

Módulo

# EL CONFLICTO SOCIAL Y EL DIÁLOGO: ENFOQUES Y CONCEPTOS

Manual de Capacitación  
para la Gestión del Diálogo

Módulo

# EL CONFLICTO SOCIAL Y EL DIÁLOGO: ENFOQUES Y CONCEPTOS

---

Manual de Capacitación  
para la Gestión del Diálogo

---

Manual de Capacitación para la Gestión del Diálogo  
Módulo 1. *El conflicto social y el diálogo: enfoques y conceptos*

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad - ONDS  
Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú - PCM

René Cornejo Díaz  
Presidente del Consejo de Ministros de la República del Perú

Vladimiro Huaroc Portocarrero  
Alto Comisionado de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad ONDS - PCM

José Reátegui Bardales, Asesor de la ONDS - PCM

Equipo central de análisis y redacción:  
Luis Miguel Silva-Novoa Sánchez – responsable  
Ivette Castañeda García  
Mariella González Jacinto

Comité consultivo y de validación:  
Gina Sanabria Sanabria  
Javier Aroca Medina  
José Reátegui Bardales  
Pamela Maldonado García  
Pedro Palomino Sánchez  
Valery Niño de Guzmán Paredes

Diagramación: Marko Capcha Solís

Primera edición: marzo de 2014  
Impreso en GMC Digital S.A.C.

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014 - 04355

.....

© 2014 OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD – ONDS DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ – PCM Y PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN DE USAID.

La información contenida en este documento puede ser reproducida total y parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen y se envíe un ejemplar a la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros y al Programa ProDescentralización de USAID.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, bajo los términos de contrato N° AID-527-C-12-00002. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID.

ProDescentralización es un programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, implementado por Tetra Tech /ARD.

# Índice

Presentación

Introducción

Objetivos del presente módulo

**1** La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad  
p.09

---

**2** Diferencias, controversias y conflictos sociales  
p.15

---

**3** El conflicto social  
p.31

---

**4** La gestión del diálogo  
p.39

---

**5** Tipología  
p.51

---

**6** Lo aprendido y lo que viene  
p.69

---





# Presentación

La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (ONDS-PCM), como parte de su mandato, está empeñada en articular las intervenciones del Poder Ejecutivo en la gestión del diálogo para la prevención y tratamiento de la conflictividad social. Para ello, pretende armonizar a los distintos sectores y niveles de gobierno bajo un mismo enfoque, procedimientos, herramientas e instrumentos. Se requiere entonces difundir estos elementos y fortalecer capacidades de los servidores públicos en la aplicación y uso de enfoques y herramientas fundamentales para la gestión del diálogo.

En ese sentido, en un esfuerzo por armonizar y articular el trabajo del gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales, la ONDS - PCM tiene sumo agrado en poner a disposición un Manual de Capacitación compuesto por 3 módulos. Estos módulos están basados en el enfoque y experiencias de trabajo desarrollados por esta Oficina, cuyos ejes son el diálogo, la prevención, la creación y recuperación de la confianza social, la transformación de los conflictos en oportunidades de desarrollo, en el marco de una política que aspira a la solución pacífica de los conflictos y a fomentar una cultura de paz, teniendo como horizonte aportar a la gobernabilidad democrática y la estabilidad política del país. Los módulos que la ONDS-PCM comparte con los servidores públicos del Estado a nivel nacional son los siguientes:

## **Módulo 1**

El conflicto social y el diálogo: enfoques y conceptos

## **Módulo 2**

Guía práctica para la gestión del diálogo desde los gobiernos regionales y locales

## **Módulo 3**

Mapa de las competencias del Poder Ejecutivo y gobiernos regionales en materias vinculadas a la conflictividad social

El contenido de estos módulos fue desarrollado por la Unidad de Análisis e Información de la ONDS-PCM, junto con un comité consultivo y de validación conformado por comisionados de la Unidad de Prevención y Gestión de la misma oficina.

Estos módulos sintetizan la propuesta global de la ONDS-PCM en relación a la atención de la conflictividad social y son puestos a disposición de los servidores públicos, esperando contribuyan a formar capacidades de quienes desempeñan labores vinculadas a la temática.

**Vladimiro Huaroc Portocarrero**  
Alto Comisionado de la Oficina Nacional de Diálogo  
y Sostenibilidad - PCM



# Introducción

El presente documento constituye el primero de los tres módulos que componen el manual de capacitación en gestión del diálogo preparado por la ONDS - PCM.

Este primer módulo presenta los conceptos y las definiciones que permitirán a los servidores públicos implementar una adecuada gestión del diálogo. En él se expone cómo se concibe desde la ONDS-PCM el fenómeno de la conflictividad social, resaltando su carácter dinámico y haciendo una distinción entre niveles de intensidad de las tensiones sociales que caracterizan la evolución de los casos atendidos. También se desarrolla el concepto de gestión del diálogo y se hace una explicación introductoria de los diferentes pasos que componen el proceso de la gestión en sí.

Estos conceptos se diferencian en varios aspectos de los tradicionalmente utilizados hasta el momento por otras instituciones públicas y privadas. Esto se debe a que han sido desarrollados en base a la particular y vasta experiencia que esta Oficina ha acumulado en su quehacer diario, la cual tuvo como punto de partida una forma nueva de entender el fenómeno de la conflictividad social en el Perú. De esta manera, se ha buscado que los conceptos aquí expuestos respondan también a las características particulares y variedad de los casos de conflictividad social que surgen en nuestro país.

En función de la intensidad de las tensiones sociales surgidas en cada caso y sus consecuencias para la gobernabilidad, la ONDS - PCM distingue diferentes niveles de conflictividad social. Esta distinción entre niveles de conflictividad es de suma importancia, pues evita que se equipare un caso de gran intensidad de tensiones sociales a uno de intensidad baja, lo cual sobredimensiona la situación de conflictividad social y distorsiona la realidad del país. Pero sobre todo, es importante mantener esta distinción porque permite reconocer que las tensiones sociales deben ser atendidas y canalizadas oportunamente, cuando están en un nivel bajo de conflictividad. De esta manera, se previene el escalamiento del conflicto social y los costos humanos, sociales, políticos y económicos que esto genera.

El texto está dividido en las siguientes secciones. En la primera sección, se presenta el enfoque que la ONDS - PCM ha adoptado para promover el diálogo como principal mecanismo para la transformación de conflictos sociales. Así mismo, se desarrolla la necesidad de fortalecer capacidades en los gobiernos regionales y locales, en un marco de descentralización estatal, aplicación de un enfoque intercultural y fortalecimiento de la gobernabilidad. En la segunda sección, se exponen los niveles de la conflictividad social, partiendo de la premisa que la identificación del nivel en que se encuentra la conflictividad social resulta esencial para planificar la estrategia de intervención a adoptar, como parte de la tarea de gestión del diálogo. En la tercera, se profundiza en la explicación de la definición de conflicto social. En la cuarta, se aborda la definición de la gestión del diálogo, sus pasos y los mecanismos utilizados por la ONDS - PCM. En la quinta, se presenta la tipología que actualmente utiliza la Oficina. Esta labor de clasificación de conflictos resulta indispensable para una adecuada atención, a realizarse en estrecha coordinación con los diferentes sectores y entidades del Estado. Finalmente, el módulo cierra con una reflexión y el anuncio del contenido del siguiente Módulo 2.

Cabe resaltar que el presente módulo de capacitación ha recibido un importante apoyo del Programa ProDescentralización de USAID, el cual ha colaborado en su elaboración a través de la lectoría del mismo, así como en el apoyo al proceso de validación de los contenidos.

# Del alcance y los objetivos del Módulo

## Del alcance

El módulo de capacitación N°1 está dirigido a los servidores públicos de gobiernos regionales y locales.

## De los objetivos

### Del objetivo general

Fortalecer las capacidades de los servidores públicos en el manejo de conceptos sobre las diferencias, controversias y conflictos sociales así como los enfoques básicos sobre la gestión del diálogo desarrollados por la ONDS-PCM.

### De los objetivos específicos

- Comprender el concepto de conflicto social.
- Explicar en qué consiste el escalamiento del conflicto social y los factores relacionados a este proceso.
- Distinguir cuáles son los niveles de la conflictividad social.
- Explicar en qué consiste la gestión del diálogo y los mecanismos del diálogo que forman parte de la experiencia de la ONDS - PCM.
- Comprender la importancia de contar con una tipología de clasificación de diferencias, controversias y conflictos sociales y conocer la tipología utilizada actualmente por la ONDS-PCM.

# 1

## LA OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD

En esta sección  
encontrarás...

**¿Cómo surge la ONDS - PCM?**

**¿Cuáles son sus funciones y ejes de trabajo?**

**¿En qué consiste el enfoque de la ONDS - PCM?**

**¿Por qué es importante articular la gestión  
del diálogo con los gobiernos regionales y locales?**

# ¿Cómo surge la ONDS - PCM?

En las últimas décadas, el país viene experimentando un crecimiento económico importante, el incremento de las exportaciones y la recaudación fiscal. Este incremento se ha basado fundamentalmente en la promoción de las industrias extractivas, sobre todo el sector minero; donde se ha producido un boom que ha significado la instalación en el Perú de varias de las principales compañías mineras a nivel mundial.

Este boom sin embargo, no sólo ha generado crecimiento económico y ha significado una contribución importante a los presupuestos municipales y regionales de las zonas mineras en los últimos años. Muchos proyectos han desencadenado conflictos sociales en sus entornos. Estos conflictos surgen por varios motivos: la incertidumbre que los proyectos y actividades mineras generan en relación al uso de los recursos naturales (agua, suelo, bosques), experiencias negativas del pasado debido a las prácticas de antiguas empresas, la desconfianza respecto a los ofrecimientos de las nuevas compañías y también, frente a un Estado al que visualizaban como ausente y aliado de aquéllas, son factores que contribuyen a entender las tensiones sociales.

Respondiendo a la preocupación por la realidad de la conflictividad social, en el balance de su primer año en julio de 2012, el presidente Ollanta Humala anunció una nueva política de diálogo. Reafirmando esta disposición, el recién designado Presidente del Consejo de Ministros, Juan Jiménez señaló que el suyo sería un gabinete del diálogo y fue así que, durante su gestión, fue formalmente constituida la ONDS - PCM. En octubre del año 2012, la ONDS - PCM fue creada como órgano técnico especializado dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), dejando atrás la hasta entonces Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS).

## Las funciones y los ejes del trabajo de la ONDS - PCM

La ONDS - PCM es un articulador de las entidades del Estado y los actores sociales para la gestión del diálogo. Éste es un proceso de implementación de espacios de diálogo y de toma de decisiones entre actores sociales involucrados en casos de conflictividad social, con la finalidad de identificar juntos alternativas de solución a un problema que los enfrenta. Para cumplir ese rol, se asignó a la ONDS - PCM las funciones de promoción de una cultura de paz, la coordinación con todas las entidades del Poder Ejecutivo, de los gobiernos regionales y locales la prevención y tratamiento de conflictos sociales, el fortalecimiento de capacidades de diálogo así como el desarrollo y difusión de metodologías de gestión del diálogo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Decreto Supremo N° 106-2012-PCM que modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (Lima: Casa de Gobierno, 25 de octubre, 2012).

En el marco de estas funciones, desde su creación, la ONDS – PCM se avocó al análisis profundo de la conflictividad social sobre la que debía intervenir, comenzando por identificar las causas, los actores y escenarios más recurrentes en los que emergían las tensiones sociales.

Con este análisis, la ONDS – PCM construyó un enfoque diferente de prevención de la conflictividad social, partiendo por reconocer que en **democracia**, es inevitable el surgimiento de conflictos y que éstos obedecen a diversos factores, que es preciso entender en su total dimensión. Dentro de un marco democrático, la importancia de un órgano como la ONDS - PCM, radica en que éste procure que las posiciones e intereses contrapuestos, las tensiones sociales y las contradicciones en general, se expresen pacífica y constructivamente. Desde este enfoque el diálogo es un instrumento para construir acuerdos beneficiosos para todos, esencialmente para aquellas poblaciones tradicionalmente excluidas. En este sentido, la creación de espacios de diálogo responde a la necesidad de garantizar la participación de los actores en un espacio horizontal, de expresión de expectativas, posiciones e intereses sobre un problema específico, a fin de buscar acuerdos sostenibles y beneficiosos para todos.

Tomando en cuenta estas premisas, el Gobierno actual, a través de la ONDS-PCM se planteó la necesidad de un abordaje integral de la conflictividad social basado en los siguientes ejes:

- El **diálogo** como mecanismo para la solución pacífica de los conflictos sociales, lo que significa propiciar espacios en donde los actores se escuchen y sean capaces de integrar las perspectivas del otro en la suya, acercando posiciones y posibilitado alternativas de solución.
- La **transparencia y confianza**, comenzando por reconocer la existencia de altos niveles de desconfianza en la población. Para revertir esta situación, las entidades del Estado deben trabajar arduamente en la recuperación de la confianza de la ciudadanía.
- La **prevención**, como estrategia fundamental que permita anticiparse al escalamiento de tensiones sociales. Las reacciones tardías del Estado han agravado los conflictos, ya que el escalamiento de tensiones hace mucho más complejo y difícil su abordaje. Por ello, es necesario detectar a tiempo las diferencias y controversias, actuando oportunamente.
- La **transformación de los conflictos sociales en oportunidades de desarrollo**. Las tensiones sociales muchas veces expresan problemas estructurales, su abordaje buscando cambiar la situación de fondo, permite crear alternativas que redunden en beneficio de la población, impulsando el desarrollo local.
- La **articulación del Estado** en la gestión del diálogo. Una constatación de los casi dos años de trabajo de la ONDS - PCM, es la falta de coordinación y uniformidad de criterios entre las entidades públicas, dificultando una respuesta oportuna y apropiada a las demandas de la ciudadanía. Por ello, la ONDS – PCM plantea armonizar el trabajo de todos los sectores y niveles de gobierno en el abordaje de la conflictividad social.

## El enfoque de la ONDS - PCM

La ONDS – PCM busca responder a la compleja realidad de la conflictividad social con un enfoque de corto, mediano y largo plazo. Bajo esa premisa, la Oficina ha encontrado la necesidad de trabajar en la promoción de valores democráticos y una cultura de diálogo para generar cambios en el comportamiento de los actores más recurrentes en los escenarios de conflictividad social del país: el Estado, la empresa y la sociedad.

En el Estado, se requiere potenciar capacidades para responder a las demandas de la ciudadanía y monitorear la gestión de las empresas, garantizando el estricto cumplimiento de estándares sociales y ambientales que estipulan las normas vigentes, promoviendo las inversiones y el desarrollo.

En las empresas, es importante una nueva política de responsabilidad social y ambiental, no sólo en el sector extractivo sino en todo el sector empresarial en general. Las empresas deben comprometerse a practicar una política de estricto respeto a los derechos de la ciudadanía. Deben asimismo, involucrarse en el desarrollo local de los entornos de sus proyectos, promoviendo que los beneficios de sus inversiones se compartan efectivamente con la población.

En la sociedad, es necesario impulsar el respeto a la institucionalidad y la confianza en sus autoridades locales, regionales y nacionales. La sociedad debe conocer y utilizar las instancias institucionales para canalizar sus demandas. Esto contribuirá a superar actitudes y valores confrontacionales y autoritarios, permitiendo el establecimiento de relaciones constructivas.

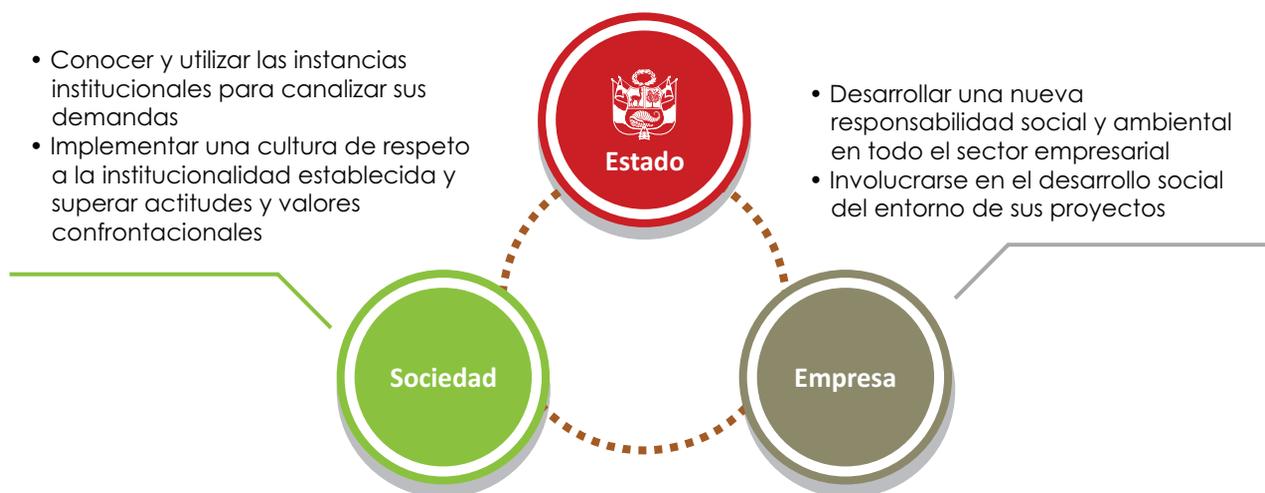
Tanto en el Estado como en las empresas y la sociedad, es fundamental generar condiciones para la reconstrucción de la confianza entre estos actores, impulsar valores democráticos y una cultura de diálogo necesarios para construir acuerdos sostenibles allí donde surjan oposición de intereses.

