Pacto Político por la Gobernabilidad Regional”, siendo uno de sus puntos lo siguiente :

ACUERDO 9

Promover la Resolución de Conflictos en el Marco de Una Cultura de Paz

Para lo cual nos comprometemos a: a)Institucionalizar un Sistema Regional de Prevención y Gestión de Conflictos , con la participación activa y coordinada del Estado, la sociedad civil y el sector privado; b) Promover una Cultura de Paz, de Diálogo y de Responsabilidad Social, como valores fundamentales para la gobernabilidad y de desarrollo regional; c) Incorporar en las políticas regionales, en la gestión pública regional y en el sistema educativo el respeto a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los grupos más vulnerables y excluidos de la región¹⁴.

¹³ Archivo CR GORE Piura. Documento Borrador del Proyecto de Ordenanza Regional que promueve la creación de una Comisión de Análisis, Prevención y Gestión Constructiva de conflictos sociales en el Gobierno Regional de Piura.

¹⁴ CIPCA: Pacto Político por la Gobernabilidad. Boletín Informativo .2010

El Pacto, fue firmado por los nueve candidatos al Gobierno Regional, comprometiéndose durante su gestión, en el caso de ser electos, a su cumplimiento. De esta manera, una vez elegido, el flamante presidente regional Javier Atkins, inicia la implementación de los acuerdos suscritos y encarga a la Gerencia de Desarrollo Económico y, posteriormente, a la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, la función de organizar una Unidad Orgánica de Diálogo, Responsabilidad Social y Gobernabilidad, órgano de asesoramiento de la presidencia regional, dependiendo en línea directa de la Gerencia General.

En ese contexto, la Sociedad Civil, decide “tomarle el pulso” al Gobierno Regional y se organiza la III Convención de la Sociedad Civil, en Mayo 2011, promovida por CIPCA, proponiéndose un balance de los 100 días de gobierno y su relación con el pacto político. La apreciación de la nueva gestión regional, a mérito de los participantes de la Convención, no respondió a la expectativa de los ciudadanos concluyendo en recomendar, entre otras cosas:

- Fortalecer la identidad regional y la visión compartida del desarrollo.
- Fortalecer el principio de autoridad regional para ordenar iniciativas legislativas.
- Crear el sistema y la oficina de prevención de conflictos sociales.
- Promover la coordinación, cooperación y prevención de conflictos en los espacios locales, vecinal y comunal (Cultura de Paz).
- Articular municipalidades para atender problemas y conflictos sociales (capacitación y coordinaciones).

Promover valores de cultura de paz y responsabilidad social, diálogo y tolerancia desde y hacia comunidades educativas (profesores, alumnos, padres, directores de UGEL, Gobierno Regional).

- Difusión y promoción de valores y de participación ciudadana a través de redes sociales y medios de comunicación.

Es importante destacar entre los acuerdos, la articulación con los gobiernos locales y la participación ciudadana en la prevención de conflictos de los espacios locales, vecinales y comunal, lo que a mi juicio denota una clara visión de la sociedad civil de la necesidad de un sistema regional articulado en todos sus niveles, con funcionarios capacitados y que además con un “valor agregado”, la promoción de valores desde el ámbito de la escuela, que formaría ciudadanos del mañana tolerantes, responsables, con capacidades para dialogar y concertar.

Al año siguiente en Noviembre del 2012 se realiza la IV Convención de la Sociedad Civil regional, que insistió en la “*creación del sistema regional de prevención y gestión de Conflictos Sociales, con participación activa y coordinada del Estado, la sociedad civil y el sector privado*”, recomendación que corrobora lo acordado en la III Convención.

Entre la III y IV Convención, el Gobierno Regional tomó la decisión de participar en la convocatoria restringida de proyectos para actores no estatales y autoridades locales del desarrollo de la Unión Europea, presentando el proyecto “*Fortalecimiento de Capacidades para el Desarrollo de un Sistema Regional Descentralizado de Diálogo y Prevención de Conflictos Sociales – Piura*”, resultando como uno de los ganadores de la convocatoria. El referido proyecto -en ejecución-, se propone como uno de sus resultados, el contribuir a la institucionalización de la “Unidad Orgánica de Diálogo, Responsabilidad Social y Gobernabilidad del Gobierno Regional, trabajando estrechamente en el fortalecimiento de capacidades, la puesta en marcha del sistema

de alerta temprana y la articulación de instancias de nivel nacional que participan de manera directa en la gestión de CS en la Región

b. Puno

Cuadro 10: Arquitectura institucional en el GORE de Puno para el tratamiento de los conflictos

<p>Mayo 2011</p> <p>Movilizaciones a favor de la paz genera Colectivo por la Paz Social y Dignidad de Puno</p>
<p>Mayo 2011</p> <p>Resolución Ejecutiva Regional N°171-2011-PR-GR, crea Mesa de Trabajo de Minería de la Región</p>
<p>Julio 2011</p> <p>Ordenanza 013-2011-GRP-CRP Creación de la Unidad de Diálogo y Concertación para la Promoción de la Cultura de Paz y Manejo Constructivo de los Conflictos Sociales en la Región Puno</p>
<p>Junio 2013</p> <p>Decreto Regional 001-GR Creación Oficina de Diálogo y Concertación Puno</p>

Elaboración: Propia

El Programa de Apoyo para una Cultura de Paz y el Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para la Prevención y el Manejo Constructivo de Conflictos PrevCon-PCM; fue determinante para la creación de la Unidad de Diálogo y Concertación en el gobierno regional de Puno.

El antecedente más remoto de esta iniciativa fue en el 2010, cuando se aprueba una ordenanza elaborada por el Consejo Regional que finalmente no suscribió el Presidente Regional de entonces. Ahora bien, ante los hechos que rodearon al denominado “aymarazo”, el Consejo Regional aprobó la Ordenanza N° 013-2011-GRP-CRP -rubricada por el Presidente Regional- creando al Unidad de Diálogo y Concertación para la Prevención y el Manejo Constructivo de Conflictos Sociales en el gobierno regional de Puno, con el objeto de concertar, fomentando el diálogo y desactivar, prevenir conflictos sociales en la Región Puno, para una cultura de paz. En suma, dicha Unidad es un órgano consultivo del gobierno regional en donde participan instituciones públicas y privadas que tengan que ver con el tratamiento de los conflictos sociales en la región de Puno.

