

El Perú, a pesar de ser uno de los países que ha tenido el mayor periodo de crecimiento económico de América Latina, presenta una gran cantidad de conflictos sociales a lo largo de todo su territorio. Estos no solo afectan la gobernabilidad, sino también han costado la pérdida de cientos de vidas humanas. ¿Por qué?

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre el 2003 y 2013 el Perú mantuvo un crecimiento promedio del PBI per cápita de 5,2%, con lo que superó a otros países de la región. Sin embargo, y no obstante ello, existe todavía un amplio sector de la población que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema, que no considera que su calidad de vida y bienestar haya mejorado de forma sustancial.¹

En este contexto, se ha incrementado la conflictividad social en todo el país. Las cifras y el seguimiento realizado por la Defensoría del Pueblo (209 casos en septiembre de 2015), como por la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (140 casos en agosto de 2015),² alarman a los tomadores de decisiones y a la población, tanto por la cantidad como por la intensidad de los mismos: cerca del 50% de las mesas de diálogo se han instalado a partir de un episodio de violencia.

A ello se debe agregar que todos los actores involucrados —Estado, empresa, sociedad civil, medios de comunicación y ciudadanía en general—, no han logrado ponerse de acuerdo en que dichos conflictos son expresión de problemas públicos que requieren ser atendidos por el propio Estado, sea a través de una acción directa o mediante la colaboración con los sectores privado y social, y que su atención debe darse de forma efectiva y oportuna. En muchos casos, la apertura de los procesos de negociación y diálogo se llevaron a cabo a partir de estrategias reactivas y de represión, sin contar con medidas para abordarlos adecuadamente, lo cual generó altos costos humanos, políticos y económicos.³

Para un grupo de los actores, el rol del Estado resulta ambiguo y poco entendible, pues aparece a la vez como promotor de inversiones y como garante de derechos de los ciudadanos y del interés general. Este rol ambiguo ha dificultado la capacidad para lograr acuerdos y consensos en torno a los conflictos,⁴ propiciando un debilitamiento en la credibilidad de las instituciones públicas debido a que estas se perciben como juez y parte en muchas de las situaciones de conflictividad. Por otra parte, la falta de articulación y coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales, en materia de prevención y gestión de conflictos, revela los problemas irresueltos del proceso de descentralización, especialmente en la transferencia y mayor precisión de las competencias de los dos últimos niveles de gobierno. Tanto los gobiernos regionales como los locales están imposibilitados de tomar decisiones sobre asuntos que tienen relevancia en su territorio. Es el gobierno nacional el que ha liderado en los últimos años los procesos de negociación en dichos niveles de gobierno.⁵

1. Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 156 Violencia en los conflictos sociales*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2012.
2. Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. *Informe Willaqniki*. Lima, agosto, 2015.
3. Ormachea, Iván. “Enfoques de intervención constructiva en conflictos sociales”. En: Ormachea, Iván; Caravedo, Javier; Moreno, Gustavo y Bedoya, César. *Conflicto Social y Diálogo*. Lima: ProDiálogo y Universidad Antonio Ruiz de Montoya, 2014.
4. Mendoza, Iván. *El Estado y los conflictos sociales en el gobierno de Ollanta Humala*. Lima: DESCO, 2014.
5. Ormachea, Iván (2014). “Aportes para una política de transformación de conflictos con equidad desde las regiones”. Lima: CIES.

No obstante la creación de diversas instancias de gestión de conflictos en los últimos años y de la elaboración del proyecto de ley para la creación del Sistema Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales en el año 2013⁶, no existe, a la fecha, una rectoría única a nivel del Estado en dicha materia.

Pese a todas estas dificultades, es posible convertir los conflictos sociales en oportunidades para crear procesos de cambio, transformación y desarrollo social⁷. El desafío, entonces, se encuentra vinculado a la capacidad de respuesta institucional del Estado desde una perspectiva de prevención y gestión territorial de los conflictos, así como a través de la implementación de políticas públicas y estrategias participativas para la conducción y seguimiento de los procesos de diálogo. El resultado principal de ello debe ser la solución de la situación que da origen al conflicto antes que la administración de este una vez declarado; en tal sentido, solo se gestionarían aquellos casos en los que no se logró anticipar las primeras etapas de su escalamiento.

La creación de un sistema de prevención y gestión requiere la articulación de los múltiples actores e instancias del Estado involucradas en la materia. En un proceso de descentralización como el nuestro, en el que las responsabilidades y competencias se encuentran compartidas, tanto a nivel horizontal como a nivel vertical, la coordinación se convierte en un elemento esencial para implementar un enfoque integrado en los conflictos sociales. Por tanto, es necesario que todos los actores tengan claridad del rol y función que deben jugar en cada etapa y cuenten con el mandato y poder para lograr las decisiones, cambios, reformas o medidas de forma oportuna. Sin ello, no será posible asegurar que exista la capacidad efectiva de resolver los temas controvertidos antes que los mismos se conviertan, generalmente por falta de atención temprana de los problemas que los originan, en conflictos violentos.