Este nuevo enfoque del diálogo ha guiado el trabajo de la ONDS - PCM en estos casi dos años desde su creación y ahora, esta Oficina lo comparte con las entidades públicas de los gobiernos regionales y locales.



## Impulsando cambios en los actores sociales

- Atender necesidades de la ciudadanía
- Fiscalizar estándares socio-ambientales
- Promover inversiones protegiendo derechos
- Articular su intervención en los conflictos



## La importancia de la articulación de gobiernos regionales y locales en la gestión del diálogo

Un trabajo articulado entre los diferentes niveles de gobierno para la atención de los conflictos sociales contribuirá a evitar innecesarias pérdidas materiales y humanas por el escalamiento de tensiones sociales. Por ello, el desafío actual para el gobierno peruano, es lograr profundizar el enfoque de gestión del diálogo a nivel de todo del territorio, transmitir el modelo de trabajo con los actores sociales a los diferentes niveles del gobierno y trabajar estrecha y articuladamente para su implementación.

De cara a este desafío, es importante armonizar el trabajo del gobierno en sus distintos niveles con principios que fortalezcan la gestión del diálogo, tales como la descentralización, el fortalecimiento de la gobernabilidad y la aplicación de un enfoque intercultural.

La **descentralización** es un proceso de reforma estatal cuya finalidad es promover una distribución equilibrada de responsabilidades y de poder entre los niveles nacional, regional y local y una gestión estatal eficiente, facilitando de esa forma el desarrollo del país como un conjunto. Sin duda, los gobiernos regionales y locales han cobrado un mayor protagonismo a partir de esta nueva distribución del poder político y económico, lo cual conlleva también funciones y responsabilidades.

Por ello, resulta de gran importancia que los gobiernos regionales y gobiernos locales, además de su cercanía con la ciudadanía, asuman un rol proactivo en la gestión del diálogo de los conflictos sociales que emergen en su jurisdicción.

En relación a la gestión descentralizada del diálogo, una profunda aspiración consiste en que las entidades públicas en los distintos niveles de gobierno logren llevar a cabo una política de intervención ordenada, orientada al diálogo y de transformación de la conflictividad social. No es posible olvidar que para promover desarrollo, un requisito indispensable es la convivencia social pacífica. En este sentido, el rol de las entidades regionales y locales es el de promover el diálogo sobre las problemáticas que contraponen a los actores sociales en sus jurisdicciones. De esta forma, será posible profundizar los resultados en la prevención de conflictos sociales.

De la mano del proceso de descentralización, es importante además considerar como un marco de acción a la **governabilidad**. La democracia, en tanto sistema político, ofrece un conjunto de reglas y mecanismos de participación para que la población comunique sus demandas sociales de forma pacífica; la gobernabilidad, es la capacidad de este sistema para responder de forma legítima y eficaz a las demandas sociales. La responsabilidad de mantener las condiciones adecuadas para la gobernabilidad no recae unilateralmente en el gobierno o la sociedad. Es necesario que el gobierno, oposición, partidos y organizaciones ciudadanas se comprometan de manera conjunta a la hora de mantener un nivel aceptable de gobernabilidad. De esta manera, se fortalecen el respeto de la ciudadanía, el Estado de Derecho, la estabilidad política y la ausencia de violencia. Estas condiciones son esenciales para el éxito de la promoción de las inversiones, del desarrollo y el respeto a los derechos ciudadanos que el Perú viene impulsando<sup>2</sup>. Fortalecer la gobernabilidad del país implica incrementar la capacidad del Estado para transformar los casos de conflictividad social en acuerdos sostenibles y oportunidades de desarrollo y para ello, resulta clave que las entidades en los diferentes niveles de gobierno, atiendan oportunamente las demandas y necesidades de la población.

En un país tan culturalmente diverso como el Perú, la gestión del diálogo debe implementarse desde un principio de **interculturalidad**. Este principio no sólo busca el reconocimiento y protección de la pluriculturalidad multilingüe y multiétnica existente entre los actores sociales, sino también adaptar las políticas de Estado a las necesidades de diferentes sectores de la población, a la existencia de formas diversas de ver el mundo y de concebir el desarrollo. Esto contribuye a una mayor proximidad del Estado a las personas y el fortalecimiento de la ciudadanía.

Todos estos son los elementos centrales del enfoque de la ONDS – PCM, los mismos que están permitiendo a la Oficina gestionar el diálogo y prevenir los conflictos sociales. Algunos de sus resultados se vienen apreciando: una disminución en la intensidad de la conflictividad social y en el número de conflictos sociales que llegan a niveles de crisis en el Perú. En la medida que se avance por este camino, se fortalecerá la estabilidad política y la gobernabilidad democrática del país, y se consolidará una cultura de paz, que permita construir una sociedad incluyente, próspera y estable.

---

<sup>2</sup> La definición de Gobernabilidad recogida aquí se encuentra en concordancia con las definiciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial. Ver portal web del Banco Mundial. ¿Qué es gobernabilidad? Indicadores Mundiales de Gobernabilidad. En: <http://info.worldbank.org/>; Portal web Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH. Diccionario Electoral. En: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/governabilidad.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/governabilidad.htm)

# 2

## DIFERENCIAS, CONTROVERSIAS Y CONFLICTOS SOCIALES

En esta sección  
encontrarás...

**¿Por qué es útil distinguir diferencias,  
controversias y conflictos sociales?**

**¿Qué es una diferencia, una controversia  
y un conflicto social?**

**¿Qué factores potencian el escalamiento  
de diferencias, controversias y conflictos sociales?**

**¿Cuáles son las características de una crisis?**

# ¿Por qué es útil distinguir diferencias, controversias y conflictos sociales?

Cuando las tensiones entre actores no son canalizadas oportunamente, la tendencia natural es que se intensifiquen. Este proceso de escalamiento de tensiones es negativo, pues incrementa el riesgo de llegar a un conflicto social, el cual puede dar pie a actos de violencia.

Existen dos razones fundamentales para evitar el escalamiento de tensiones entre las partes.

- **Cuando se produce un escalamiento hasta el nivel de conflicto social es mucho más difícil restablecer los canales de diálogo entre los actores y llegar a acuerdos.** Esto se debe a que existe una mayor desconfianza entre las partes y la comunicación se ha roto. Por ello, resulta mucho más eficiente atender la conflictividad social en su gestación, cuando las posiciones de los actores en contienda aún no se han polarizado. Para ello, el Estado debe tener capacidad para responder a las demandas sociales de manera ágil y oportuna.
- **Cuando el conflicto social escala hasta llegar a una crisis, se generan costos humanos y económicos, se debilita el sistema político y la gobernabilidad.** Las crisis en los conflictos sociales vienen acompañadas de actos de violencia, los cuales ocasionan pérdidas económicas, daños a la integridad física de las personas e incluso, lamentables pérdidas humanas. Las situaciones de crisis en los conflictos sociales restan legitimidad social y política al Gobierno y generan inestabilidad política para el país.

En síntesis, cuando las tensiones sociales entre las partes escalan hasta el nivel de un conflicto social, o incluso crisis, el trabajo del gestor de diálogo es más complejo. Por ello, resulta mucho más conveniente que se reconozca la conflictividad social cuando está surgiendo.

En base al reconocimiento de la intensificación de las tensiones sociales, la ONDS-PCM distingue tres niveles de conflictividad social:

## 1) Diferencia

## 2) Controversia

## 3) Conflicto social

**Cuando una diferencia no se atiende oportunamente, puede escalar y convertirse en una controversia. Si las controversias no son canalizadas por vías institucionales, surge un conflicto social.**



### IMPORTANTE

Las diferencias pueden ser atendidas antes de convertirse en controversias.

Las controversias pueden ser atendidas antes que surja el conflicto.

Algunos casos aparecen como conflicto social desde un principio, sin pasar por los niveles de diferencia y controversia.

## ¿Qué es una diferencia, una controversia y un conflicto social?

### Diferencias

Una diferencia ocurre cuando un actor **expresa públicamente** su desacuerdo con la acción de otro.

En este primer nivel, el conflicto social se está gestando y los actores no han planteado acciones para presionar a las otras partes a aceptar su posición.

## EJEMPLO FICTICIO

### Diferencia surgida entre una empresa petrolera y una comunidad indígena de la Amazonía

Una empresa petrolera inicia un proyecto de exploración en una zona de la Amazonía peruana. En dicha zona, existe una comunidad indígena que no estaba enterada del inicio del proyecto y nunca antes ha interactuado con empresas extractivas. Al percatarse de la presencia del personal de la empresa en su entorno, las autoridades de la comunidad convocan a una asamblea donde colectivamente manifiestan su sorpresa y cuestionan la presencia de la empresa.

En esta asamblea, los comuneros deciden exigir formalmente a la empresa, a través de un documento, que se acerque a la comunidad y se les informe del proyecto. Asimismo, en ese documento señalan que consideran que tienen derecho como comunidad afectada por sus actividades, de acceder a beneficios sociales por parte de la empresa.

---

## EJERCICIO

### ¿Qué elementos nos dicen que esta es una diferencia?

Existe un actor social, la comunidad indígena, que plantea públicamente (mediante una asamblea comunal y un documento formal) su desacuerdo con la empresa petrolera por la realización del proyecto de exploración sin previa coordinación.

Existe otro actor social, la empresa petrolera, que desarrolla actividades de exploración en la zona donde se encuentra localizada la comunidad indígena.



## CONTROVERSIAS

Las controversias ocurren cuando **dos o más actores presentan pública y expresamente posiciones encontradas o contradictorias sobre el mismo tema**, pero sin llegar a presentar acciones que puedan amenazar la gobernabilidad.

Una controversia surge cuando un actor manifiesta su desacuerdo con la acción de otro y éste último reafirma su intención de llevarla a cabo a pesar de la manifestación de desacuerdo. A partir de este momento, existen dos o más actores que empiezan a confrontar públicamente la posición de su contraparte.

En este nivel, las tensiones empiezan a crecer y se inicia un distanciamiento entre las partes. Sin embargo, aún no se ha desestimado el diálogo como medio para solucionar la controversia. Los actores involucrados empiezan a realizar acciones para presionar a la contraparte a aceptar su posición, pero estas acciones son esporádicas. No llegan a ser recurrentes y sistemáticas como ocurre en el caso de un conflicto social y por ello no ponen en riesgo la gobernabilidad.

### Elementos que nos ayudan a identificar una controversia:

- Los actores consolidan sus posiciones, haciendo evidente la contraposición.
- Los actores se organizan para defender o hacer prevalecer sus posiciones.
- Las acciones de presión iniciadas por los actores no son recurrentes o sistemáticas. Se realizan esporádicamente para defender su posición públicamente.

A continuación, se retoma el ejemplo anterior para mostrar el paso de un nivel de diferencia a uno de controversia.

## EJEMPLO

### La controversia entre una empresa petrolera y una comunidad indígena de la Amazonía

La empresa petrolera responde formalmente a la comunidad indígena señalando que está trabajando dentro del marco de la ley, y que sus actividades no constituyen ninguna afectación al medio ambiente o a la dinámica social de las comunidades porque aún están en etapa de exploración. Por lo tanto, no entregarán ningún tipo de beneficio a ninguna organización de la zona.

Al ver insatisfecha su demanda, la comunidad decide organizarse, convocando una nueva asamblea comunal para discutir esta situación. En esta asamblea, la comunidad decide realizar gestiones sobre el tema frente a autoridades como: el alcalde, el gobernador y el Ministerio de Energía y Minas.

En este contexto, la comunidad remite una nueva comunicación a la empresa indicando que de no ser escuchada por sus representantes, asumirá medidas de fuerza contra ésta. En los siguientes días, una delegación representativa de la comunidad visita las oficinas del alcalde y del gobernador expresando su malestar con la empresa petrolera.

Posteriormente, un grupo de representantes y miembros de la comunidad realiza un plantón frente al campamento de la empresa petrolera.

## EJERCICIO

### ¿Qué elementos nos dicen que este caso ha pasado a un nivel de controversia?

La empresa petrolera responde a la comunidad reafirmando su decisión de realizar el proyecto de exploración en la zona y explicando su posición: la empresa no genera ninguna afectación a la comunidad.

Frente a esta respuesta, representantes de la comunidad llevan su demanda a las autoridades, iniciándose una dinámica de confrontación entre los actores, de “ida y vuelta”.

Miembros de la comunidad realizan un plantón frente al campamento de la empresa, como medida de presión para que accedan a sus demandas.



## CONFLICTO SOCIAL

Un conflicto social es un proceso en el que dos o más actores sociales interdependientes consideran que sus intereses se contraponen, frente a lo cual realizan acciones para hacerlos prevalecer. Por su recurrencia e intensidad, estas acciones pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y orden público.

Cuando las controversias no son canalizadas oportunamente, las tensiones sociales se intensifican y se incrementa la frecuencia de las acciones de presión de los actores para imponer sus propios intereses. **La intensidad y recurrencia de estas acciones marcan el paso de un nivel de controversias a uno de conflicto social** propiamente. Por ejemplo, marchas de protesta, huelgas, tomas de carretera, paros, etc. se vuelven recurrentes en contra de los actores que consideran sus adversarios.

Usualmente, en una situación de conflicto social aparecen nuevos actores no relacionados con el tema de fondo y nuevas demandas. De esa forma, los temas en discusión se amplían, la desconfianza crece entre las partes y los canales de comunicación se desgastan.

A continuación, se retoma el ejemplo ficticio de la empresa petrolera y la comunidad indígena.

## EJEMPLO:

### **El conflicto social entre la empresa petrolera y la comunidad indígena**

Al ver que la empresa petrolera insiste en realizar su proyecto sin coordinación con la comunidad indígena, ésta realiza una marcha pacífica hasta la capital de la provincia para entregar un pliego de demandas al alcalde. El alcalde provincial señala que la competencia de las licitaciones de los lotes no es de la municipalidad provincial.

Frente a esto, la comunidad decide crear una delegación de representantes para que viajen a la capital regional y presenten su pliego de demandas ahí. La delegación regresa a la comunidad con la noticia que por segunda vez no fueron atendidos, explicándoles que tampoco es competencia del gobierno regional atender los problemas que surgen en relación a los proyectos extractivos de petróleo.

Al ver que sus demandas no son atendidas, la comunidad decide radicalizar su protesta y, a través de su afiliación a la federación indígena regional, realiza una coordinación intensa con otras comunidades indígenas de la zona. La organización regional toma la demanda como suya y realiza pronunciamientos públicos apoyando la demanda de la comunidad y cuestionando el accionar de la empresa. Estos pronunciamientos son cubiertos por la prensa local. Las ONG presentes también se suman a la causa de la comunidad, recogiendo la demanda y apoyando sus siguientes acciones.

Se plantea entonces una plataforma de lucha contra la empresa petrolera y sus actividades y se agregan nuevas demandas, como la construcción de una posta de salud y la firma de un acuerdo donde se especifica un monto de inversión para el desarrollo social de todas las comunidades de la zona. Se convoca a las comunidades de toda la cuenca a realizar un paro regional.

---

## EJERCICIO

### **¿Qué elementos nos dicen que este caso ha pasado a un nivel de conflicto social?**

Al no ver satisfechas sus demandas, la comunidad con el apoyo de otras organizaciones, plantea una plataforma de lucha.

La comunidad realiza una serie de acciones consecutivas para presionar a la empresa y las autoridades para que atiendan sus demandas.

Nuevos actores no relacionados con el tema de fondo se incorporan al conflicto: Otras comunidades indígenas, la federación indígena regional, varias ONG.

Se plantean nuevas demandas: construcción de posta de salud y la firma de un acuerdo con el monto de inversión para el desarrollo social de la zona.