De otro lado, está la creación de la Oficina de Diálogo y Concertación, ya referida en la Ordenanza que creaba la Unidad de Diálogo. Fue un largo proceso, promovido y articulado conjuntamente por los funcionarios del Gobierno Regional (fundamentalmente asesores de Presidencia Regional) e instituciones públicas y privadas (Defensoría del Pueblo de Puno, Asociación de Servicios Educativos Rural – SER Puno). En la fase crucial, durante el 2012, se integró el PNUD con el objetivo de

impulsar la implementación de dicha Oficina, lo que se oficializó con el Decreto Regional N°001-2013-PR-GR, de junio del 2013. Funcionalmente esta Oficina es un órgano no funcional adscrito a la gerencia general regional (máxima instancia administrativa) en coordinación con la presidencia regional (instancia de toma de decisiones políticas).

c. San Martín

Cuadro 11: Arquitectura institucional en el GORE de San Martín para el tratamiento de los conflictos

<p>Julio 2012</p> <p>Creación del Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad del GORE San Martín</p>
<p>Mayo 2014</p> <p>Resolución Ejecutiva Regional N° 739-2014-GRSM/PGR</p> <p>Reconocimiento del Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad del GORE San Martín, como responsable de asesorar y coordinar en materia de gestión del diálogo, prevención y resolución de conflictos sociales.</p>

Elaboración: Propia

De acuerdo con la información brindada por el señor Roberto López Cahuaza¹⁵, Jefe de la Oficina de Gestión de las Personas del GORE San Martín, con la necesidad de prevenir el surgimiento de conflictos sociales relacionados a inversiones privadas, medio ambiente, delimitación territorial, concesiones forestales, entre otros; El Gobierno Regional decidió crear un Equipo Técnico especializado para la Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, cuyos objetivos serían:

- a) Establecer, en el ámbito del Gobierno Regional de San Martín, los lineamientos generales de política y normas para el desarrollo de las actividades de prevención y gestión de conflictos sociales en los aspectos estructurales, organizativos y operativos.
- b) Ejecutar las políticas en materia de prevención, gestión y resolución de los conflictos sociales en el ámbito del Gobierno Regional de San Martín.

De otro lado, el Equipo tiene asignadas las siguientes funciones:

¹⁵ López C. Roberto (2014). Entrevista Personal a Jefe de la Oficina Gestión de las personas del Gobierno Regional San Martín.

PREVENCIÓN		ASISTENCIA TÉCNICA		MONITOREO	FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES
Implementación del sistema de alerta y monitoreo de conflictos Sociales	Articulación con la ONDS – PCM, ANA, entre otras.	Recopilación, sistematización y análisis de casos.	Prospección de escenarios, facilitación en procesos de diálogo.	Base de datos con características monitoreadas, seguimiento, cumplimiento de acuerdos.	Talleres en Prevención y Gestión de conflictos sociales y promoción del dialogo.

Elaboración: Pamela Santander

Con la conformación del Equipo Técnico especializado en prevención de conflictos sociales, el Gobierno Regional de San Martín monitorea, evalúa y recoge de manera constante información sobre el surgimiento de posibles escenarios de conflictividad en la región, propiciando la identificación temprana de los conflictos sociales; es así que a través de la emisión de alertas pone en evidencia posibles situaciones de conflicto que afecten la gobernabilidad de la región alertando a los entes competentes del GORESAM e instando a actuar al respecto siguiendo las recomendaciones que el mismo equipo especializado elabora.

3. La relación de las regiones con los sectores del Gobierno Central y otras instituciones del Estado. Un balance

a. Las competencias difusas

A partir de lo afirmado por los informes regionales elaborados en el presente proyecto, se puede aseverar que desde las instancias regionales se reconoce que una manera de buscar mayor institucionalidad es enfrentar los enormes vacíos existentes en las competencias distribuidas a los diferentes niveles del Estado, para el manejo de los conflictos.

En suma, el hecho de que la responsabilidad sectorial en el tratamiento del conflicto esté definido por la tipología y la entidad que dio los permisos y las concesiones o, en su defecto, sea la PCM la entidad calificada si el problema es intersectorial, sin explicitarse claramente los roles y competencias de las instancias sub-nacionales, terminan **generando más conflictividad en lugar de amenguarlo, esta vez teniendo al propio Estado como productor de la misma.**

Al respecto, son varias las situaciones que pueden emerger debido a esta falta de claridad. Por ejemplo, una intervención defectuosa desde el Gobierno Central, que debe ser corregida por las instancias regionales. Un ejemplo es el proceso de formalización de la minería artesanal, un asunto que debe manejarse a nivel regional, pero la norma es de alcance nacional. En efecto, más allá de las cuestiones circunstanciales, el caso de la formalización de la pequeña minería es un buen caso para evidenciar los dislocamientos existentes entre las competencias asignadas a los gobiernos regionales, las mínimas capacidades instaladas y los insuficientes recursos presupuestarios, normativos y operativos que se destinan para el cumplimiento de la función. Lo cual se complica aún más cuando el ámbito de tratamiento debe ser

regional pero se disturba al introducirse normas y esquemas de intervención de alcance nacional.

De otro lado, también hay competencias que están claras, como los casos relacionados a la gran minería que debe verse desde el Gobierno Central, pero que no se toma en cuenta que las decisiones que se toman afectan de manera importante a las entidades locales y regionales.

b. La gestión centralizada de los sectores del Estado

De otro lado, se percibe como factor que impide una mejor relación intersectorial que las relaciones con algunos de los sectores del Gobierno Central no sean oportunas. Por ejemplo, con el MINEM, esencialmente porque tiene un esquema muy centralizado que motiva la ausencia de actores con capacidad de decisión en la región.