Los canales de comunicación entre la comunidad y la empresa están muy desgastados. La comunidad decide convocar a medidas de lucha porque considera que el diálogo con la empresa no surte efecto y necesita inclinar la balanza de poder a su favor.

Es importante reconocer los factores que intervienen en el escalamiento de las tensiones en la conflictividad social para poder realizar una labor de prevención. A continuación se presentan algunos factores que impulsan este escalamiento.

## Factores que potencian el escalamiento de diferencias, controversias y conflictos sociales



### 1. Ausencia de mecanismos oportunos y eficaces para recoger las demandas de los actores con menor poder.

Cuando una de las partes siente que el resto de actores tienen una influencia mayor sobre el tema en disputa, el más débil suele tomar acciones de presión con el propósito de "hacerse escuchar", o inclinar la relación de poder a su favor.



### 2. Ingreso de nuevos actores

El involucramiento de nuevas partes en el caso es muy común. Con el paso del tiempo se establecen alianzas cada vez más amplias.

El resultado es mayores intereses en juego y el aumento de la complejidad del conflicto.



### 3. Refuerzo de las posturas confrontacionales e intransigentes

Al interior de las partes se fortalecen los líderes con actitudes más confrontacionales, y los líderes con apertura al diálogo no son tomados en cuenta.

Los actores buscan satisfacer todos sus objetivos e intereses previstos, lo que implica no hacer ninguna concesión al otro actor.

Las partes destinan más recursos (organización, personas, esfuerzos, dinero, etc.) para aplicar medidas de presión.



#### **4. Inacción de las entidades del Estado**

En muchos casos, el escalamiento de las tensiones entre los actores envueltos en una diferencia, controversia o conflicto social se da por la ausencia de una acción oportuna de las entidades estatales para atender las demandas de la población, informar correctamente a los actores sobre un tema que les preocupa o derivar el caso a otra entidad competente.

Cuando la población está desinformada es común que surjan mal entendidos o incluso que sea manipulada por terceros, lo cual genera la intensificación de las tensiones.



#### **5. Uso de recursos mediáticos**

Es común que los actores envueltos en una controversia o conflicto social, busquen una cobertura mediática para sus posiciones e intereses, con el fin de ganar el respaldo de la opinión pública.

Cuando este proceso da lugar a un intercambio de comentarios confrontacionales que buscan desacreditar la posición del otro actor o incluso afrentarlo, las tensiones se incrementan, crece la desconfianza y el sentimiento de enemistad.



#### **6. Uso de diferencias, controversias y conflictos sociales para consolidar una plataforma política**

Es común que personas que postulan a un cargo público o tienen alguna pretensión política, utilicen la defensa de demandas de la población como una forma de lograr su apoyo electoral.

Como el conflicto social les genera protagonismo político, estos actores favorecen su escalamiento, promoviendo posturas confrontacionales e intransigentes en vez de generar actitudes de apertura al diálogo.

# ¿Cuáles son las características de una crisis?

La crisis es una situación en la cual las acciones de coerción entre los actores en conflicto, vulneran la capacidad de gobierno para garantizar el orden público y el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

Las crisis surgen con acciones de coerción con las cuales los actores en conflicto buscan obtener poder para incidir en el curso de los acontecimientos<sup>3</sup>. La realización de estas acciones empiezan cuando los actores en conflicto llegan al punto en el cual consideran que estas medidas de presión son el único medio para lograr que sus demandas sean escuchadas. Esto refleja la inexistencia de mecanismos y espacios eficientes para que los demandantes presenten oportunamente sus preocupaciones y reclamos de manera pacífica.

Lo que determina la crisis es la magnitud, duración y relevancia de los bienes y servicios públicos que las acciones de coerción afectan. Algunos ejemplos de este tipo de acciones son:

- **Huelgas**
- **Marchas**
- **Manifestaciones callejeras**
- **Destrucción de bienes y toma de instalaciones**
- **Presencia de masas descontroladas y enardecidas**
- **Vulneración de la integridad física de las personas**
- **Paros: toma y obstrucción de vías de tránsito importantes**

Las acciones violentas dentro de una crisis están asociadas con altos niveles de hostilidad, agresión, enfrentamiento físico, destrucción y rompimiento del orden público<sup>4</sup>.



<sup>3</sup> Las acciones de coerción son acciones orientadas a obligar o forzar a otro actor a actuar según los propios deseos. No implican necesariamente actos de violencia.

<sup>4</sup> CABRERA, Myriam. Guía para el manejo de crisis y Comunicación de Crisis. Industrias Extractivas y las Crisis Sociales. Lima: Canadian International Development Agency; Proyecto de Reforma del Sector de Recursos Minerales del Perú; Ministerio de Energía y Minas; 2008, p. 12.

## Algunas consecuencias de las crisis son:

- Interrupción del funcionamiento regular de las entidades públicas y de las actividades de las entidades privadas.
- Desabastecimiento de bienes y servicios.
- Incremento de las demandas de los actores.
- Pérdida de legitimidad de las autoridades directamente competentes en la problemática. En consecuencia, se pide la atención de autoridades del más alto nivel (por ejemplo, atención del primer ministro o incluso del presidente de la República).

**Las situaciones de crisis** siempre son una amenaza para la gobernabilidad del país, pero una crisis que afecta bienes materiales, como edificios, carreteras, maquinaria, no es evaluada de la misma forma que una crisis que pone en peligro la vida de las personas.

**La evaluación del riesgo que supone la crisis** determinará la forma en que se le atiende. En este sentido, un factor clave es el tiempo. En una crisis, los gestores del diálogo tienen que actuar lo más pronto posible y adaptarse a los condicionamientos de las demandas de los actores involucrados, así como a los tiempos que exigen para su atención, especialmente si está en juego la vida de alguna persona.



### IMPORTANTE

La ocurrencia esporádica de una acción de coerción no define una situación de crisis. Las crisis son situaciones de afectación constante de la gobernabilidad que se extienden durante varios días. Por ejemplo, no se puede considerar que la toma de una carretera para impedir durante algunas horas el tránsito de maquinaria y personal hacia un campamento minero, es una crisis.

A continuación, se presentan las dinámicas más comunes que se dan entre los actores en una situación de crisis.

## Las dinámicas entre los actores en una crisis



### 1. Polarización de las partes

Se da cuando entre los actores involucrados predominan posiciones rígidas e intransigentes así como comportamientos hostiles.

Ocurre un incremento de los temas en torno a los cuales los actores se enfrentan, yendo más allá de la contraposición de posiciones inicialmente planteadas.



### 2. Se rompe la comunicación entre las partes

Los actores consideran que el diálogo no surte efecto y que el único medio de lograr sus objetivos es realizando acciones de coerción.

Se cierran los canales de comunicación. Los actores se alejan y los pocos encuentros que se dan son intercambios de mutuas acusaciones y recriminaciones.

Se reducen las oportunidades para que los actores encuentren por su cuenta alternativas que los puedan beneficiar mutuamente.

Los actores rechazan cualquier información que vaya en contra de la imagen negativa de los actores que consideran sus "adversarios".



### 3. Entrampamiento del diálogo

A los líderes de las partes en conflicto les cuesta cambiar su postura inicial de confrontación, entre otras cosas, por temor a que el grupo que los respalda tome esto como una señal de debilidad.

El resultado de los entrampamientos siempre es una mayor dificultad para cambiar posturas intransigentes, que ponen el conflicto social en términos de ganar-perder.



### 4. Afectación de la gobernabilidad

Cuando los actores sociales descartan el diálogo como una vía para la solución de sus problemas, empiezan a realizar acciones de presión para imponer sus intereses.

Cuando estas acciones de presión se vuelven constantes y se prolongan durante varios días, se pone en riesgo la capacidad para garantizar el orden público, la estabilidad política, la ausencia de violencia y el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

**Un ejemplo de crisis** es la situación vivida a raíz del conflicto en torno al proyecto Majes Sigwas II, ocurrida durante el mes de setiembre del 2010.

## EJEMPLO

---

### La crisis social en torno al proyecto Majes Sigwas II

---

El objetivo de Majes Sigwas II es obtener agua para irrigar hasta 60 mil hectáreas de tierras nuevas para la agricultura en las Pampas de Majes Sigwas, departamento Arequipa. Para lograrlo, se necesita un trasvase del agua del Río Alto Apurímac, el cual atraviesa territorio cusqueño y constituye una fuente hídrica muy importante para la población de la provincia de Espinar.

En el segundo semestre de 2007, la Sala Mixta de Sicuani ordenó la realización de un estudio técnico para identificar la demanda de agua sobre el Río Apurímac, cuantificar la oferta hídrica, hacer un balance y proponer soluciones técnicas.

En marzo de 2010, se publicó el resultado del estudio hídrico y la dirigencia del Frente Único de Defensa de los Intereses de la Provincia de Espinar (FUDIE), no aceptó este resultado y rechazó el otorgamiento de la buena pro de la licitación del proyecto Majes Sigwas II.

El 13 de setiembre, los opositores del proyecto inician una huelga indefinida con marchas de protesta. **El conflicto se extiende desde Espinar a otras zonas de Cusco y nuevos actores se suman a la causa (organizaciones sociales, colegios profesionales, universitarios, etc.). Además a esta problemática, se suma la oposición al proyecto minero Tintaya (Espinar) y la toma de la bomba de agua que alimentaba su campamento minero.** Luego de los primeros enfrentamientos violentos con la Policía Nacional, que dejan un fallecido y varios heridos, un sector de la población antes indiferente, se vuelca a las calles en respaldo de la posición colectiva. Mientras tanto en Arequipa, 3 mil personas marchan en respaldo del proyecto Majes Sigwas II.

El 21 y 22 de setiembre los manifestantes cusqueños bloquean las vías de salida hacia Abancay, Arequipa y Puno y se generan nuevos enfrentamientos violentos. Los días 23 y 24 de ese mes, la paralización fue total tanto en Espinar como en Cusco y miles de personas **tomaron el aeropuerto internacional Velasco Astete. La gobernabilidad estaba claramente afectada.**

El 27 de setiembre, se instaló la "Comisión de Alto Nivel" para evaluar las demandas de la provincia de Espinar. Esta comisión se reunió con regularidad hasta que el 7 de diciembre, el entonces presidente Alan García Pérez, en acto público entregó al presidente regional de Arequipa, Juan Manuel Guillén, el DS N° 248-2010-EF, otorgando garantías financieras al proyecto Majes Sigwas II y en ese mismo mes, se firmó el contrato de concesión para la construcción del proyecto. Sin embargo, el espacio de diálogo se interrumpió y las protestas se reanudaron y continuaron tanto en Espinar como en la ciudad del Cusco durante diciembre 2010 y enero 2011.

El desenlace del conflicto llegó en el año 2013. El Tribunal Constitucional resolvió la elaboración de un estudio definitivo de balance hídrico integral del río Apurímac. Para ejecutar esta resolución se constituyó un "Órgano Tripartito" integrado por el presidente del Consejo de Ministros y los

presidentes regionales de Cusco y Arequipa. Se encargó el estudio a la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos – UNOPS, en un plazo de 10 meses. El Informe Final de la UNOPS se presentó el 30 de setiembre del 2013. El estudio concluye que la demanda del proyecto Majes Sigwas II no supera el 40%, quedando un saldo libre del 60%, es decir, de 672 millones de metros cúbicos de agua.

Después de varios esfuerzos de la ONDS - PCM para preparar las condiciones de la negociación política con los gobiernos regionales del Cusco y de Arequipa, el 3 de diciembre de 2013 se reunió a las partes para la presentación oficial del Informe Final de la UNOPS y se concluyó con la firma de acuerdos para el bienestar de Espinar. Estos acuerdos se vienen implementando bajo la coordinación permanente de la ONDS – PCM y la ANA. De esta manera, se ha logrado canalizar un conflicto que llegó a escalar hasta un punto crítico de violencia y que enfrentaba los intereses de dos regiones del país.

---

## EJERCICIO:

### ¿Qué elementos nos ayudan a identificar la crisis en el conflicto por Majes Sigwas II?

1. **Las posiciones contrapuestas se vuelven intransigentes** y el gobierno local no acepta los resultados del primer estudio ordenado por la Sala Mixta de Sicuani.
2. **Se suman nuevos temas** a la agenda inicial del conflicto social, por ejemplo, la demandas contra el proyecto minero Tintaya. De esta forma, el conflicto se vuelve más complejo.
3. **Se cierran los canales de comunicación** y se dan acciones coercitivas, como la toma de instalaciones públicas y privadas. Estas acciones afectan la capacidad de gobierno para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas y mantener el orden público.
4. **Estas acciones no son aisladas**, duran más de dos semanas y vulneran constantemente los derechos de otras personas. Entre estas acciones encontramos:

Toma de la bomba de agua del campamento minero de Tintaya (Espinar): afectación propiedad privada.

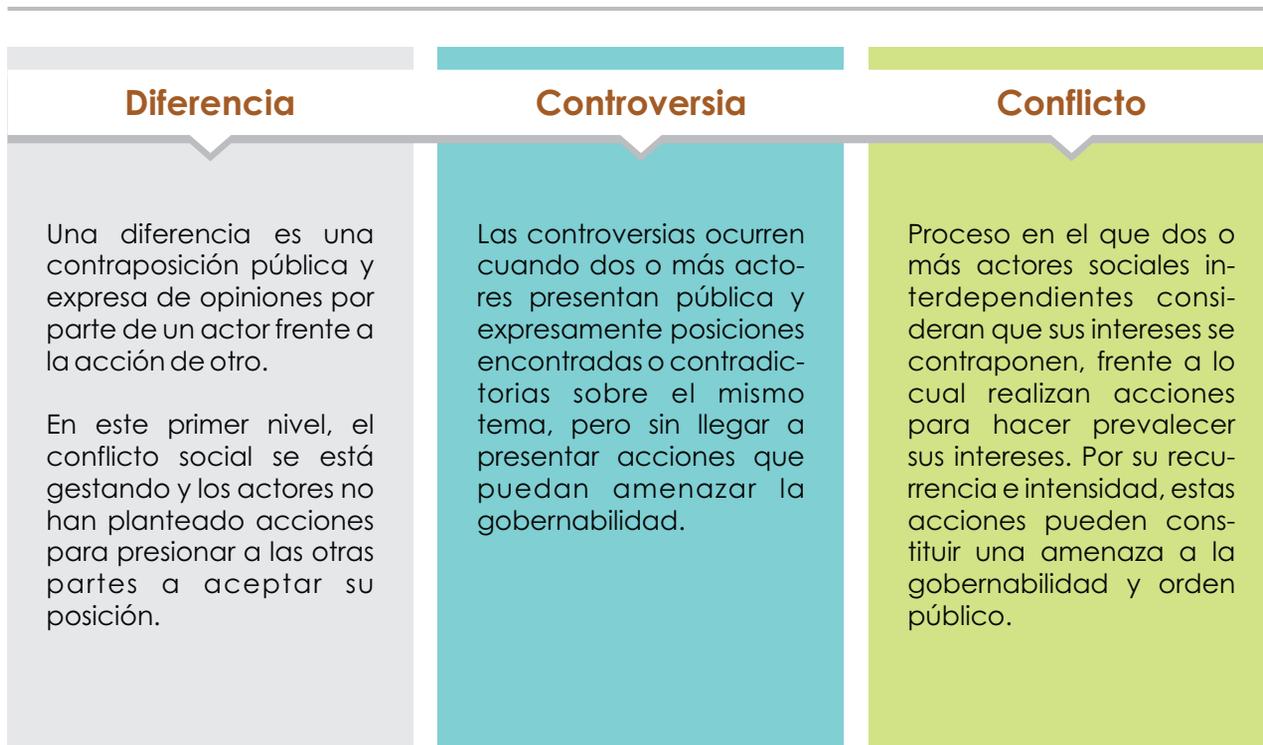
Toma de carreteras: vulneración del derecho del libre tránsito.

Las acciones de presión y confrontación que afectan a un gran número de gente: toma de carreteras afecta a Abancay, Arequipa y Puno.

Toma del aeropuerto internacional del Cusco incrementa aún más el número de personas afectadas y se vulnera un medio de transporte estratégico para el país.

Los actores se enfrentan violentamente con la Policía Nacional, poniendo en riesgo la integridad física de otras personas.

## Resumen: Los niveles de la conflictividad social



### Elementos que potencian el escalamiento de las tensiones

- Ausencia de mecanismos oportunos y eficaces para recoger las demandas de los actores con menor poder.
- Ingreso de nuevos actores.
- Refuerzo de posturas confrontacionales e intransigentes.
- Inacción de las entidades del Estado.
- Uso de recursos mediáticos.
- Uso de diferencias, controversias y conflictos sociales para consolidar una plataforma política.

## GLOSARIO

**Acciones de coerción:** Son acciones orientadas a obligar o forzar a otro actor a actuar según los propios deseos. No implican necesariamente actos de violencia.