Un buen ejemplo es el caso del comité de gestión de la Bahía de Sechura (Piura): “en el comité están presentes algunos ministerios, pero son presencias sin poder de decisión. Una de las condiciones que les proponemos a la PCM es que además tengan la capacidad de tomar decisiones y que los acuerdos sean cumplidos por todos los sectores correspondientes, esa es la intervención básica de la ONDS”.

c. La debilidad institucional de los organismos del Gobierno Central

Otro factor que dificulta la articulación intersectorial, es la debilidad institucional de los organismos del Gobierno Central. En gran medida, los sectores del gobierno central no provocan una **articulación adecuada y, en ese sentido, muchos sistemas cuyos diseños son muy apropiados no funcionan en la práctica porque sus partes no están debidamente conformadas para cumplir con sus roles.**

Asimismo, los funcionarios no están preparados para actuar en espacios participativos ni para gestionar la concertación con otros actores, sean estatales o no estatales.

d. La diferenciación en las percepciones sobre los organismos del Gobierno Central

Un aspecto importante a tomar en cuenta en las relaciones interinstitucionales es que, de alguna manera, hay una diferenciación en la percepción que desde las regiones se tiene de las instituciones que forman parte del Gobierno central. Es decir, no todos son tomados en cuenta bajo la misma valoración. Por ejemplo, si bien la PNP y el MININTER son considerados como actores fundamentales para organizar las coordinaciones por algunos equipos, para otros no es así.

Sucede lo mismo con los gobernadores, que forman parte de la red del sistema de alerta temprana del gobierno nacional, pero algunos consideran que es innecesaria la presencia de este funcionario, porque “si bien son representantes del presidente, en nuestro país lo representa más un ministro, un viceministro, hasta un alcalde, porque es elegido por el pueblo mientras que al gobernador lo nombran y pueden destituirlo en cualquier momento”.

En esa línea, como se extrae desde la experiencia de Piura, todo lo expuesto hace que si bien lo ideal sería articularse en un Sistema Nacional para la gestión de los conflictos, existe mucha debilidad institucional y los diseños se construyen con predominio del nivel central y casi nula presencia de los gobiernos locales.

Más aun, en la práctica la necesaria articulación es contradicha por intervenciones inconsultas de los niveles centrales en asuntos que habían estado resolviéndose por las instancias regionales, como ocurrió en diciembre del 2013, cuando un equipo de la ONDS-PCM interviene directamente en el conflicto social suscitado en Sechura, creando un espacio paralelo de resolución.

De igual manera, una lección que extrajo Piura de los sucesos de Tambogrande fue que existía una clara convicción en los ciudadanos del distrito hacia una opción de desarrollo agrario frente a la posibilidad de otras opciones, como la minería, expresado en la Ordenanza Municipal de Tambogrande N° 016 – 2007, que sanciona la minería ilegal en el distrito para luego reafirmar la vocación productiva agraria en el Plan de Desarrollo Concertado Local 2011- 2014. Pese a ello, los yacimientos existentes no dejaron de estar en la mira de la gran minería.

Así, la Minera Buenaventura inicia, en el 2013, un proceso de convencimiento a la Comunidad Campesina de Locuto para que le permitiera realizar un estudio de exploración minera en su territorio, desconociendo el Plan de Desarrollo Concertado Local de Tambogrande. Casi en forma simultánea la ONDS-PCM , mediante Resolución Ministerial 102-2013-PCM (25/04/2013), resuelve crear un Grupo de Trabajo denominado '*Mesa de Trabajo para el Desarrollo del distrito de Tambogrande, provincia de Piura, departamento de Piura*', con la finalidad de promover el desarrollo integral del Distrito de Tambogrande, provincia de Piura, departamento de Piura, y apoyar en la implementación de los proyectos de desarrollo y ejecución de obras que presenten las autoridades distrital y provincial.

Como se comprenderá, la Mesa no llegó a instalarse, ante la negativa del Gobierno local que consideró una imposición el hecho de que desconocían la competencia de la autoridad local para ordenar y gestionar su territorio, proponiendo como presidente de la Mesa al Ministerio de Energía y Minas y como Secretaría Técnica a la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas, invadiendo los fueros y las competencias municipales.

Pero, desde la experiencia de Puno el balance es otro. En Puno, a través de la Unidad de Diálogo, “es muy importante los logros obtenidos pese al contexto normativo, procesal y organizativo adverso para la articulación entre los tres niveles del Estado”. Al respecto, “un balance somero, concluye que el trabajo en conjunto con otras entidades del Estado, ha podido solucionar conflictos en la región”:

Según manifiesta Miguel Valdivia, “antes no se articulaba, cada institución ingresaba por su lado”. La creación de la Unidad de Diálogo, “ha permitido disminuir los roces entre instituciones; hay un discurso común y se da conferencias de prensa en conjunto”. Es decir, actualmente las intervenciones en Puno son colectivas, hay acompañamiento mutuo entre todas las instituciones convocadas. “En ese sentido, el Gobernador, responsable de la intervención, se siente respaldado por el equipo”.

Un factor para lograr ese resultado ha sido el hecho de que las instituciones, de alguna manera, ya venían articulándose antes incluso de la existencia de la Unidad. Lo que ha aportado la Unidad es organicidad. Al respecto, una cuestión valorable en buen

grado es que los funcionarios y personas que forman parte de la Unidad de Diálogo se conocen entre sí y esto genera un grado de confianza suficiente como para generar un flujo constante de intercambio de información.

En el caso de San Martín, según Roberto López Cahuaza, Jefe de la Oficina de Gestión de las Personas del GORE San Martín, luego de la Conformación del ETDS se ha venido trabajando coordinadamente con otras instituciones públicas como la ONDS y la Defensoría del Pueblo, así como con otras organizaciones privadas.

Respecto a la ONDS, en San Martín consideran que existe “una adecuada coordinación que se manifiesta en la permanente comunicación para enviar información y solicitar apoyo; así como, en la absolución de consultas”. También se coordinan actividades de capacitación para el personal del equipo y el personal del gobierno regional. Asimismo, de acuerdo a lo manifestado por el señor Víctor Eladio Ramírez López¹⁶, la Defensoría del Pueblo es otra de las instituciones con la que el ETDS realiza coordinaciones permanentes; en particular, con la Oficina Defensorial de San Martín ubicada en la ciudad de Moyobamba, motivo por el cual lo consideran como un aliado importante en el trabajo que desarrollan, en la medida que contribuye a un mejor acercamiento con la ciudadanía y contribuye a la generación de condiciones para la gestión del diálogo.