**Actos de violencia:** Acciones que vulneran bienes o la integridad física de las personas. Surgen cuando no se logra contener el escalamiento de la conflictividad social.

**Controversias:** Las controversias ocurren cuando dos o más actores presentan pública y expresamente posiciones encontradas o contradictorias sobre el mismo tema, pero sin llegar a presentar acciones que puedan amenazar la gobernabilidad.

**Crisis:** Cuando las acciones de presión y coerción empiezan a afectar la institucionalidad y la gobernabilidad de manera constante durante varios días. No basta con la ocurrencia coyuntural de acciones coercitivas o esporádicas para hablar de una situación de crisis. Cuando las crisis se agravan, pueden dar pie a actos de violencia que vulneren la integridad física de las personas.

**Descentralización:** Proceso de reforma estatal cuya finalidad es promover una distribución equilibrada de responsabilidades y de poder entre los niveles nacional, regional y local, facilitando de esa forma una gestión estatal eficiente y el desarrollo del país como un conjunto.

**Diálogo:** Mecanismo fundamental para la solución pacífica de los conflictos sociales. Para ello es necesario propiciar espacios donde los actores de un conflicto social se escuchen, y sean capaces de integrar las perspectivas del otro en la suya, a fin de ir acercando posiciones y posibilitar alternativas de solución.

**Diferencias:** Una diferencia es una contraposición pública y expresa de opiniones por parte de un actor frente a la acción de otro. En este primer nivel, el conflicto social se está gestando y los actores no han planteado acciones para presionar a las otras partes a aceptar su posición.

**Escalamiento:** Incremento de las tensiones entre los actores en conflicto cuando no son canalizadas oportunamente. Cuando las tensiones se intensifican, se incrementa el riesgo de llegar a una crisis.

**Gobernabilidad:** Capacidad del sistema político para responder de forma legítima y eficaz a las demandas sociales de la población. Se caracteriza por el Estado de Derecho, la estabilidad política y la ausencia de violencia, entre otros aspectos.

**Interculturalidad:** Principio que busca el reconocimiento y protección de la pluriculturalidad multilingüe y multiétnica existente entre los diversos actores sociales, adaptar las políticas de Estado a sus necesidades y a la existencia de formas diversas de ver el mundo y de concebir el desarrollo. Esto contribuye a una mayor proximidad del Estado a las personas y el fortalecimiento de la ciudadanía.

**Prevención:** Estrategia clave que permite anticiparse al surgimiento de los conflictos sociales por medio de la detección temprana de diferencias y controversias, evitando su escalamiento.

# 3

## EL CONFLICTO SOCIAL

En esta sección  
encontrarás...

**¿Qué es un conflicto social?**

**¿Cuáles son los actores que participan del conflicto social?**

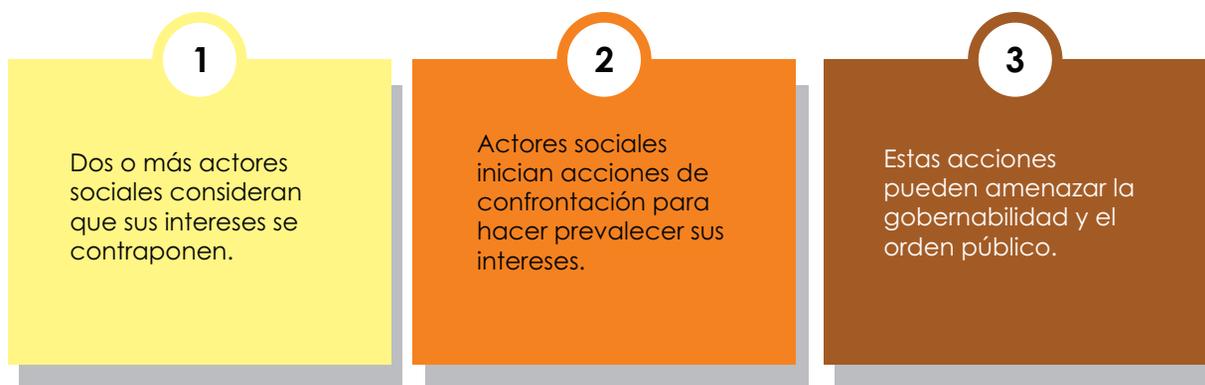
**¿Cómo distinguir entre las posiciones, intereses y necesidades de los actores sociales?**

# ¿Qué es un conflicto social?

La ONDS - PCM define el conflicto social de la siguiente manera:

Un conflicto social es un proceso en el que dos o más actores sociales interdependientes consideran que sus intereses se contraponen, frente a lo cual realizan acciones para hacerlos prevalecer. Por su recurrencia e intensidad, estas acciones pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y orden público.

Podemos distinguir entonces, tres elementos importantes en esta definición del conflicto social:



## Los actores en el conflicto social

Cuando se habla de los actores o las partes en conflicto usualmente se hace referencia a organizaciones sociales, poblaciones, entidades públicas o privadas que se ven afectadas por la problemática del conflicto, o tienen un interés respecto a este. Es decir, se trata de grupos sociales, no de individuos.

# ¿Qué son las posiciones, intereses y las necesidades de los actores?

**Las posiciones** de los actores en un conflicto social son las posturas o mensajes que se manifiestan abiertamente. En otras palabras, son lo que las partes dicen querer.

Muchas veces, las posiciones encubren los intereses de los actores. **Los intereses** son lo que resulta importante para los actores y realmente quieren. Generalmente, no hablan abiertamente de éstos.

Por último, los intereses con frecuencia responden a **necesidades** que las personas o instituciones requieren para existir o mejorar sus condiciones de vida, manteniéndose subyacentes en el conflicto.

Lo más fácil de identificar en un conflicto son las posiciones de las partes, porque son dichas públicamente. Los intereses y necesidades no suelen ser abiertamente manifestados en estos contextos, porque la confianza entre los actores se ha debilitado mucho o no existe.



## EJEMPLO

Durante años dos comunidades campesinas, ubicadas en distritos vecinos, han tenido dificultad para definir cuáles son los linderos de sus áreas comunales. Recientemente, una empresa minera se estableció en el área de una de las comunidades. A partir de entonces, la disputa por los linderos se agudizó y las tensiones entre las comunidades empezaron a ser cada vez más fuertes.

Una de las comunidades está a favor del proyecto, pero la otra comunidad manifiesta públicamente que la empresa no debe operar en esa zona porque pone en riesgo de contaminación su principal fuente de agua y anuncia que realizará un paro como medida de protesta, exigiendo al alcalde distrital que defienda su recurso hídrico.

Siguiendo con su plan de trabajo, la empresa minera comienza a comprar tierras para sus instalaciones y próximo inicio de operaciones, y en ese contexto, la disputa por los linderos de una comunidad y otra se vuelve aún más fuerte.

## EJERCICIO:

### ¿Cuáles son las posiciones, los intereses y las necesidades de cada actor?

#### Posiciones:

· **Empresa minera:** sostiene que ha cumplido con todas las normas legales vigentes para operar en la zona. Por lo tanto, considera que tiene el derecho legítimo de continuar con su proyecto minero. Con respecto a la disputa por límites entre ambas comunidades, señala que el Estado ha aprobado la concesión minera en esos territorios y el problema de linderos entre las comunidades no es algo que la empresa deba atender.

· **Comunidad campesina en contra del proyecto:** sostiene que la empresa minera debe paralizar su proyecto porque éste se encuentra ubicado muy cerca a la principal fuente de agua de la comunidad y sus actividades podrían contaminar este recurso.

· **Comunidad campesina a favor del proyecto:** sostiene que las operaciones de la empresa minera traerán oportunidades laborales para los jóvenes y también la posibilidad de ofrecer servicios a la mina, generando más ingresos y posibilidades de desarrollo.

#### Intereses:

· **Comunidad campesina en contra del proyecto:** El interés de la comunidad que se opone al proyecto minero es lograr una negociación a su favor con la empresa, en aspectos como la compra de sus territorios, así como condicionar su apoyo en la generación de mayores oportunidades laborales, desarrollo de servicios y la entrega de contribuciones sociales en el entorno de su proyecto. De esta forma, el interés de esta comunidad es maximizar los beneficios que traerá la empresa cuando empiece a operar.

· **Comunidad campesina a favor del proyecto:** El interés de la comunidad a favor del proyecto es acceder a los beneficios que traerá la empresa cuando comience a operar. Para ello, busca ser una aliada de la empresa minera, con miras a que su población sea priorizada en las oportunidades laborales, la contratación de servicios que ésta requerirá y las inversiones sociales que esta realizaría. Así también está interesada en vender a la empresa las tierras que requiere para comenzar a operar.

· **Ambas comunidades:** Ambas comunidades están interesadas en que las operaciones de la minera se realicen dentro de su área comunal, porque así podrían beneficiarse con las contribuciones y proyectos sociales que la empresa minera realizará para aportar al desarrollo de su entorno. También tienen la expectativa de poder beneficiarse con la oferta laboral y demanda de servicios de la empresa.

· **Empresa minera:** El interés de la empresa es iniciar sus operaciones de explotación de mineral en el plazo previsto en sus planes de trabajo y limitar el número de actores con los cuales negociar el aporte económico para el desarrollo social del entorno del proyecto minero.

## Necesidades:

· **Ambas comunidades:** La necesidad de las dos comunidades es contar con mayores ingresos y así mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y fomentar el desarrollo de la población.

· **Empresa:** En tanto lleva adelante un proyecto minero que supone una inversión muy grande de dinero, para garantizar la rentabilidad de su inversión, la empresa necesita asegurarse que podrá realizar el proyecto e iniciar sus operaciones de explotación de mineral en un tiempo prudencial.

## EJEMPLO FICTICIO:

---

### El caso de la provincia Candarave y una empresa minera

---

Cuando una empresa minera anunció, en el año 2011 la ampliación de su concentradora de mineral y el embalse de relaves, la Junta de Regantes de Candarave y varias comunidades campesinas de la provincia, se movilizaron para oponerse a su ejecución. A pesar que Candarave no estaba en el Área de Influencia Directa del proyecto, éste utilizaría agua de la provincia para sus operaciones. Por tanto, un sector importante de la población consideraba que el proyecto restaría agua a la provincia y la empresa debía negociar una compensación.

La empresa se negó a dialogar señalando que la provincia de Candarave no estaba en el Área de Influencia Directa del proyecto. El conflicto social escaló hasta afectar la gobernabilidad cuando los sectores opositores tomaron las carreteras y se produjeron enfrentamientos violentos con la Policía Nacional. El resultado de los enfrentamientos fue decenas de heridos. Frente a esto, miles de ciudadanos de diferentes partes del departamento de Tacna se solidarizaron con la demanda de Candarave. Se sumaron nuevas demandas contra otras empresas mineras y se continuó con el bloqueo de carreteras principales.

En julio de 2012, se decide conformar la “Mesa de Diálogo para abordar la problemática hídrica, ambiental y propuestas de desarrollo en la provincia de Candarave, del departamento de Tacna” presidida por la ONDS - PCM y con la participación de los sectores del Estado (MINEM, MINAM), las autoridades locales (alcaldes provinciales y distritales) y organizaciones sociales de base.

Tras varios meses de diálogo, encaminados por la ONDS – PCM, se alcanzó acuerdos importantes en favor de la provincia, como la implementación de un Fondo de Desarrollo de S/.255 millones para los próximos 10 años. De este total, S/.150 millones destinados exclusivamente a la construcción de infraestructura hídrica, S/.10 millones para realizar estudios hídricos en la cuenca del río Locumba. Asimismo, S/.50 millones para inversión social e infraestructura y S/.45 millones para la elaboración de proyectos productivos y de desarrollo social.

Además, se estableció el compromiso de monitoreo participativo periódico de los puntos de control del agua, así como el de la calidad del aire. La empresa aseguró no solicitar ninguna licencia adicional para el uso de agua superficial o subterránea.

## EJERCICIO:

### ¿Qué características del conflicto social encontramos en el ejemplo de Candarave?

#### Actores sociales en el conflicto

- La empresa minera, las Juntas de Regantes y las comunidades campesinas de la provincia de Candarave. Son los actores cuyos intereses se contraponen.
- Los actores del Estado (MINEM, MINAM) y la municipalidad provincial y distrital. Los intereses de estos actores no están en contraposición con los intereses de otro actor. Participan en el proceso de diálogo en atención a sus funciones como entidades del Estado.
- La ONDS-PCM participa como actor garante, mediador y facilitador del espacio de diálogo entre los actores mencionados.

#### Posiciones

- **Empresa Minera:** Su posición es que la provincia de Candarave no está en el Área de Influencia Directa de su proyecto minero. Por otro lado, la empresa ha cumplido con todas las regulaciones legales. Por lo tanto, no tiene por qué negociar ninguna compensación con los pobladores de esta provincia.
- **Juntas de Regantes y Comunidades Campesinas de Candarave:** la posición de estos actores es que las operaciones de la empresa afectan las fuentes de agua de la provincia y por tanto debe negociar con ellos una compensación por los años de afectación al recurso hídrico, a pesar de no estar incluidos en el Área de Influencia Directa. De lo contrario la empresa debe paralizar sus operaciones e irse de la zona.

#### Los intereses de los actores

- **El interés de la empresa minera:** Poder incrementar su capacidad de producción de cobre, ampliando la concentradora y el embalse de relaves.
- **El interés de las Juntas de Regantes y las comunidades campesinas:** Que la empresa reconozca que durante años ha afectado el recurso hídrico de Candarave y que realice una compensación económica a favor de la población. Además, que se asegure la disponibilidad hídrica de la zona.
- **La contraposición de intereses:** Los intereses de la empresa y la población de Candarave se contraponen en torno a la disposición del agua de la zona. La empresa necesita disponer del recurso hídrico para sus operaciones. La población no está dispuesta a brindar su licencia social para el uso de agua si la empresa no reconoce la necesidad de negociar una compensación.

## **Acciones de presión para hacer prevalecer los propios intereses**

Las acciones de presión fueron realizadas por las Juntas de Regantes, las Comunidades Campesinas y otras organizaciones sociales de la provincia de Candarave. Luego, recibieron el apoyo de sectores más amplios de la población.

Estas acciones consistieron en movilizaciones para oponerse al proyecto. Al no lograr sus objetivos, radicalizaron sus medidas y tomaron las carreteras, como una forma de presionar a las autoridades para que atiendan su demanda. La demanda fue negociar con la empresa minera o caso contrario, que detengan sus operaciones.

Como resultado, se produjeron enfrentamientos violentos con la Policía Nacional.

## **¿Por qué estas acciones afectaron la gobernabilidad del país?**

La gobernabilidad es la capacidad del sistema político para responder de forma legítima y eficaz a las demandas sociales, garantizando los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.

La toma de carreteras afecta la gobernabilidad porque vulnera el derecho fundamental que todo ciudadano tiene de desplazarse libremente por una vía pública. Esto a su vez impide la satisfacción de varias demandas sociales elementales, pues genera desabastecimiento de bienes y servicios, esenciales para que las personas aseguren condiciones dignas de vida.

## GLOSARIO

**Actores en el conflicto social:** Pueden ser organizaciones sociales, poblaciones, entidades públicas o privadas que se ven afectadas por la problemática del conflicto social, o tienen un interés respecto a este.

**Conflicto social:** Es un proceso en el que dos o más actores sociales interdependientes consideran que sus intereses se contraponen, frente a lo cual realizan acciones para hacer prevalecer sus intereses. Por su frecuencia e intensidad, estas acciones pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y orden público; de ahí la necesidad de la intervención del Estado.

**Intereses:** Aspiraciones reales de los actores, lo que "realmente quieren". Suelen estar encubiertas por las posiciones.

**Necesidades:** Aquello que los actores requieren o necesitan para existir. Se suelen mantener subyacentes a los intereses y posiciones.

**Posiciones:** Mensajes explícitos que los actores de un conflicto social manifiestan abiertamente. En otras palabras, son lo que las partes "dicen querer".

# 4

## LA GESTIÓN DEL DIÁLOGO

En esta sección  
encontrarás...