4. Las relaciones de las regiones con las organizaciones sociales y las empresas

En términos generales, las relaciones con las empresas es un tema que no ha sido puesto bajo consideración por las gestiones regionales de prevención de conflictos, como sí lo son, de alguna manera, las organizaciones sociales aunque sin especificarlas.

En Piura, por lo general, se considera que las relaciones entre empresas y organizaciones sociales son potencialmente conflictivas y están marcadas por una relación asimétrica de poder, “que se expresa en el desborde de los canales institucionales de diálogo, que derivan en protestas sociales, imágenes negativas de las empresas y de autoridades por parte de la comunidades”, exigiéndose que intervenga el Estado,- muchas veces ausente-, ingresando el conflicto social al “terreno político” y el surgimiento de nuevas organizaciones y líderes que tienen como agenda prioritaria la defensa del medio ambiente, intereses político partidarios, reivindicaciones locales, indefinición en la demarcación de territorios, demandas insatisfechas etc. .

Más allá de esta situación, la incipiente institucionalidad regional en la prevención de conflictos, ha contribuido a una presencia casi hegemónica del gobierno central, “que motiva oposición de las organizaciones sociales, que consideran al Estado como aliado estratégico de las empresas”. Esto se expresa en Piura “en la cantidad de conflictos activos que involucran a comunidades campesinas con tradición e historia como las de Ayabaca , Huancabamba, Suyo, San Lucas de Colán, San Martín de Sechura, San Francisco de Paita, todas ellas enfrentadas a empresas.

En el caso de San Martín, las rondas campesinas y las comunidades nativas son consideradas como factores decisivos en la resolución de conflictos y, en ese sentido,

¹⁶ Ramírez L. Víctor (2014). Entrevista al Responsable del Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad del Gobierno Regional San Martín.

son entidades muy activas en las reuniones, mesas y talleres desarrollados por el equipo regional. De otro lado, según los funcionarios del Equipo técnico de diálogo y sostenibilidad, un aliado importante para el trabajo es la cooperación internacional que hasta el momento se ha traducido en un permanente apoyo del Programa ProDescentralización de USAID, lo cual ha permitido desarrollar hasta el momento cuatro talleres de capacitación en prevención de conflictos sociales y promoción del diálogo dirigido a los coordinadores Regionales y Comunidad Nativa.

5. Las relaciones de las regiones con las autoridades locales

Otro aspecto ausente en la construcción de espacios regionales para la gestión de conflictos es el involucramiento de las autoridades locales, salvo el caso de Piura en donde está en curso una intervención apoyada por la UE para la capacitación de estas autoridades en el tratamiento de los conflictos.

Las ocho provincias han suscrito convenios de cooperación con el GORE para la implementación e institucionalización de Unidades funcionales para la prevención de conflictos sociales en su estructura orgánica, lo que es “una clara muestra de la voluntad política de las autoridades locales por asumir el sistema regional, empoderar a la ciudadanía y gestionar su territorio”.

Asimismo, el GORE Piura ha iniciado un proceso de desarrollo de capacidades para funcionarios y representantes de la Sociedad Civil con el propósito de dejar instalados en cada provincia, sistema de Alerta Temprana, protocolos de intervención en CS y competencias para dirigir procesos de diálogo, información y capacitación. Otras Municipalidades provinciales como Morropón y Sullana, han iniciado procesos de reestructuración de su estructura orgánica y su MOF para incorporar “Oficinas de diálogo, participación vecinal y prevención de CS”, como instancia especializada en prevención y canalización de la participación vecinal en los procesos articulados al desarrollo local

6. El sistema nacional de gestión de conflictos y las relaciones con los gobiernos regionales: los roles de la ONDS con los espacios regionales

En términos generales, en las regiones se percibe que el rol de la ONDS no tiene aún la presencia que debiera. Al respecto, consideran que no hay apoyo de la ONDS, cuya operatividad es restringida. Respecto a la información, la ONDS demanda pero no la ofrece.

De otro lado, en la ONDS decidieron instalar oficinas macro-regionales en las que no se sabe a ciencia cierta cuál son sus funciones: “Hay que redefinir relaciones, tipologías, coordinaciones, competencias, etc.”. En suma, con la ONDS las relaciones aún no se han clarificado y esto motiva una falta de coordinación que evite duplicar esfuerzos.

En gran medida, la ONDS tiene muchas dificultades porque está muy centralizada. Además, la ONDS tiene un enfoque en el que solo ve el tema de gobernabilidad para asegurar las inversiones: si el hecho no afecta a la gobernabilidad así entendida entonces no es un conflicto social. Sin embargo, la visión regional considera que esto no es correcto porque toda problemática se puede convertir en un conflicto, así sea una de orden social, como la falta de agua o desagüe. También tiene un problema de

dimensión, porque creen que como son parte del primer nivel del Estado son los que deciden.

Sin embargo, se reconoce que la PCM-ONDS tiene rol fundamental de la PCM que es la de ser el articulador de la presencia del Estado en el territorio, el organismo superior que sienta en una mesa a los diferentes sectores públicos para dialogar y prevenir. A nivel nacional no tenemos la elaboración de estrategias de desarrollo resultantes de un proceso técnico, ordenado y concertado con la población, como si sucede en las regiones que son desestimadas en el Gobierno Central para reemplazarlas con propuestas genéricas que se elaboran sin conocer la región, ni tomar en cuenta la opinión de los interlocutores y de la población.

En ese sentido, las posiciones y puntos de vista respecto a la ONDS más desarrolladas provienen de Piura. Para Hernán Carrasco, “en forma oficial no existe un documento normativo que establezca roles, funciones y competencias del “*Sistema*”, lo que se conoce es la voluntad política del Alto Comisionado de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros actual representante de la ONDS, Vladimiro Huároc, expresada en foros públicos, entrevistas y artículos periodísticos en los que enfatiza el interés y la necesidad de crear el sistema y ensaya algunas posibilidades de articulación con los niveles regionales.