**¿Qué es la gestión del diálogo?**

**¿Cuáles son los pasos  
de la gestión del diálogo?**

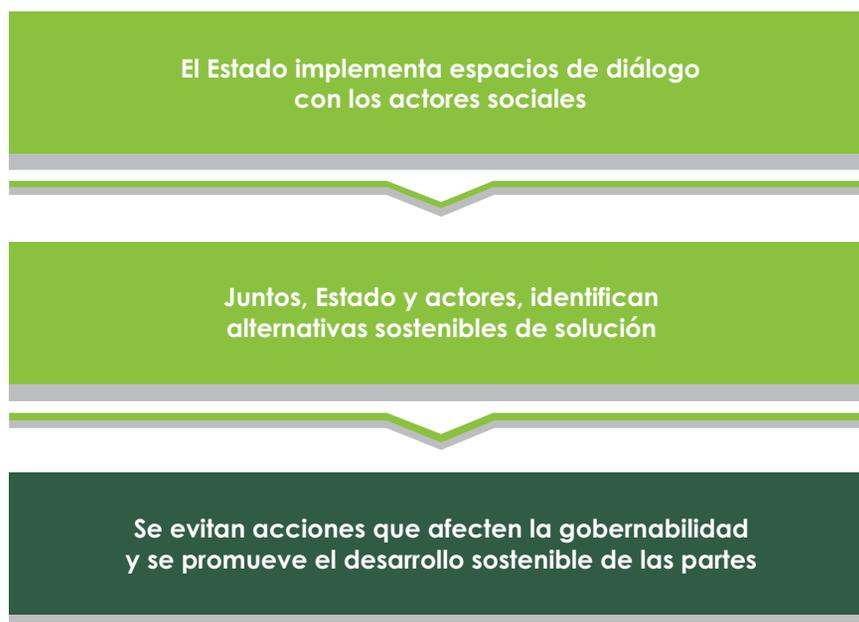
**¿Cuáles son los mecanismos empleados  
en la gestión de diálogo?**

# ¿Qué es la gestión del diálogo?

Para la ONDS – PCM, el diálogo es una poderosa herramienta para detener la escalada de los conflictos sociales y canalizar las tensiones a través de mecanismos institucionales. Por ello, cuando los servidores públicos de un gobierno regional o local identifican una situación de diferencia, controversia o conflicto social, deben estar preparados para llevar a cabo una gestión que les permita instalar un espacio de diálogo entre los actores y transformar la contraposición de intereses que los enfrenta en una situación más favorable para todos.

La gestión del diálogo es el proceso mediante el cual una entidad del Estado implementa espacios de diálogo y de toma de decisiones entre actores sociales involucrados en una situación de diferencia, controversia o conflicto social. Su finalidad es permitir a los actores identificar juntos alternativas para superar las causas del problema que los enfrenta y construir acuerdos para poner en práctica las alternativas identificadas. De esta manera, se busca el desarrollo sostenible de las partes, evitando que las tensiones sociales se vuelquen en actos que afecten la gobernabilidad y el orden público del país.

Desde la ONDS - PCM, la gestión del diálogo es un proceso en el que:



La gestión del diálogo comprende cuatro pasos que se aplican por igual en cada nivel de conflictividad social. Estos pasos son los siguientes:

1. Identificación de casos de conflictividad social
2. Elaboración del Plan de Trabajo
3. Implementación de Plan de Trabajo
4. Arribo a acuerdos finales



### IMPORTANTE

- La gestión del diálogo puede realizarse en cualquiera de los niveles de conflictividad: diferencia, controversia o conflicto social.
- Así, dependiendo en qué nivel de conflictividad se aplique la gestión del diálogo hablamos de prevención, tratamiento o seguimiento.
- La experiencia de la ONDS – PCM enseña que lo ideal es prevenir conflictos sociales, iniciando el diálogo en los niveles de diferencias o controversias, resolviéndolos antes de que las tensiones escalen.

## Las etapas de la gestión del diálogo

### Prevención

Cuando la gestión del diálogo se aplica **en niveles de diferencias y controversias**, hablamos de una labor de prevención, pues el objetivo es anticiparse al surgimiento del conflicto social.

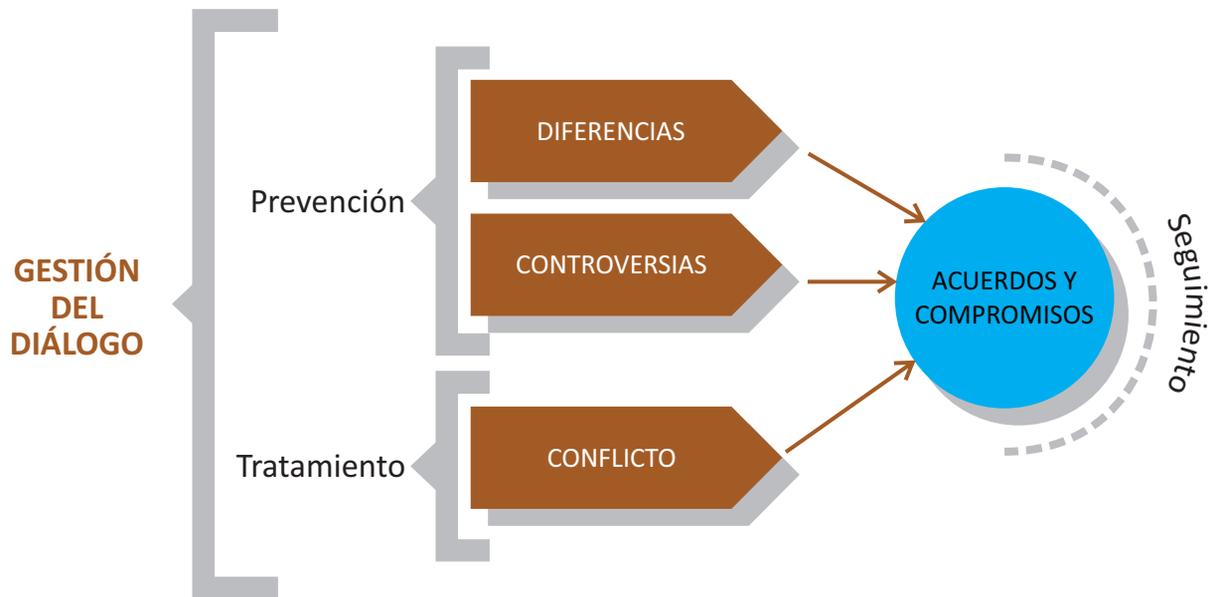
### Tratamiento

Cuando el caso atendido a través de la gestión del diálogo se encuentra en el nivel de conflicto social y los **actores han entrado a una dinámica de confrontación pública**.

### Seguimiento

Si la gestión del diálogo, ya sea en prevención o en tratamiento, logra que los actores lleguen a **acuerdos y compromisos finales**, la intervención de los gestores pasa a una etapa de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos y compromisos.

## La gestión del diálogo según los niveles de conflictividad social



### IMPORTANTE

La gestión del diálogo en las etapas de prevención y en el tratamiento de conflictos sociales es bastante similar, pues se implementan pasos comunes. Sin embargo, la diferencia está en las condiciones sobre las que se llevan a cabo estos pasos:

- Una condición que difiere en la prevención frente al tratamiento de conflictos sociales es la disponibilidad de tiempo para el gestor del diálogo. Frente a un conflicto social se debe ser mucho más ágil y actuar rápido para evitar el incremento de las tensiones y acontecimientos que puedan atentar la gobernabilidad.
- Las demandas de los actores en los conflictos sociales son mayores y más complejas que las demandas presentes en un nivel de diferencias o controversias. Esto determina un proceso más extenso de trabajo para establecer e implementar una agenda de trabajo.

- En el tratamiento de conflictos sociales, el número de actores involucrados es mayor y para el gestor del diálogo, eso supone desplegar mayores esfuerzos.
- Cuando se ha llegado a un nivel de conflicto social, la confianza entre los actores se ha perdido y los niveles de confrontación son altos, por lo que resulta más complicado para el gestor del diálogo reunirlos en un mismo espacio para dialogar.

Estas condiciones diferentes reafirman la importancia para el gestor del diálogo de trabajar con énfasis en la prevención, pues resulta más fácil establecer acuerdos sostenibles y se evitan los costos producidos por las acciones de coerción de los actores.

## Los pasos de la gestión del diálogo

Cada uno de los pasos comprendidos en la gestión del diálogo será explicado en detalle en el Módulo 2: Guía práctica para la gestión del diálogo desde los gobiernos regionales y locales. A continuación, se describe en líneas generales cada paso.

---

### 1. Identificación de casos de diferencias, controversias y conflictos sociales

---

Los gestores del diálogo de una entidad pública de gobierno regional o local pueden tomar conocimiento de la existencia de una diferencia, controversia o conflictos social a través de diferentes canales de información, como son los reportes de otras entidades públicas, los medios de comunicación, documentos cursados a la entidad, comunicaciones directas de la población, etc.

Esta información se analiza cuidadosamente con el objetivo de determinar

- A)** La competencia de la entidad sobre la problemática en cuestión.
- B)** La pertinencia de las demandas: distinguir si se trata de un caso de conflictividad social.
- C)** La relevancia del caso (prospección de escenarios de riesgo).
- D)** El nivel de la conflictividad (diferencia, controversia o conflicto social).

---

## 2. Elaboración del plan de trabajo

---

Una vez superado el primer paso de identificación, se realiza un análisis exhaustivo para comprender lo mejor posible el problema de fondo, sus aristas y los actores involucrados. Este análisis debe ahondar en:

- Identificar a todos los actores involucrados (mapeo de actores).
- Identificar cuáles son sus posiciones e intereses.
- Determinar cuáles son las causas de fondo del problema.
- Establecer cuáles son las posibles soluciones factibles al problema de fondo y cuáles son los actores que pueden implementar estas soluciones.
- Tomar en cuenta los antecedentes de conflictividad de los actores.
- Considerar las diferencias culturales de los actores para adaptar el proceso de diálogo.

Con el producto de este análisis, la entidad pública rectora en la materia principal del caso, coordina con los actores sociales y cuando es necesario, con otras entidades públicas competentes, con el fin de:

- Llegar a un consenso sobre cuál es el problema de fondo de la diferencia, controversia o conflicto social.
- Explorar conjuntamente alternativas de solución posibles, tomando en cuenta sus implicancias técnicas, normativas, sociales, económicas, culturales y políticas.
- Esbozar el plan de trabajo a implementar, planteando los objetivos de la gestión del diálogo y la posible agenda del mismo.
- Llegar a un consenso sobre cuál será el rol de cada entidad pública en la implementación de las posibles soluciones al problema y lograr el compromiso de cada una de las partes de cumplir a cabalidad con ese rol.

Una vez que se han realizado las tareas antes mencionadas, se elige cuál o cuáles serán los mecanismos de diálogo a usar.

---

### 3. Implementación del Plan de Trabajo

---

Cuando se ha consensuado el Plan de Trabajo para la gestión del diálogo entre los diversos actores del caso, se procede a la implementación del mismo. El espacio de diálogo seleccionado para ello debe tener como objetivo el arribo a acuerdos sostenibles y satisfactorios que atiendan el o los problemas que dieron origen al conflicto social.

#### **Primera sesión e inauguración del espacio de diálogo**

Se establece la agenda de trabajo, las formas de llegar a consensos, las sedes de las sesiones y el cronograma del espacio de diálogo, entre otros aspectos. Para atender las demandas, se toma como base las posibles soluciones planteadas en el Plan de Trabajo.

#### **Desarrollo de las sesiones**

Las demandas suelen ser agrupadas de acuerdo a temáticas para una mejor gestión, como por ejemplo: ambiental, laboral, desarrollo social, etc. De acuerdo a la cantidad y complejidad de las demandas, se pueden crear subespacios que se reúnan periódicamente de forma alterna. Cada subespacio desarrolla un cronograma, establece objetivos y determina la entidad pública encargada de la dirección del mismo.

El propósito de estos subespacios es generar respuestas a las demandas y problemas con que se solucionará el caso de conflictividad social. Con este fin, se realizan diversas tareas, como pueden ser:

- **Revisión de marcos legales.** Por ejemplo, para articular el trabajo en diferentes niveles de gobierno.
- **Elaboración de expedientes técnicos.** Por ejemplo, para la atención de proyectos de desarrollo o construcción de infraestructuras.
- **Convocatoria a expertos o especialistas.** Por ejemplo, cuando un tema ambiental requiera una atención técnica.
- **Realización de evaluaciones o diagnósticos.** Por ejemplo, para constatar situaciones que pongan en riesgo la integridad de las personas y/o sus entornos.
- **Presentación de resultados de los mismos.**

Estos subespacios se reúnen periódicamente en el espacio de diálogo mayor que las creó para dar cuenta de sus avances.

Desde el inicio o inauguración de las sesiones, todos los avances producidos deben de registrarse en un acta para ser suscrita por los participantes.

---

## 4. Arribo a acuerdos finales

---

Los acuerdos y compromisos finales establecen las acciones concretas que le corresponde a cada actor para poner en práctica las soluciones halladas en el proceso de diálogo.

Estos acuerdos y compromisos quedan detallados en un acta de acuerdos firmada por todos los participantes del proceso de diálogo. El acta es un documento que registra sintéticamente el desarrollo del proceso y sus resultados, detallando cuáles son los acuerdos y compromisos a los que se ha llegado. La firma de este documento permite dar por resuelto el caso atendido.

Una vez que se han firmado acuerdos y compromisos finales, también se da por concluido el mecanismo de diálogo. Esto suele celebrarse con una ceremonia pública donde se da lectura al acta final de acuerdos, a fin de transparentar los consensos entre las partes.

Sin embargo, la labor de los gestores continúa con el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos y compromisos.



### IMPORTANTE

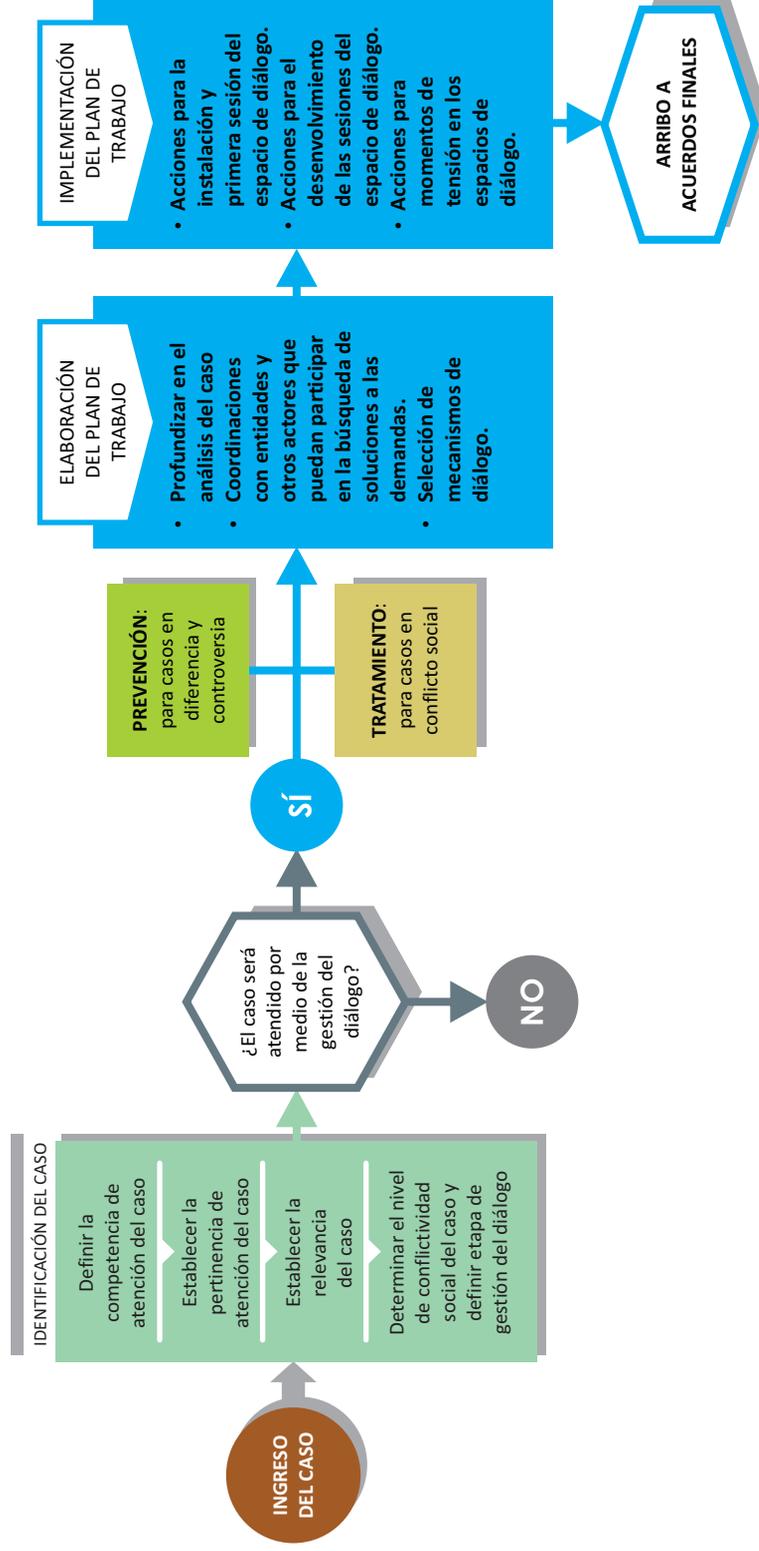
La firma de acuerdos y compromisos no garantiza por sí sola el cumplimiento de los mismos. Por ello, es importante hacer seguimiento a los avances en el cumplimiento de estos acuerdos.