“En la región Piura en los últimos cuatro años, en la práctica, las relaciones se han venido desarrollando en una lógica en que “la ONDS-PCM no han tenido en cuenta el proceso en curso de institucionalización de instancias de diálogo a nivel regional y local, contrariamente a lo planteado de asumir un rol articulador del sistema que vertebra los tres niveles de gobierno, no estableció ningún mecanismo estructural de articulación”.

Además, “las intervenciones de los comisionados -representantes de la ONDS a nivel regional- se ha producido por lo general en la fase de escalonamiento de los conflictos sociales, por desconocimiento de los procesos sociales en curso en cada provincia, deveniendo en intervenciones puntuales, a veces contradictorias y descoordinadas”.

Finalmente, otra característica de la intervención de la ONDS, “es la construcción de su Sistema de Alerta Temprana (SAT), basado en la red de gobernadores regionales y provinciales, tenientes gobernadores y Policía Nacional”, lo que le resta legitimidad y que podría derivar en sesgos controlistas, sin ningún tipo de participación de los gobiernos locales y regional, de sus autoridades legítimamente elegidas para gobernar sus territorios.

7. Perspectivas en relación con el escenario electoral 2014

En el caso de Piura, una característica que no se dio en las elecciones pasadas es la cantidad de aspirantes a la presidencia regional, que genera una sensación de fragmentación. Si bien hasta mayo no podía identificarse algunas candidaturas que podían perfilarse como potencialmente ganadoras, en las últimas semanas el escenario ha variado y podría identificarse quiénes competirían con grandes probabilidades la conducción regional.

La característica de los movimientos regionales independientes, es que son caudillistas, de presencia mediática, carentes de programas de gobierno, que han optado en su mayoría por constituir alianzas coyunturales con otras fuerzas políticas con el único propósito de ganar las elecciones. El debate -si se puede denominar así-, se reduce a criticar la gestión de gobierno y opinar sobre los proyectos de desarrollo prioritarios de la región (Alto Piura, Petro Perú, terminal portuario, etc.). En tal sentido,

difícilmente el tema de la conflictividad social podría haberse colocado como un tema de campaña.

En el escenario local, es probable que algunos conflictos sociales puedan constituirse en “plataformas de campaña” -por ejemplo el tema “Savia” en Sechura, situación de Petro Perú, en Talara, contaminación del Chira en Sullana, Rio Branco-Majaz en Ayabaca y Huancabamba-. Por ejemplo, en Huancabamba, uno de los candidatos representa la propuesta de expansión minera en la región.

De otro lado, el “Colectivo de Incidencia Electoral”, que formulara en las elecciones pasadas el Pacto Político por la Gobernabilidad, ha empezado a elaborar la plataforma para la Gobernabilidad 2015-2018, que consideraría temas como corrupción, seguridad ciudadana, entre otros que se sumarían a la plataforma de proyectos estratégicos regionales e inclusión social con énfasis en la lucha contra la desnutrición infantil crónica, es de suponer que el tema de conflictos sociales y en particular el sistema regional sea materia de tratamiento del Pacto Político, según ha trascendido por las opiniones del representante de la Mesa Nacional de Concertación de Lucha contra la Pobreza, Alejandro Laos.

Respecto a San Martín, el panorama político electoral ha venido desarrollándose en medio de una verdadera incertidumbre. Si bien se han venido perfilando algunas candidaturas, hasta hace poco aún no había nada definido.

Sin duda el hecho de que este sea un año electoral nos hace suponer una serie de situaciones que podrían desencadenar en conflictos con intereses políticos; sin embargo, “históricamente San Martín no presenta antecedentes de hechos de violencia en las épocas electorales, a diferencia de otras regiones se caracteriza por una pasividad en el ambiente regional.”¹⁷

La “pasividad” en el panorama regional, es decir, la poca actividad electoral antes de la víspera de los comicios, puede obedecer a dos posibles causas, una de ellas sería que como estrategia los partidos no agotan a sus candidatos exponiéndoles tanto tiempo a una campaña política que terminaría cansando al elector. Y, por otro lado, el costo que deben asumir los partidos políticos para sostener una campaña política durante más de cuatro meses es muy elevado.

Cabe mencionar además que los años electorales en San Martín siempre han tenido un matiz regional, debido a la presencia de partidos regionales que son los que logran la mayor presencia electoral. Muestra de ello es, sin duda, los dos periodos del gobierno Regional del Partido Regional Nueva Amazonia quien se ha posicionado en la región como uno de los partidos más representativos.

Sin duda para este año la actividad de los frentes de defensa distritales y provinciales aumenta, esta actividad inusual puede tener dos connotaciones totalmente diferentes, de un modo las luchas de los frentes siempre buscan reivindicar los derechos del pueblo, esto con un matiz político y en un año electoral puede pretender desestabilizar al partido que está gobernando, sobre todo si este último tiene intenciones de postular a estas elecciones. Por otro lado los frentes de defensa y desarrollo han sido vistos siempre como una ventana para aquellos que aspiran presentar candidaturas en los comicios electorales, y las marchas protestas y demás acciones que puedan presentar son más que motivos para ganar representatividad.

¹⁷ Flores E. Nestor (2014). Entrevista realizada al Técnico de Seguridad Ciudadana del Gobierno Regional San Martín.