Para esta labor, generalmente se conforman comisiones de seguimiento compuestas por representantes de los actores participantes. Estas comisiones deben ser imparciales y tener la capacidad de dar cuenta de los avances del acuerdo. En algunos casos, tienen el rol de fiscalizar cuando hay demoras.

---

El siguiente flujograma grafica los pasos de la gestión del diálogo:

## La gestión del diálogo



# Los mecanismos del diálogo

Los mecanismos de diálogo son espacios creados con la finalidad de reunir a los actores involucrados en un caso de conflictividad social y lograr que de manera conjunta encuentren alternativas sostenibles de solución a los problemas que los enfrenta. De esta manera se promueve una cultura de paz y al atender las causas del problema, se generan oportunidades de desarrollo para todos los actores afectados.

Como parte de su experiencia de trabajo, la ONDS - PCM ha implementado diversos mecanismos de diálogo, destacando los siguientes:

**Mesas de diálogo.** Son espacios conformados a partir de un caso de diferencia, controversia o conflicto social, con la finalidad de reunir a los actores sociales involucrados (organizaciones sociales e instituciones públicas y/o privadas), así como a las entidades estatales competentes en la problemática, para que juntos busquen soluciones pacíficas e institucionales a sus problemas<sup>5</sup>. El arribo a estas soluciones implica que los gestores del diálogo establezcan un proceso de escucha mutua entre los actores, que genere el entendimiento y el clima de confianza que luego permita pasar a un proceso de negociación.

**Mesas de desarrollo.** Son una nueva modalidad para la gestión del diálogo implementada por el gobierno actual con un enfoque preventivo de los conflictos sociales, que busca generar oportunidades de desarrollo en escenarios con riesgo de conflictividad social. Las mesas de desarrollo son espacios de diálogo donde participan principalmente los diferentes sectores del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, pero en algunas circunstancias incorporan también a empresas privadas que operan en el entorno de la población. Estos mecanismos de diálogo tienen una perspectiva de desarrollo integral del ámbito geográfico, social y político ligado a las actividades extractivas<sup>6</sup>. En estos espacios, el Estado apuesta por la realización de inversiones públicas para mejorar las condiciones de vida de la población, bajo una estrategia articuladora de sus distintos sectores y niveles; la sociedad participa en la toma de decisiones sobre su desarrollo y establece acuerdos con el Estado y, cuando es el caso, las empresas se comprometen con el desarrollo de su entorno mediante inversiones social y ambientalmente responsables.

<sup>5</sup> Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. "Aproximaciones: Mesas de Diálogo, Mesas de Desarrollo y Conflictos Sociales en el Perú". Revista Willaqñiki. N° 5 Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales.

<sup>6</sup> Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. "Mesas de Diálogo y Desarrollo: Un Breve Panorama". Revista Willaqñiki. N° 10 Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Lima: ONDS - PCM, Setiembre, 2013.

**Mesas técnicas.** Las mesas técnicas tienen la particularidad de enfocarse en generar informes, estudios e investigaciones que respondan a problemas específicos de cada caso. Por ejemplo, temáticas ambientales, hídricas, proyectos de infraestructura o de provisión de servicios<sup>7</sup>. Por ello, quienes participan representando al Estado y empresa suelen ser profesionales técnicos.

**Grupos de trabajo multisectoriales.** Son espacios creados con la finalidad que los sectores del Estado desarrollen funciones de seguimiento, fiscalización o emisión de informes técnicos sobre una materia específica. No cuentan con participación de la sociedad o de las empresas. El resultado de un grupo multisectorial sirve de base para las decisiones de las entidades del Estado sobre la materia.

<sup>7</sup> Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. "Mesas de Diálogo y Desarrollo: Un Breve Panorama". Revista Willaqniki. N° 10 Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Lima: ONDS - PCM, Setiembre, 2013.



# 5

## TIPOLOGÍA

En esta sección  
encontrarás...

**¿Por qué es importante contar  
con una tipología de diferencias,  
controversias y conflictos sociales?**

**¿Qué tipología es empleada  
por la ONDS - PCM?  
(Ejemplos)**

## ¿Por qué es importante contar con una tipología de diferencias, controversias y conflictos sociales?

Los casos, sean diferencias, controversias o conflictos sociales, suelen estar relacionados a diferentes problemáticas. Es importante que los gestores del diálogo, cuenten con una tipología para clasificar estos casos, que les permita ordenar la información y facilitar su análisis.

Clasificar los casos en tipos, permite:

- Comprender mejor la problemática o temática principal del caso.
- Identificar más fácilmente las entidades públicas competentes para atender la materia del caso y así, establecer un plan de acción.
- Registrar el número de casos atendidos de acuerdo al tipo y hacer un seguimiento de los mismos.

## ¿Qué tipología es empleada por la ONDS - PCM?

La ONDS - PCM ha elaborado una tipología de diferencias, controversias y conflictos sociales que puede servir como referente para que los gobiernos regionales y gobiernos locales desarrollen una tipología adecuada a su realidad. Asimismo, es importante recordar que toda clasificación es una forma de ordenar la realidad y en la medida que la realidad social cambia constantemente, estas clasificaciones pueden y deben actualizarse periódicamente.



### IMPORTANTE

Actualmente, la ONDS - PCM maneja dos criterios para definir el tipo al que pertenece un caso:

- **El contenido de la problemática o demanda principal en el caso.**
- **El sector del Estado competente en la problemática o demanda principal.**

Con base en estos dos criterios, la ONDS – PCM registra los casos en los que es competente para intervenir. Este registro se encuentra disponible en la edición mensual de Willaqniki: Informe sobre diferencias, controversias y conflictos.

De esta manera, la ONDS - PCM maneja los siguientes tipos para distinguir diferencias, controversias y conflictos:

1. Mineros
2. Hidrocarburíferos
3. Energéticos
4. Hídricos
5. Agrícolas, forestales y producción de hoja de coca
6. Minería Informal
7. Demarcación territorial
8. Laborales
9. Otros

A continuación se presenta la definición de cada tipo de diferencia, controversia o conflicto social. Cada uno cuenta además con un ejemplo. Estos ejemplos son planteados de forma general, con fines didácticos, no entran al detalle de cada uno de los casos.

## MINEROS

**Ligados a la presencia de actividad de gran minería en una zona.** Suelen involucrar a las empresas y poblaciones del entorno y pueden surgir con la adjudicación de la concesión o en cualquiera de las fases del proyecto minero: exploración, explotación y cierre. Los casos mineros pueden estar relacionados a los procesos de consulta y participación ciudadana y otros procedimientos que viabilizan un proyecto, como la aprobación de estudios de impacto ambiental; los impactos sociales o ambientales, pasivos ambientales, la compra de tierras y pago de servidumbre, la reubicación y desplazamiento de poblaciones, la demanda de oportunidades laborales o empresariales locales, las contribuciones sociales y el manejo de relaciones comunitarias por parte de la empresa que implementa un proyecto minero, entre otros.

## EJEMPLO

---

### El reasentamiento de la ciudad de Morococha

---

El desarrollo de un proyecto de mina de cobre a tajo abierto implicó el reasentamiento de toda la población del distrito de Morococha, provincia de Yauli, Junín. Este fue el primer gran reasentamiento a causa de un proyecto privado de inversión minera considerado de interés nacional. Para decidir sobre la ubicación de la nueva ciudad y los procesos necesarios para llevar a cabo el reasentamiento, la empresa minera se encontraba en la obligación de negociar con residentes de la ciudad, autoridades municipales, empresas del lugar y otros agentes estatales, respetando y protegiendo los derechos de la población.

El proceso generó inicialmente desconfianza y preocupación entre la población. Se realizaron varias protestas en contra, siendo la Municipalidad Distrital de Morococha y un sector de las organizaciones de la sociedad civil del distrito quienes principalmente mostraron su desacuerdo frente a la zona propuesta de reubicación. Demandaban, también, un convenio marco que defina las condiciones del reasentamiento de la ciudad para dar paso a la ejecución del proyecto minero. Con la finalidad de atender esta situación, a inicios de 2009, el gobierno regional aborda el caso con la creación de una Mesa de Diálogo para el reasentamiento poblacional de Morococha, estableciéndose la participación de los diferentes sectores e instituciones y de la sociedad civil, tales como las autoridades locales, representantes de diferentes sectores del Poder Ejecutivo, siendo uno de los principales, el Ministerio de Energía y Minas. Al año siguiente, iniciaron las conversaciones para la elaboración de un Acuerdo Marco Unificado.

La intervención de la ONDS - PCM comenzó en el 2011, con la entonces llamada Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS) y continuó posteriormente, a partir de octubre de 2012 con la actual ONDS - PCM. Desde su intervención, la Oficina ha tratado de articular y acercar a las partes que cuentan con diferentes posiciones con el fin de generar acuerdos que permitan realizar el reasentamiento de la ciudad y la elaboración del Acuerdo Marco. A partir de 2012, se inicia el reasentamiento hacia la nueva ciudad. Se requirió una acción coordinada entre las partes y el trabajo de la ONDS - PCM permitió que los sectores de la población y la Municipalidad que se negaban a desplazarse pudieran reubicarse. Estas acciones se tradujeron en la Ley 30081 - Ley que establece la Ubicación Geográfica y la Sede Capital del Distrito de Morococha. Finalmente, en una ceremonia pública, el alcalde de Morococha hace entrega de la antigua Morococha y le son entregadas las llaves del nuevo local municipal, lo que permitió el inicio de la nueva ciudad.

La gestión del diálogo por parte de la ONDS - PCM ha permitido que se realice un proceso consensuado de reasentamiento de la nueva ciudad Morococha, luego de varios años de tensiones, negociaciones y acuerdos. De esta forma, a finales del 2013 se tiene un Convenio Marco Unificado en versión final para su discusión. En él se recogen propuestas de diferentes participantes de la Mesa de Diálogo para establecer acuerdos que beneficien y mejoren las condiciones de vida de la población y permitan la viabilidad del proyecto.

---

### ¿Cuál es la problemática?

El tema de disputa es el reasentamiento de esa población a partir del proyecto minero.

### ¿Cuáles son los actores involucrados en el caso?

- La Municipalidad Distrital de Morococha
- Un sector de la sociedad civil del distrito de Morococha
- La población del distrito Morococha
- La empresa minera.

### ¿Cuál es la entidad pública competente en el caso?

Tratándose de un caso originado a partir de la presencia de la actividad de gran minería, particularmente del reasentamiento de población a partir de un proyecto minero, el sector competente es el Ministerio de Energía Minas (MINEM).

## HIDROCARBURÍFEROS

**Relacionados a la presencia de actividades de hidrocarburos en una zona.** Suelen involucrar a las empresas y poblaciones del entorno y pueden ocurrir en la licitación del lote, o en cualquiera de las fases: exploración, explotación y cierre. Estos casos pueden estar vinculados a los procesos de consulta y participación ciudadana y otros procedimientos que viabilizan un proyecto, como la aprobación de estudios de impacto ambiental; a los impactos sociales o ambientales, la remediación de pasivos ambientales, las contribuciones sociales y manejo de relaciones comunitarias por parte de la empresa que implementa un proyecto, entre otros.

### EJEMPLO:

#### La actividad hidrocarburífera en el lote 1AB, región Loreto

Este caso se encuentra actualmente en proceso de encontrar acuerdos y para ello, la ONDS - PCM ha interpuesto sus buenos oficios. Actualmente, una empresa extractiva se encuentra a la expectativa de obtener la licencia social para extender la licitación del lote 1AB cuyo contrato de explotación culmina en el año 2015. Para la nueva licitación, la población residente en el área de influencia de dicho lote, podría ser sujeto de aplicación de la Ley de Consulta Previa. Sin embargo, las federaciones indígenas de Loreto, ubicadas en el área de influencia del lote - FECONACO, FECONAT, ACODECOSPAT y FEDIQUEP- condicionan la licencia social a la satisfacción de sus demandas, relacionadas sobre todo con el impacto ambiental de la actividad petrolera realizada

en la zona en las últimas cuatro décadas. Las federaciones indígenas demandan al Estado determinar el grado de contaminación y afectación al medio ambiente del lote 1AB. Asimismo, solicitaron determinar la posible afectación de estas actividades en las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón.

Las federaciones indígenas están interesadas en que la actividad petrolera continúe en la medida en que contribuya a la economía local, sin embargo demandan la indemnización por los daños ambientales provocados durante 40 años de explotación petrolera, por lo que condicionan su participación en el mecanismo de la consulta previa a la satisfacción de sus demandas. Hoy en día, el lote 1AB produce 17 mil barriles de petróleo pesado. En el 2012, las regalías cobradas fueron de US\$ 166'777,461; el canon y sobre canon fue de US\$ 106'317,704. Lo recaudado por el Estado peruano por impuesto a la renta fue US\$ 37'612,447. Si no se realiza la consulta previa a tiempo y con ello se viabiliza la nueva licitación, el 15 de agosto de 2015 se tendría que parar la producción petrolera de ese lote. La magnitud de lo que se dejaría de percibir para el Estado en regalías y canon sería grave. Además, en el caso de que pasaran unos meses sin producir, cuando se quisiera que el lote volviera a hacerlo, su rendimiento sería mucho menor.

La ONDS – PCM ingresa a este complejo escenario a partir de un enfoque de transformación del conflicto. Se ha constituido como un facilitador de las negociaciones iniciales entre la empresa y las federaciones, para lo cual ha sido clave una evaluación de la realidad cultural de la zona, identificando las formas de organización de la población. Asimismo, la ONDS - PCM ha trabajado como un articulador del Estado, en particular de los ministerios competentes para buscar soluciones satisfactorias para las partes. Finalmente, la gestión del diálogo por parte de la ONDS - PCM ha permitido que las partes se sienten a dialogar alternativas, y encuentren que una Mesa de Desarrollo es una vía que dará respuesta a las condiciones planteadas por las federaciones: titulación de territorios, remediación, saneamiento, indemnización y compensación, y desarrolle iniciativas para el desarrollo de estas poblaciones. En los últimos meses, el proceso de confianza creado entre la ONDS - PCM y las federaciones, está permitiendo que se generen las condiciones suficientes para que la oposición que tenían contra la licitación y la Consulta Previa, se haya relativizado. Lo que actualmente esperan es que se instale la Mesa de Desarrollo para que, Estado, empresa y federaciones logren un buen acuerdo satisfactorio para las partes.

---

### **¿Cuál es la entidad pública competente en el caso?**

Tratándose de un caso originado a partir de la presencia de actividades hidrocarburíferas, la entidad pública competente es Perupetro por delegación del Ministerio de Energía Minas (MINEM). Este ministerio deberá articularse al Ministerio de Cultura, el cual juega el rol de asistencia técnica en la realización de la Consulta Previa para la nueva licitación del lote 1AB.

### **¿Cuál es la problemática que da origen al caso?**

La demanda de las federaciones en Loreto para la remediación del medio ambiente, la compensación por el uso de tierras, el acceso a servicios y la titulación de sus tierras.

### **¿Cuáles son los actores involucrados?**

- La empresa petrolera.
- Las federaciones indígenas de Loreto FECONACO, FECONAT, ACODECOSPAT y FEDIQUEP.
- La población residente en las cuatro cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón en el área de influencia del lote 1AB.

## ENERGÉTICOS

**Surgen en torno a actividades de producción de energía.** Suelen involucrar a las empresas y poblaciones del entorno y podrían estar relacionados a los procesos de consulta y participación ciudadana y otros procedimientos que viabilizan un proyecto, como los estudios de impacto ambiental; los impactos sociales o ambientales, la compra de tierras y pagos de servidumbre, la reubicación y desplazamiento de poblaciones por la implementación de proyectos, las contribuciones sociales y el manejo de relaciones comunitarias de la empresa que implementa un proyecto, entre otros.

### EJEMPLO:

La empresa Energía Poderosa ha gestionado ante el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) una concesión temporal para la elaboración de estudios con relación a una posible producción de energía en cantidad de 300 mw. Unos meses antes, otra empresa de generación eléctrica, Luz de los Incas, tramitó ante la Dirección Regional de Energía y Minas, una concesión para estudios de dos hidroeléctricas, que no superan cada una los 16mw. Ambos proyectos no pueden ser complementarios y están enfocados a ejecutarse en la misma zona de la cuenca del Wilcamayu.

Ambas empresas han desarrollado algunas actividades de relacionamiento comunitario, pero la información ha sido insuficiente y confusa. Esto ha hecho que la población no comprenda la naturaleza y dimensión de ambos proyectos. Esto ha llevado a que se organicen en Frentes de Defensa y Frentes de Lucha. Al encontrarse próximas las elecciones municipales, a estos grupos se les han acercado partidos y movimientos políticos regionales, exhortándolos a la lucha y confrontación de posiciones, arengando que “el agua no se vende, agua se defiende”.

Estos Frentes han remitido diversos documentos con un tono confrontacional tanto al MINEM como a la Dirección Regional de Energía y Minas del Cusco, solicitando se apersonen los servidores públicos y los representantes de las empresas para conocer de fuente directa los pro y contra de los dos proyectos energéticos, pues han oído información indirecta sobre la afectación negativa que estos proyectos tendrán en el recurso hídrico y en el patrimonio paisajista de la zona. Están convencidos que en cualquiera de los casos se harán obras de infraestructura civil de impacto mayor. Nunca recibieron respuesta. Como si esto fuera poco en los medios de prensa, se percibe un tono de confrontación entre los directivos de ambos proyectos, señalando que uno es mejor que el otro. Esto confunde aún más a la población.

La ONDS - PCM al percibir esta situación llamó a una reunión técnica a los servidores públicos del MINEM y del gobierno regional de Cusco. El MINEM ha alegado que el proyecto de la empresa Energía Poderosa se encuentra en la etapa de concesión para factibilidad del proyecto, mientras que el segundo enfrenta algunas trabas legales que no hacen viable su ejecución.

En estas circunstancias, la ONDS - PCM en su labor de prevenir conflictos sociales llamó a una reunión entre los funcionarios del MINEM, directores de las Direcciones Regionales de Electricidad, Asuntos Ambientales Energéticos y Gestión Social y cinco representantes de los Frentes, quienes solicitaron la

reunión para exponer su posición. En esta reunión realizada en diciembre, se acordó que el MINEM desarrollaría un trabajo de comunicación e información adecuada para que la población de base de la cuenca del Wilcamayu esté debidamente informada y adopte las mejores decisiones. La PCM se comprometió a convocar a una reunión de seguimiento en la evolución de la estrategia preventiva en abril.

### ¿Cuál es la problemática?

Un sector de la población se opone a la construcción y posterior operación de cualquier hidroeléctrica en la zona sin que antes se les explique bien cuáles serán los beneficios y los impactos negativos de esta infraestructura.

### ¿Cuáles son las entidades públicas competentes?

Las entidades competentes son el MINEM, ente rector de las actividades energéticas de gran escala, y el gobierno regional Cusco a través de su Dirección Regional de Energía y Minas.

### ¿Quiénes son los actores de esta controversia?

- Empresa Poderosa Energía.
- Empresa Luz de los Incas.
- Frentes de Defensa y Lucha de la Cuenca del Wilcamayu.

## HÍDRICOS

**Se desencadenan por la contraposición de intereses en torno al uso, gestión y/o distribución de recursos hídricos, así como a la afectación en cuanto a calidad, cantidad, oportunidad u otro atributo de los mismos.** Frecuentemente, los casos de este tipo surgen en relación a la construcción o presencia de proyectos (como represas, proyectos de irrigación o incluso proyectos extractivos que afectan recursos hídricos), involucrando a actores privados en la disputa por la afectación de recursos hídricos destinados a actividades agrícolas o de consumo doméstico, la conservación y protección de las fuentes del recurso hídrico, de los ecosistemas y de los bienes naturales asociados a éste, así como intereses contrapuestos entre población que habita en zonas altas y bajas de una cuenca, entre otros.

## EJEMPLO:

---

### El caso Laguna Parón en Ancash

---

Ubicada en la provincia de Huaylas, Ancash, Parón es la laguna más grande de la Cordillera Blanca; significa un gran recurso hídrico y un gran potencial energético, pero también un foco de cohesión social pues está declarada Patrimonio Natural de la Humanidad por la UNESCO. En 1994, el Estado peruano otorgó a la empresa ELECTROPERU la propiedad de la Laguna para su uso en generación de energía eléctrica. En 1999 y acorde a las políticas de privatización de aquella época, las instalaciones y la propia laguna fueron vendidas a una empresa estadounidense. Las molestias por parte de la Comunidad de Cruz de Mayo de la provincia de Huaylas no tardaron en expresarse. Por un lado, se criticaba a la empresa por el descargo de agua y por su supuesto impacto ambiental en el ecosistema de la misma laguna y de río abajo, así como la infraestructura de riego y de agua potable en Caraz. Por otro, se temía una futura escasez de agua y posible sequía debido al manejo por parte de la empresa. Las tensiones se agudizaron en el 2008 cuando un grupo de pobladores de la Comunidad de Cruz de Mayo y del "Frente de Defensa de la Laguna Parón y del Medio Ambiente" tomaron las instalaciones de la empresa en la laguna Parón.

Inicialmente, se involucró en la gestión del caso a la Intendencia de Recursos Hídricos del INRENA y, luego fue asumida por la nueva instancia responsable, la Autoridad Nacional del Agua (ANA). Se conformó una Mesa de Diálogo pero en el transcurso del tiempo, no se evidenciaron cambios sustanciales.

En julio del 2012, la ONDS – PCM atendió el caso y para ello, comenzó por diferenciar las demandas de los actores, reconociendo que la Comunidad y la Junta de Regantes apoyados por el alcalde provincial, tenían dos demandas principales: por un lado, participar en la gestión de la laguna garantizando la seguridad y su preservación; y por otro, obtener la propiedad. Con respecto a esta último, la Empresa, la Comunidad y la Municipalidad provincial se vieron enfrascadas en un juicio por la propiedad de la laguna. Este tema se viene tratando por las partes antes el Tribunal Constitucional.

La gestión del diálogo realizada por la ONDS - PCM permitió que las partes se sentaran y retomaran la Mesa de Diálogo como una vía que garantizara la preservación de la laguna Parón y la satisfacción de las demandas de seguridad de la comunidad. De esta forma, se reinició la Mesa de Diálogo bajo la responsabilidad de la ONDS - PCM, con el objetivo de abordar la problemática sobre la seguridad de la laguna, más que la disputa por la propiedad, pues este último era abordado por el TC.

Luego de casi un año y medio de coordinaciones y esfuerzos entre la comunidad, la autoridad municipal, la ANA, el MINEM y la empresa, se ha culminado satisfactoriamente el mantenimiento de las instalaciones hidráulicas con la supervisión municipal y con la participación de la comunidad y la Autoridad Local del Agua. La empresa privada, por ejemplo, cumplió con las demandas de seguridad de la comunidad mediante el pago de los costos del mantenimiento total de las instalaciones. Este caso revela la necesidad de favorecer la preservación del medio ambiente. Revela un esfuerzo positivo de coordinación del gobierno nacional y local con las autoridades de la ANA, SERNAMP, ALA, INDECI, y el MINEM y es un ejemplo de solución del conflicto mediante el diálogo entre la PCM, la Comunidad Campesina, la Junta de Regantes, Sociedad Civil de Caraz, la Municipalidad Provincial de Huaylas, ANA, ALA, SERNAMP, INDECI y la Comisión Episcopal de Acción Social.

### ¿Cuál es la problemática?

En líneas generales, el caso está relacionado a las actividades realizada por una empresa energética en la provincia de Huaylas. Sin embargo, el problema principal o tema central de las demandas de la población es el manejo de la laguna Parón y la afectación al medio ambiente debido a las actividades de producción de energía de la empresa privada.

### ¿Cuáles son las entidades públicas competentes?

Si bien se trató de un caso originado a partir de la presencia de actividades energéticas, donde el sector competente es el MINEM, las demandas de la población giran en torno al uso y manejo de recursos hídricos de la Laguna Parón. Se trata entonces de un tema hídrico, donde la entidad pública rectora es la ANA, entidad adscrita al MINAGRI.

### ¿Quiénes son los actores de esta controversia?

- Empresa energética
- Comunidad de Cruz de Mayo
- Municipalidad provincial de Huaylas

## AGRARIOS, FORESTALES Y PRODUCCIÓN DE HOJA DE COCA

**Se desencadenan en torno a las actividades económicas vinculadas a la agricultura, actividades forestales y cultivo de hoja de coca.** Suelen involucrar a actores privados y estatales en zonas rurales, con posiciones encontradas en torno a temas como: el saneamiento físico legal de los territorios, reconocimiento de comunidades nativas, disputas en torno a la superposición de territorio para distintos usos (áreas naturales protegidas, áreas de uso forestal, etc.), precios y créditos de productos agropecuarios, asesoría técnica y recursos para el desarrollo de actividades agropecuarias, falta de vías de acceso para la comercialización de los productos, barreras arancelarias, subsidios y compra por parte del gobierno de la sobre oferta, condiciones para la compra estatal de hoja de coca, promoción de cultivos alternativos, entre otros.

### EJEMPLO:

#### Caso cafetaleros y la enfermedad de la Roya

En agosto del año 2013, el ex presidente de la Confederación Cafetalera de la Selva Central, invocaba a un paro de los cafetaleros del país, argumentando que en los últimos seis meses, más del 80% de la producción de café se había perdido por la plaga de la roya y que no recibían la ayuda

del Estado para renovar el producto. Entre sus críticas se encontraba el no haber recibido el apoyo necesario por parte del Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI para la compra de las deudas de los agricultores a Agrobanco, pues exigían requisitos complejos de cumplir como títulos de propiedad, con los cuales la mayor parte no contaba.

El 20 de agosto inició entonces un paro indefinido, cobrando niveles de violencia con enfrentamientos con la Policía Nacional en el área de selva central, particularmente en los distritos de Pangoa, Rio Negro, Mazamari en la Provincia de Satipo, y los distritos de Pichanaki, Perene, La Merced y San Ramón en la Provincia de Chanchamayo, además de la toma de la carretera central en la Oroya. En un primer momento, la ONDS - PCM, se acercó a las organizaciones en protesta y apoyó a la totalidad de heridos, producto de los enfrentamientos. Asimismo, buscó desescalar las tensiones y el levantamiento de las medidas de fuerza.

Posteriormente la ONDS - PCM coordinó con el MINAGRI y los dirigentes cafetaleros para instalar el 22 de agosto una Mesa de Diálogo. La mesa de diálogo contó con la participación de los dirigentes cafetaleros de la selva central, el MINAGRI, Agro Banco, la ONDS - PCM, y los alcaldes de la selva central. En esta mesa se tomaron acuerdos que atendieron las demandas de los cafetaleros.

La gestión del diálogo de la ONDS – PCM en el caso, permitió que las organizaciones de cafetaleros abandonaran las medidas de fuerza y que las partes se sentaran a dialogar, para llegar a acuerdos que fueron posteriormente recogidos en una norma. Luego de varias horas de reunión finalmente se llegó a un consenso entre el MINAGRI y los representantes de los cafetaleros. Ambas partes suscribieron un acuerdo que consistió en el apoyo del gobierno a los productores de café afectados por la roya a través de créditos de financiamiento, a través de dos mecanismos. El primero consistió en la compra de la deuda de los cafetaleros que vieron afectados sus cultivos por la roya y el segundo, en el otorgamiento de una línea de crédito orientada directamente a financiar la renovación de plantaciones de café con la respectiva asistencia técnica. Dichos acuerdos se encuentran en la R.M. N°0300-2013 emitida por el MINAGRI.

Actualmente se vienen implementando los acuerdos asumidos en dicha normativa y la ONDS - PCM realiza el monitoreo y seguimiento de los mismos.

---

### **¿Cuál es la problemática?**

La afectación de los cultivos de café por la plaga de la roya amarilla disminuyó la producción, generando una problemática en la actividad agrícola. Específicamente, existe una demanda por parte de los agricultores de café por recibir apoyo económico a través de préstamos agro bancos del Ministerio de Agricultura y Riego.

### **¿Cuál es la entidad pública competente en el caso?**

Tratándose de una problemática relacionada a la actividad agrícola, particularmente a los préstamos para agricultores, la entidad pública competente para atender este caso es el Ministerio de Agricultura y Riego, con participación de Agrobanco.

### **¿Quiénes son los actores involucrados en este caso?**

- El Ministerio de Agricultura y Riego – MINAGRI.
- La Confederación Cafetalera de la Selva Central.

## MINERÍA INFORMAL

**Emergen en torno a actividades de minería artesanal y pequeña minería, realizadas por personas naturales o jurídicas** que usan equipo y maquinaria que no cumple con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades, generando impactos ambientales y sociales negativos en el entorno. Suelen generarse entre los mineros informales y la población afectada, o entre los mineros informales y el Estado, en torno al proceso de formalización que éste último ha impulsado.

### EJEMPLO:

#### San Juan de Chacña: la resolución de un conflicto comunal por minería informal

En el año 2012 surgió una controversia al interior de la Comunidad Campesina de San Juan de Chacña, en la provincia de Aymaraes, Apurímac. Un sector de comuneros, respaldado por jóvenes residentes en Lima, demandó a un grupo que se dedicaba a la minería artesanal de cobre, que cesara sus operaciones y se retirara de la zona.

El pedido fue ratificado en una asamblea comunal de noviembre del mismo año; sin embargo, los mineros desconocieron el acuerdo y la controversia devino en una confrontación y a su vez ésta evolucionó de forma negativa hacia acciones violentas. El 1 de abril del 2013 se eligió una nueva Junta Directiva Comunal, que fue desconocida por los mineros artesanales.

Aunque la ONDS - PCM carece de competencias para intervenir en conflictos comunales, la intensificación de la violencia entre comuneros motivó a actores locales y regionales a solicitar su participación. La Oficina optó por una estrategia de dos fases. La primera consistió en mantener reuniones separadas con los representantes de los mineros, los residentes y los comuneros opuestos a tal actividad. Los mineros artesanales se comprometieron a no operar hasta la reanudación del diálogo; con esto se detuvieron los enfrentamientos violentos y se logró desescalar el conflicto.

En una segunda fase, se persuadió a los miembros de la asociación de mineros de no continuar sus actividades sin contar con el respaldo social de la comunidad. Después de varias reuniones de diálogo, el 9 de mayo de 2013 se firmó el acta en la cual aquellos se comprometen a cesar totalmente sus operaciones, a no reingresar a la zona y a reconocer a la nueva autoridad comunal. Se acordó, además, un plazo de 45 días para que los mineros retiraran de la zona sus equipos y sus materiales.

#### ¿Cuál es la problemática de este caso?

La problemática que da origen al caso, está relacionada a la presencia de actividades de minería informal por parte de un grupo de personas en la Comunidad Campesina de San Juan de Chacña.

### ¿Cuál es la entidad pública competente en el caso?

En materia de minería informal el sector competente es el gobierno regional, a través de su Dirección Regional de Energía y Minas.

### ¿Quiénes son los actores involucrados en este caso?

- Un sector de pobladores de la Comunidad Campesina San Juan de Chacña.
- Jóvenes migrantes de la Comunidad de Chacña residentes en Lima.
- Los mineros informales.

## DEMARCACIÓN TERRITORIAL

**Surgen por posiciones contrapuestas en torno a la delimitación sobre un determinado tramo o sector de límites** de un espacio territorial ubicado entre dos o más distritos, provincias o regiones, donde las autoridades no alcanzan acuerdo sobre el saneamiento de límites.

Cabe señalar que, la entidad rectora en esta materia es la Dirección Nacional de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, encargada de conducir el proceso de demarcación y organización territorial con la coordinación de los gobiernos regionales y la participación de los gobiernos locales. La ONDS - PCM por su parte, se encarga de facilitar el diálogo entre los actores involucrados y canalizar los casos institucionalmente hacia los canales correspondientes.

### EJEMPLO:

#### **Las comunidades de Churia Rosaspampa y Lillinta Ingahuasi encuentran una vía rápida a su problemática de demarcación territorial**

Desde el año 2007, las comunidades campesinas de Churia Rosaspampa, distrito de Vinchos, provincia de Huamanga (Ayacucho) y Lillinta Ingahuasi, distrito de Pilpichaca provincia de Huaytara (Huancavelica), no encontraban acuerdo sobre los linderos entre sus comunidades, originado en el problema de demarcación territorial entre sus respectivos distritos. Lamentablemente, las tensiones escalaron hasta llegar a ser un conflicto social que enfrentó violentamente a las comunidades, con graves pérdidas en ganado, viviendas quemadas y arrasadas, e incluso comuneros heridos. Ambas comunidades recurrieron a diferentes instancias judiciales, entablando largos procesos judiciales en materia penal y civil, e incluso espacios de la sociedad civil para superar su problemática, encontrando dificultades de índole legal y técnico que no permitían arribar a acuerdo.