La situación de conflictividad en la región tiene sin duda un panorama distinto debido a las elecciones de este Año, sin embargo consideramos que será un año pasivo en temas de conflictos ya que la población estará a la espera de los resultados de los comicios electorales y del establecimiento de los nuevos representantes que resulten elegidos

8. Desde las experiencias estudiadas, plantear un conjunto de lineamientos para la solución de conflictos ofrecidos por el consultor

- a. Una primera constatación es que la conflictividad obedece a causas complejas que sólo puede ser tratada bajo un enfoque de desarrollo humano sostenible. Pasar del enfoque reactivo y de contención de problemas y conflictos sociales, a un enfoque preventivo y de transformación democrática, producto del diálogo y la concertación social.
- b. Debe materializarse, mediante Ley, el Sistema Nacional de Diálogo y Prevención de Conflictos Sociales, tantas veces anunciado, con una clara determinación de competencias a nivel nacional, regional y local. El escenario deseable es – dada su dinámica-, transformar democráticamente los conflictos sociales activos y encaminar las problemáticas emergentes, fuente de potenciales conflictos para su tratamiento en los espacios de diálogo y concertación de carácter local., en el entendido de que un Conflicto representa una oportunidad de desarrollo para todos y todas.
- c. En esa línea, el Sistema Nacional de Diálogo y Prevención de Conflictos Sociales, debe contribuir el proceso de descentralización, transfiriendo competencias para que bajo el principio de subsidiaridad los gobiernos regionales y locales ejerzan un función preventiva en sus territorios. En las regiones ya hay una enorme experiencia ganada y muchos recursos invertidos en el último quinquenio en la gestión y prevención de conflictos.
- d. Los gobiernos regionales deben asumir el compromiso de instalar Oficinas Regionales de Diálogo, Responsabilidad Social y Gobernabilidad, que cuenten con el informe técnico sustentatorio que conduzca a la estructuración de estas oficinas, así como asegurar su presupuesto de funcionamiento. La Oficina Regional formaría parte del Sistema Nacional, asumiría la rectoría a nivel regional, tendría el carácter de órgano asesor de la Alta Dirección y unidades orgánicas del Gobierno Regional y mantendría una relación estructural con la ONDS-PCM, como órgano rector del sistema nacional.
- e. En el proceso de institucionalización de las Oficinas Regionales, es necesaria una relación y comunicación mucho más fluida entre los comisionados regionales de la ONDS –PCM y los encargados de estas Oficinas, para evitar desencuentros. Así, es recomendable continuar fortaleciendo las regiones mesas o comisiones de trabajo regionales, que propician el intercambio de información, la implementación de protocolos de atención y enfoques de trabajo para la promoción del diálogo, la formación de recursos humanos y la gestión de conflictos sociales.
- f. Debe remarcarse que el rol de la cooperación internacional ha sido muy importante en la instalación de capacidades en la sociedad civil, en los

gobiernos locales y regional para el diálogo y prevención de conflictos sociales, que representa una masa crítica importante a considerar en escenarios de latencia, escalamiento y crisis, como promotores para facilitar acercamientos entre las partes en conflicto.

- g. Hay una institucionalidad regional constituida por mesas de diálogo y espacios de concertación público-privado para el diseño e implementación de políticas públicas, organismos desconcentrados como OEFA, descentralizados como Defensoría del Pueblo, que no se puede desestimar y que requiere su articulación, lo que fortalecería la gobernabilidad democrática de las regiones.
- h. Es importante mencionar que los equipos regionales constituidos han adoptado y validado metodologías y herramientas necesarias respecto a:
- Recoger información sobre las diferencias, las controversias y los conflictos sociales que existen en ámbito del gobierno regional o local; por lo que sería importante contar con un sistema informatizado de registro de información.
 - Organizar la información recogida, generando informes y reportes que puedan constituir insumos imprescindibles para el análisis y la toma de decisiones.
 - Monitorear los casos identificados, a partir de contar con formatos ágiles de monitoreo y seguimiento, dado que el monitoreo del conflicto permite abordarlo de manera oportuna. (es decir, facilita la realización de acciones preventivas de la situación de crisis y la construcción conjunta de soluciones concertadas con los actores involucrados).
 - Analizar la información que emane del monitoreo; dado que el análisis aporta a la reflexión, genera recomendaciones y brinda opciones estratégicas para la toma de decisiones, no sólo en los niveles de autoridad, sino también en los niveles técnicos.
 - Formular una estrategia de atención a la diferencia, controversia o conflicto social, privilegiando siempre el diálogo y promoviendo las condiciones para el éxito del mismo.
 - Establecer perfiles de conflictos, mapeo de actores, entre otros tipos de información o herramientas que complementen el análisis realizado, y que contribuyan a la estrategia elaborada.
 - Monitorear los acuerdos o compromisos alcanzados en los procesos de diálogo y recoger lecciones aprendidas en esta etapa post conflicto social.
- i. Aun cuando no ha sido incorporada plenamente en los diseños de resolución de conflictos, la sociedad civil ha manifestado en distintos eventos públicos su interés por la creación de instancias de prevención de conflictos. Sin embargo, a muchas de estas instancias no se les asigna presupuesto y es la sociedad civil la que tiene que realizar propuestas en la Presupuesto Participativo para realizar proyectos e iniciativas cuyos financiamientos debería provenir de las autoridades e instituciones regionales. En estas condiciones, se requiere consolidar o iniciar procesos en los planes estratégicos de desarrollo regional concertado.
- j. Los equipos regionales deben impulsar la política regional de promoción del diálogo, prevención y gestión de los conflictos sociales, involucrando y, en esa línea, promover la articulación con los gobiernos locales para que participen

activamente en las etapas de identificación, análisis, monitoreo e intervención. Esto implica continuar con la labor de sensibilización y capacitación a las autoridades, funcionarios y funcionarias de los gobiernos locales, para que comprendan la importancia de la promoción del diálogo y la prevención de los conflictos sociales como una condición necesaria para una gestión pública efectiva.

9. Recomendaciones

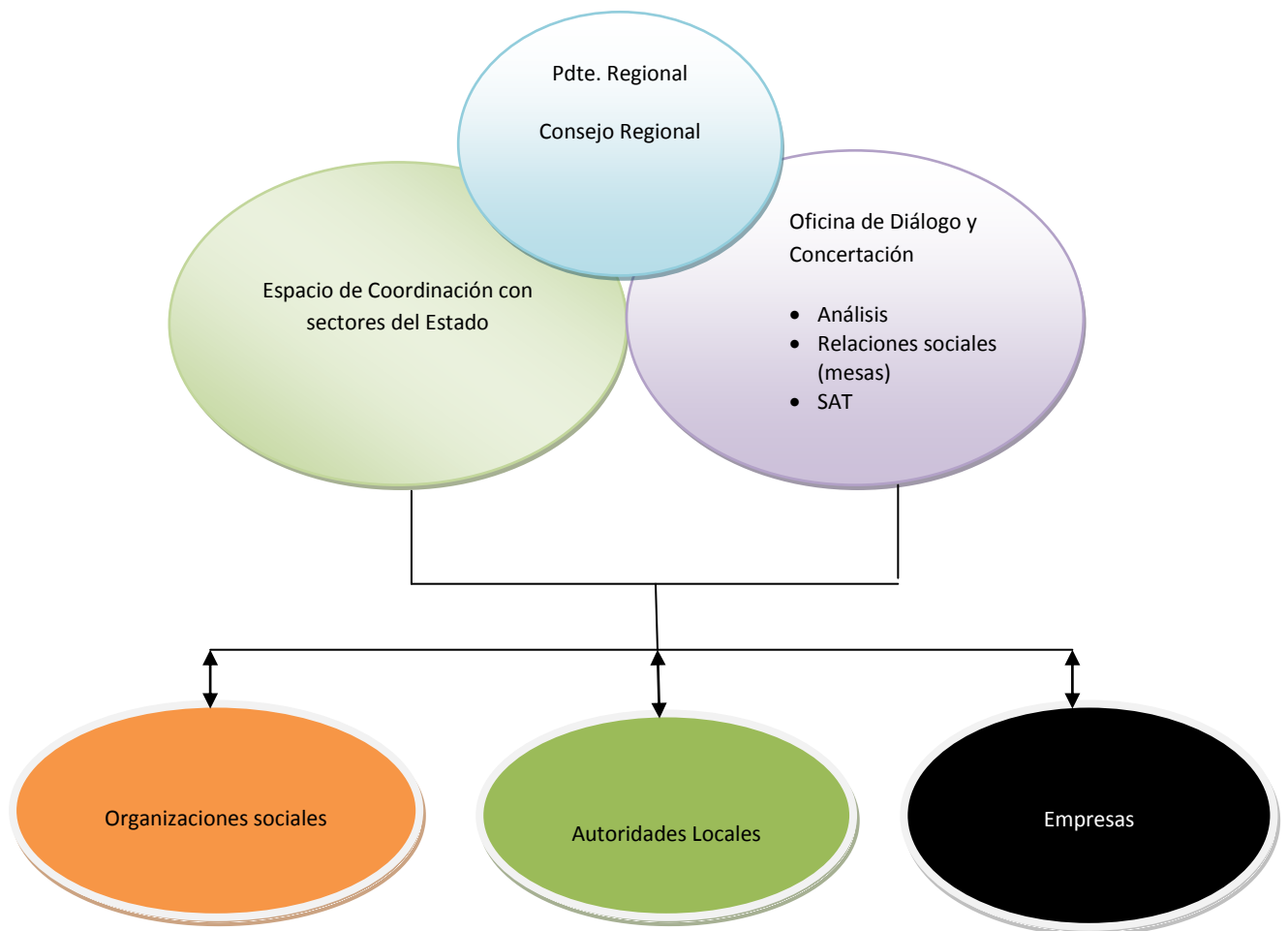
A. Identificar aspectos que deben incluirse en una línea base para establecer la situación inicial en la gestión de conflictos en los gobiernos regionales

- a. La producción de conocimiento. Cantidad y tipo de diagnóstico e investigación, así como de estrategias de promoción, difusión y discusión de la información producida.
- b. Capacidades para diseñar e implementar instrumentos: mapa de actores, enfoques sobre el conflicto y las negociaciones, caracterizaciones y tipologías. Capacidades para generar un sistema de alerta temprana (SAT), la creación y ordenamiento de data.
- c. Desarrollo de capacidades en los equipos de gestión de conflictos. Políticas, actividades y resultados para gestión de conflictos, enfatizando el diálogo, la concertación y la facilitación de la participación.
- d. Grado de involucramiento de las autoridades locales en los procesos de prevención y diálogo para el manejo de la conflictividad a nivel comunitario.
- e. Instancias regionales que diseñan políticas, asesoran funcionarios gubernamentales, gestionan políticas y rinden cuentas en resultados. Forman parte de la estructura del gobierno regional y se encuentran financiadas.
- f. Medios para capacitar a jóvenes, mujeres y líderes sociales en técnicas de mediación en los conflictos sociales.
- g. Implementación de espacios de diálogo con capacidades de uso de herramientas de prevención y gestión de conflictos, y de promoción de una cultura de paz.
- h. Mecanismos desarrollados para articularse con ámbitos nacionales e interregionales.

B. Sugerencias generales sobre la arquitectura institucional regional, para la gestión de los conflictos

En términos generales, desde la experiencia presentada por las tres regiones estudiadas y tomando en cuenta sus especificidades, la gestión regional de los conflictos se hace desde dos dimensiones: un espacio de coordinación con las entidades del Estado y una Oficina técnica de Diálogo y Prevención, contando además con un factor de intersección política (Presidente Regional/Consejo Regional):

Dimensiones de la gestión regional del conflicto



Elaboración: Propia

Sobre el Espacio de Concertación, en Puno sería la Unidad de Diálogo -un espacio permanente y considerado como un órgano consultivo- en el que prima fundamentalmente las relaciones de coordinación que la Oficina de Diálogo entabla con otros sectores del Estado para prevenir e intervenir en situaciones que pueden o están generando conflicto. En el caso de Piura, este espacio podría ser el Sistema Regional Descentralizado de Diálogo y Prevención de Conflictos, alojado en la Gerencia Regional de Recursos Naturales y que tiene como funciones generar redes con las autoridades locales, implementar un Sistema de Alerta Temprana y capacitar a los funcionarios locales en el manejo de los conflictos. En San Martín no se pudo detectar un espacio de estas características.

Respecto a las Oficinas de Diálogo o Prevención de Conflictos, son concebidas como entidades de asesoramiento de la Presidencia Regional, en algunos casos dependientes de la Gerencia General y en otros son autónomas. Sus relaciones con

las otras gerencias varían pues en algunos casos se las entiende como coordinadoras cuando se presenta una situación conflictiva, asesorando al organismo regional que debe intervenir. En el caso de San Martín, en donde funciona un equipo técnico, esta función está claramente definida. De otro lado, si bien queda establecido que estas oficinas deben tener la función de recabar, ordenar, analizar la información así como distribuirla a los ámbitos de toma de decisiones, no queda plenamente establecido si el SAT queda bajo su responsabilidad, salvo en el caso de Piura en el que dicho sistema está alojado en una Gerencia.