En el año 2013 la ONDS - PCM participó en el caso debido a que alcanzó niveles de intensidad y violencia que hicieron necesaria su intervención. Analizó la situación y los actores involucrados así como aquellos que podrían indicar la solución al problema. Para ello, sostuvo varias reuniones informativas con la Junta Directiva de ambas comunidades, funcionarios y técnicos del gobierno regional de Ayacucho y el de Huancavelica, principalmente con las Direcciones Regionales de Saneamiento Rural de las Direcciones Agrarias. Tras este trabajo de análisis del caso, la ONDS - PCM logró proponer una alternativa de solución que se encontraba en el marco de los mecanismos que permite la ley, a través de una figura legal conocida como transacción extrajudicial.

La transacción extrajudicial es una figura legal que no cuenta con intervención de un órgano jurisdiccional. Este mecanismo liberaba a ambas comunidades de los litigios que habían emprendido sin resultado y abría el camino para sostener un diálogo abierto y confiable, sin mecanismos de coacción legal, ni social, acelerando las acciones técnicas y administrativas para cerrar la controversia. De esta forma ambas comunidades lograron llegar a un acuerdo de forma rápida y mediante un acuerdo satisfactorio. Se cerraba además una herida abierta entre ambas comunidades, pues al optar por esa vía ambas partes renunciaban al ejercicio de cualquier otra acción ante un órgano jurisdiccional, sobre alcances, términos y objeto de la Transacción Extrajudicial. Es decir, se cerraba cualquier posibilidad que el problema volviera a surgir tiempo después.

La gestión del diálogo realizada por la ONDS – PCM permitió que las comunidades de Churia Rosaspampa y Lillian Ingahuasi abandonaran las medidas de fuerza a las que habían llegado y se sentaran a dialogar sobre alternativas de solución. Además, a partir de un análisis con otras entidades públicas, identificó una vía legal más eficiente para solucionar su caso.

A la fecha de edición de este material, los especialistas de la Dirección de Saneamiento Físico Legal de Propiedades Agrarias del gobierno regional de Huancavelica, se encuentran finalizando la elaboración del expediente técnico final que contendrá los puntos geo-referenciales definitivos de acuerdo a los términos y alcances de la transacción extrajudicial. Este expediente será entregado a las autoridades comunales en el primer semestre del 2014, e inmediatamente elevado al Juez que ratificó la Transacción Extrajudicial con la finalidad que éste ordene el registro definitivo de nuevos linderos comunales entre las comunidades de Churia Rosaspampa y Lillinta Ingahuasi, ante la Oficina Registral de la ciudad de Ayacucho. Es así que las comunidades de Churia Rosaspampa y Lillinta Ingahuasi que como sus integrantes manifiestan: "están íntimamente vinculados por lazos de consanguinidad y compadrazgo", se encuentran en camino a consolidar un acuerdo, a través de una vía ágil y en el marco de la ley. Por su parte, la ONDS - PCM viene asesorando y apoyando técnicamente en el proceso. Una vez concluido el caso se plantea sistematizarlo, a fin de recomendar la estrategia empleada en casos con características similares.

---

### **¿Cuál es la problemática?**

La problemática de este caso es el desacuerdo por los límites entre las comunidades campesinas de Churia Rosaspampa y Lillian Ingahuasi.

### **¿Cuáles son las entidades públicas competentes en el caso?**

De acuerdo con las normas vigentes, los gobiernos regionales son competentes para la delimitación entre comunidades. Fue a partir de las coordinaciones realizadas con estas entidades que la ONDS - PCM logró identificar la figura de la transacción judicial como vía legal para la solución del caso.

## ¿Quiénes son los actores involucrados en este caso?

- Comunidades campesinas de Churia Rosaspampa y Lillian Ingahuasi.

### LABORALES

**Surgen en el sector público o privado en torno a la aplicación o interpretación de un derecho laboral pre-establecido** en una norma legal o convencional, la costumbre, sentencia judicial o laudo arbitral. Los casos de este tipo son de carácter colectivo, es decir, que involucran a un grupo de trabajadores y una entidad pública o privada.

### EJEMPLO:

El Sindicato de Médicos, Cirujanos, Dentistas y Químicos Farmacéuticos (SINAMSSOP) presentó ante ESSALUD su pliego de reclamos correspondiente al año 2012, siendo una de sus principales demandas el incremento salarial de 25% de sus remuneraciones, proponiendo la denominación de “prestaciones complementarias”. En otras palabras, un pago diferenciado con relación a los demás trabajadores de dicha institución. Al no arribar a ningún avance sobre algunos puntos del Pliego de Reclamos, deciden en Asamblea iniciar una huelga indefinida a partir del 07 de agosto del 2012.

Siendo un reclamo de carácter colectivo y de conformidad a los procedimientos establecidos por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), este ministerio inició su intervención a través de la vía administrativa “extra- proceso” la cual consiste en mediar entre las partes para buscar un acuerdo y dar fin a la huelga. Mientras las conversaciones entre MTPE, ESSALUD y SINAMSSOP se realizaban, la huelga era una constante, afectando a los asegurados que se encontraban a la espera de acceder normalmente a los servicios de ESSALUD. Después de 20 días de huelga indefinida y sin avizorarse aún fecha de fin, la ONDS - PCM ingresa en este escenario, con objetivo de ayudar a superar la crisis a la que había llegado el conflicto laboral.

La ONDS - PCM inició el diálogo con los dirigentes del SINAMSSOP a fin de conocer sus pretensiones, contar con información sobre los avances con relación a su Pliego de Reclamos y poder conocer la problemática. Dialogó también con el Presidente Ejecutivo de EsSalud, identificando las posiciones, intereses y necesidades de los actores. La ONDS - PCM participó en las reuniones extra-proceso en tres oportunidades que se venían desarrollando en el MTPE, logrando la apertura de los actores con propuestas negociables. Se acercó además a otras entidades vinculadas de forma indirecta a la solución del caso como el FONAFE. De esta forma, después de 9 días de negociaciones entre las partes la ONDS - PCM formuló una propuesta que logró que las partes estuvieran dispuestas a regresar a las negociaciones sobre las demandas planteadas. En síntesis, la propuesta concertaba 3 puntos: el incremento de 25% a sus remuneraciones, la participación del SINAMSSOP en la reestructuración y reordenamiento de ESSALUD y el respeto de los derechos laborales y estabilidad laboral de los trabajadores que participaban de la huelga. Fue así que después de 33 días de huelga,

SINAMSSOP desistió de las medidas de fuerza y la huelga indefinida llegó a su fin. A partir de entonces, los actores volvieron a un proceso de diálogo. Se levantó la medida de fuerza gracias a la propuesta alcanzada por la ONDS - PCM, retornando los médicos a sus labores a partir del 8 de setiembre del 2012. Por su parte, la ONDS - PCM mantiene una comunicación permanente con las partes con el objetivo de hacerle seguimiento al caso.

---

### ¿Cuál es la problemática?

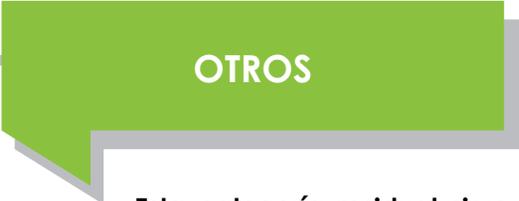
Una demanda de mejores condiciones salariales para los médicos, cirujanos, dentistas y químico farmacéuticos de ESSALUD.

### ¿Cuál es la entidad pública competente?

Tratándose de una problemática sobre condiciones laborales, la entidad pública competente para atender este caso es el Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo.

### ¿Cuáles son los actores involucrados en el caso?

- SINAMSSOP  
- ESSALUD



## OTROS

Esta categoría residual sirve para designar aquellos casos concretos de diferencias, controversias o conflictos sociales que por sus características no se adaptan o responden a la tipología ideal descrita hasta aquí.

### EJEMPLO:

---

#### El caso de una empresa ferroviaria y los distritos de Machupicchu y Santa Teresa, Cusco

---

En los últimos años, se recibieron reiteradas quejas de los vecinos de los distritos de Machupicchu (Urubamba) y Santa Teresa (La Convención), porque la empresa ferroviaria, concesionaria del único servicio de transportes Cusco - Machupicchu, cometía arbitrariedades en la venta de pasajes y servicios de carga y equipaje. De allí las periódicas protestas, con bloqueos de la línea férrea que impedían el paso de los turistas y generaban amplia resonancia en la prensa internacional.

Según lo establecido en el contrato de concesión, la empresa había cumplido con dar precios especiales a los lugareños, en el llamado "tren local", pero la calidad del servicio era muy inferior al que se brinda a los turistas, para quienes se destinan vagones mucho mejores. Frente a esta situación, la ONDS - PCM intervino en octubre de 2012 instalando una mesa de diálogo a partir de la cual se formaron otras de carácter técnico.

Después de varios meses de trabajo, el 3 de mayo de 2013 se firmó un acta de 13 acuerdos, entre los que destacan los siguientes:

- Elaboración de un estudio técnico integral a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, para solucionar los problemas de carga y equipaje del tren local, y entrega de dos bodegas de carga para que la empresa ferroviaria las ponga en uso en un plazo de 45 días.
- Ratificación del acuerdo de incremento del número de estibadores en función de la demanda.
- Compromiso de la empresa ferroviaria de habilitar parte de la actual bodega del tren 51 (Ollantaytambo - Machupicchu) para transportar carga a tarifa económica, deteniéndose en todos los paraderos intermedios.

Las lecciones de esta experiencia de gestión del diálogo son varias: por un lado, se establecieron acuerdos legítimos y sostenibles para las partes. Asimismo, se logró la transformación de las posiciones, sobre todo de parte de la empresa ferroviaria, que pasó a estar dispuesta a colaborar socialmente con la población local. Constituye un ejemplo de intervención temprana que evitó el escalamiento del conflicto y un potencial momento de crisis, en un contexto de elecciones distritales complementarias en la zona (7 de julio) y refiere a un proceso que contribuyó a empoderar a los alcaldes distritales y brindó estabilidad política al espacio local.

---

### **¿Cuál es la problemática?**

La inconformidad de un sector de la población local con los servicios de transporte la empresa ferroviaria.

### **¿Cuál es el sector competente?**

Tratándose de una problemática relacionada a los servicios de transporte realizados por una empresa ferroviaria, el sector competente en materia de transportes es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

### **¿Quiénes son los actores de esta controversia?**

- Usuarios del servicio ferroviario de los distritos de Machupicchu y Santa Teresa.
- La empresa ferroviaria.

## GLOSARIO

**Agrarios, forestales y producción de hoja de coca:** Desencadenados en torno a actividades económicas vinculadas a la agricultura, actividades forestales y cultivo de hoja de coca. Suelen involucrar a actores privados y estatales en zonas rurales.

**Conflictos sociales por minería informal:** Emergen en torno a actividades de minería artesanal y pequeña minería, realizadas por personas naturales o jurídicas que usan equipo y maquinaria que no cumple con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental que rigen dichas actividades. Suelen generarse entre los mineros informales y la población afectada, o entre los mineros informales y el Estado, en torno al proceso de formalización que éste último ha impulsado.

**Energéticos:** En torno a actividades de producción de energía. Suelen involucrar a las empresas y poblaciones del entorno donde se desarrolla un proyecto.

**Hídricos:** Se desencadenan por la contraposición de intereses en torno al uso, gestión y/o distribución de recursos hídricos, así como a la afectación en cuanto a calidad, cantidad, oportunidad u otro atributo de los recursos hídricos.

**Hidrocarbúferos:** Relacionados a la presencia de actividades de hidrocarburos en una zona. Suelen involucrar a las empresas y poblaciones del entorno y pueden ocurrir en la licitación del lote, o en cualquiera de las fases: exploración, explotación y cierre.

**Laborales:** Tienen carácter colectivo y surgen en el sector público o privado en torno a la aplicación o interpretación de un derecho laboral pre-establecido en una norma legal o convencional, la costumbre, sentencia judicial o laudo arbitral.

**Mineros:** Ligados a la presencia de actividad minera en una zona. Suelen involucrar a las empresas y poblaciones del entorno y pueden surgir en la concesión o en cualquiera de las fases: exploración, explotación y cierre.

**Otros:** Categoría residual empleada para designar aquellos casos concretos de diferencias, controversias o conflictos sociales que por sus características no se adaptan o responden a la tipología desarrollada por la ONDS - PCM.

**Por demarcación territorial:** Surgen por posiciones contrapuestas en torno a la delimitación sobre un determinado tramo o sector de límites de un espacio territorial ubicado entre dos o más distritos, provincias o regiones, donde las autoridades no alcanzan acuerdo sobre el saneamiento de límites.

**Tipología de casos de la ONDS - PCM:** Agrupación de diferencias, controversias y conflictos sociales de acuerdo a la problemática principal y el sector público competente en la misma.

# 6

## LO APRENDIDO EN ESTE MÓDULO Y LO QUE VIENE EN EL SIGUIENTE

**Este primer módulo ha sido un primer acercamiento hacia la comprensión del fenómeno de la conflictividad social.** Ha presentado el marco general de trabajo de la ONDS – PCM, así como de los enfoques y conceptos básicos para su intervención en la conflictividad. El énfasis ha estado puesto en explicar el conflicto social y las definiciones de diferencias, controversias y conflictos sociales, precisando los conceptos básicos de la gestión del diálogo y los mecanismos utilizados por la Oficina. Finalmente, se presenta la tipología de diferencias, controversias y conflictos sociales.

El conocimiento de la naturaleza y características de los conflictos sociales es, sin duda, esencial para que los gestores públicos puedan actuar con éxito. Una aproximación parcial o errónea puede tener consecuencias graves y conducir a resultados muy negativos. En este sentido, el desarrollo de capacidades para la identificación de casos de conflictividad social, es decisivo para el trabajo de los servidores públicos encargados de tratarlos. Resulta clave que estén empoderados en esta labor de reconocimiento, pues este es el primer paso para que diseñen intervenciones apropiadas.

Es igualmente importante tener una buena definición de los tipos de diferencias, controversias y conflictos sociales. La clasificación es clave para comprender el caso, elaborar un plan de trabajo y realizar un seguimiento del mismo.

Luego de brindar un panorama general sobre la gestión del diálogo, resulta importante profundizar en los pasos que la componen. Esto permitirá desarrollar en los servidores públicos de gobiernos regionales y locales un conocimiento detallado de este proceso, desde el momento en que se recibe un caso de conflictividad social hasta que se logra la firma de acuerdos y compromisos finales entre los actores involucrados en el mismo. Este es el propósito del siguiente Módulo 2, el cual ha sido pensado como una Guía práctica para la gestión del diálogo desde los gobiernos regionales y locales.

## BIBLIOGRAFÍA

CABRERA, Miryam.

2008 Guía para el manejo de crisis y Comunicación de Crisis. Industrias Extractivas y las Crisis Sociales. Lima: Canadian International Development Agency; Proyecto de Reforma del Sector de Recursos Minerales del Perú; Ministerio de Energía y Minas; 2008, p. 151.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2007 Artículo 36. Ley 29158 - Ley orgánica del Poder Ejecutivo. Lima: Congreso de la República, 20 de diciembre.

2011 Ley N° 29785 – Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Lima: Congreso de la República, 7 de setiembre, 2011).

LÓPEZ APARICIO, Tito A.

2008 Unidad 1: Teoría básica del conflicto. Perú: Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmH (InWent) p. 26.

OFICINA NACIONAL DE DIALOGO Y SOSTENIBILIDAD

2012 Willaqniki, Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. N° 1, Lima, diciembre 2012. Disponible en: [http://www2.pcm.gob.pe/popup\\_PCM/willaqniki.pdf](http://www2.pcm.gob.pe/popup_PCM/willaqniki.pdf)

2013 Institucionalizando el diálogo: A un año de gestión. La experiencia de trabajo de la ONDS – PCM. Lima: PCM, 2013.

Portal web del Banco Mundial. ¿Qué es gobernabilidad? Indicadores Mundiales de Gobernabilidad. En: <http://info.worldbank.org/>. Revisado el 06/02/14.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2011 D.S. 106 – 2011 - PCM – Lineamientos y estrategias para la gestión de conflictos sociales, cuando aún era la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS).

PRUITT, Bettye y THOMAS, Philip

2008 Diálogo Democrático: Un Manual para Practicantes. Estocolmo: ACDI, IDEA, OEA, PNUD; p. 243.



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

Programa ProDescentralización

OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD  
ONDS - PCM  
Jr. Carabaya Cdra. 1 s/n, Lima 1 - Perú

<http://onds.pcm.gob.pe>