De otro lado, las Oficinas deben conducir un sub-sistema transversalizado de prevención de conflictos como, de alguna manera, se concibe en San Martín. Es decir, todas las gerencias regionales deben tener capacidades instaladas para manejarlos e intervenir, dado el caso, bajo el asesoramiento y la coordinación de la Oficina. Otro aspecto son las relaciones con las autoridades locales. Salvo el caso de Piura, que las integra en su Sistema Descentralizado de Prevención, las otras experiencias no tienen elementos definidos al respecto. De alguna manera, esto también es extendible a las relaciones con las organizaciones sociales y con las empresas.

C. Medidas que deben tomarse para la sostenibilidad de la Oficina

La cuestión fundamental que debe estar en la agenda de los gobiernos regionales respecto a gestión de conflictos es proponerse como meta la constitución de oficinas estructuradas. De las tres experiencias estudiadas, Piura y San Martín han avanzado decididamente en la estructuración.

En Piura, busca crearse la Oficina de Diálogo y Responsabilidad Social y Gobernabilidad, que se está planteando como un órgano de asesoramiento de la Presidencia Regional, dependiente de la Gerencia General, la que necesita aun de un tratamiento porque requiere de la modificación de la estructura orgánica y, por lo mismo, la elaboración de un informe técnico que contenga el CAF, ROF, MOF, etc. Para ello, necesita de una ordenanza aprobada por el Consejo Regional para entrar en funcionamiento.

En el caso de San Martín, en mayo del presente año, se emitió la Resolución Ejecutiva Regional N° 739-2014-GRSM/PGR, que reconoce al Equipo Técnico de Diálogo y Sostenibilidad del GORE San Martín, como responsable de asesorar y coordinar en materia de gestión del diálogo, prevención y resolución de conflictos sociales. Este ha sido un paso decisivo para la inserción de dicho equipo en el organigrama del Gobierno Regional.

En la otra experiencia, Puno, se ha generado una área funcional no estructurada, como órgano de asesoramiento, dependiente de la Gerencia General del GORE Puno y con capacidad para coordinar directamente con la Presidencia Regional.

Un problema que se deriva de la falta de estructuración de las oficinas, es la escasez o ausencia de presupuesto asegurado para su funcionamiento. En términos generales, estas entidades han venido funcionando mediante recursos que no figuran como rubros en los pliegos o provenientes de la cooperación internacional lo cual, en ninguno de los casos, provoca situaciones de sostenibilidad.

En efecto, actualmente las entidades deben negociar partidas anualmente o sujetarse a lo que se establecen en los presupuestos de los proyectos los rubros correspondientes al personal dedicado. En otras palabras, las metas establecidas para las funciones no es acompañada de recursos suficientes: El presupuesto es un tema delicado; cada conflicto requiere atención especial y no se le puede dar la dedicación necesaria por el reducido número del personal.

Al respecto, en Puno, un factor favorable puede ser el hecho de que el GORE está en reestructuración y esto permite agilizar los procedimientos para gestionar presupuestos.

D. Instrumentos para la implementación de una Oficina de Diálogo y Prevención de Conflictos

La Oficina de Diálogo y Prevención de Conflictos contribuye a consolidar espacios de gobernabilidad, mediante intervenciones oportunas, evitando escenarios contrarios a estos fines. De esta manera, refuerza la estabilidad y la seguridad. En función a ello, la Oficina debe desarrollar los siguientes instrumentos:

a. Recopilación y sistematización de información

La Oficina requiere información clara de todos los elementos relevantes que se involucran en cada uno de los conflictos sociales que acontece en su territorio. En esa línea, debe establecer, mantener y fortalecer sistemas de información confiable que provea de datos a los que requieran, dentro y fuera de la institución. Igualmente, debe construir indicadores de control para garantizar la calidad de la información obtenida.

De otro lado, la información obtenida debe formar parte de un banco de datos, que alimente los sistemas de alerta temprana, los análisis, los diagnósticos así como demás productos que apoyen a la toma de decisiones en el gobierno regional.

b. Análisis y prospección de escenarios de conflictos

La capacidad para el análisis que desarrollarán estas oficinas debe considerar algunos aspectos relevantes, como:

- Los grupos sociales existentes en el territorio, su organicidad y legitimidad, así como la generación de intereses
- Los actores relevantes en el terreno
- Las posiciones adoptadas según los intereses puestos en juego
- Las soluciones, necesidades y valores subyacentes en cada actor

Sumado a ello, están los escenarios probables de conflictividad y las tendencias institucionales que procurarían encauzarlos en debida forma.

c. Implementación de estrategias y mecanismos en escenarios de conflicto

Esto está en relación directa con la capacidad y medios existentes para la elaboración de planes de acción, con metas y plazos, buscando complejidad e integralidad en la intervención.

d. Implementación de estrategias de comunicación y difusión

Una primera cuestión, es plantearnos una estrategia de entrenamiento a los funcionarios del gobierno regional que deben manejar las situaciones conflictivas, previendo sus efectos tanto dentro de la organización como fuera de ella.

De otro lado, deben definirse pautas de actuación frente a contingencias presentadas así como de reacción ante situaciones de bajo control.

Asimismo, deben establecerse pautas claras para comunicar de manera precisa los mensajes del gobierno regional, en entornos que han devenido en complicados.

En suma, debe planificarse una estrategia comunicativa que permita minimizar el impacto del conflicto sobre la gobernabilidad y la legitimidad del gobierno regional, transmitiendo de forma clara y creíble a los grupos clave la posición del gobierno regional, mostrando liderazgo y capacidades de manejo. No se trata solamente de gestionar adecuadamente las informaciones en los medios de comunicación, sino de definir acciones y mensajes para cada uno de los públicos, que son muy diversos.