Con el fin de aportar al debate electoral en el tema de prevención y gestión de conflictos sociales, el Instituto de Estudios Peruanos reunió a exministros, exviceministros, ex altos funcionarios de gobierno y especialistas en la materia, para repasar los principales problemas en este ámbito y elaborar una agenda mínima de recomendaciones para el próximo gobierno, que a la vez sea de utilidad para la cobertura de los medios de comunicación en las próximas elecciones generales.

Retos y recomendaciones:

1. Crear e implementar el Sistema de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales

Objetivos:

- Clarificar roles y responsabilidades de los distintos actores, tanto a nivel intersectorial, como en los tres niveles de gobierno.
- Dotar de recursos y competencias a los actores para la solución de las situaciones que originan los conflictos, así como de la transformación de estos en oportunidades de desarrollo.

Se recomienda:

- a. Crear normativamente (ley) el Sistema de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, estableciendo su rectoría, responsabilidades, competencias, mecanismos de coordinación y demás normas requeridas para su adecuado funcionamiento.
- b. El sistema y sus herramientas deben permitir que se articulen la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS) y los sectores del gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales, la Defensoría del Pueblo y la sociedad civil: (a) en la identificación temprana de los conflictos; (b) en la prevención y gestión de los problemas y de los conflictos en su nivel y sector de gobierno; (c) en la identificación, prevención y gestión de las crisis;

6. Proyecto de Ley N° 02539/2013-CR. De acuerdo a información del Congreso de la República, dicho proyecto se encuentra archivado.

7. Ormachea Choque, Iván (2014). "Enfoques de intervención constructiva en conflictos sociales", ob. cit.

(d) en el manejo de los casos complejos y/o multisectoriales; y, lo más importante, (e) resolver las causas que dieron origen a la situación de tensión o conflicto declarado.

- c. Desarrollar y mantener la capacidad institucional de los gobiernos regionales y locales como actores en la prevención y gestión de conflictos sociales. Dicha capacidad estará dada por la previsibilidad y neutralidad de los procesos de gestión de los conflictos, la oportunidad y calidad de la información sobre los mismos, la calidad de los equipos y sus instrumentos técnicos, tales como protocolos de gestión articulada.
- d. Establecer una estructura financiera para la preparación, diseño, conducción y seguimiento a los procesos de diálogo, prevención y gestión de conflictos; esto con el fin de cubrir la logística, capacitación previa, ayuda técnica, comunicación e información de los actores participantes en los procesos de prevención y gestión de conflictos sociales y de las poblaciones locales involucradas.

2. Implementar un sistema integrado de comunicación e información en materia de prevención y gestión de conflictos sociales

Objetivo:

- Desarrollar la capacidad de prevenir conflictos, tanto como la capacidad de gestionar los casos en los que estos se hayan declarado.

Se recomienda:

- a. Desarrollar procesos, instrumentos y prácticas estandarizados de recojo y tratamiento de información en cada una de las etapas del conflicto, las cuales deberán ser adoptadas por las entidades públicas involucradas en cada conflicto, en los tres niveles de gobierno.
- b. Desarrollar instrumentos de medición de los resultados de los procesos de diálogo considerando: el cambio en las relaciones entre los actores, la eficacia del proceso, los impactos y los cambios sociales, impactos en los problemas estructurales, el manejo de crisis y los mecanismos de prevención, a fin de evitar el resurgimiento de los casos de conflictos.
- c. Establecer una estructura financiera que permita implementar y dar soporte al sistema integrado de comunicación e información.

3. Profesionalizar a los funcionarios y servidores en los procesos de prevención y gestión de conflictos.

Objetivo:

- Estandarizar la identificación, facilitación y conducción de cada una de las etapas de dichos procesos.

Se recomienda:

- a. Priorizar que la selección y contratación de los servidores y funcionarios en materia de prevención y gestión de conflictos se realice en el marco del Nuevo Régimen del Servicio Civil, Ley N° 30057, con la finalidad de desarrollar equipos estables que puedan ser profesionalizados para fortalecer la capacidad de las instituciones públicas para identificar, analizar, comprender, prevenir y gestionar los conflictos.
- b. Desarrollar desde el Estado planes de formación de competencias según el nivel requerido para cada tipo de responsabilidad frente a los conflictos, diseñados, conducidos y financiados a través del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos a cargo de SERVIR, para asegurar la estandarización de la formación.
- c. Establecer perfiles adecuados para los puestos a cargo de las tareas de prevención y gestión de conflictos, a fin de poder asegurar credenciales, capacidades, habilidades y actitudes adecuadas para profesionalizar y estandarizar la actuación de los facilitadores del sector público encargados de la prevención y gestión de los casos.

- d. Desarrollar e implementar estándares técnicos para evaluar el desempeño profesional de quienes, desde el Estado, se encargan de la gestión de conflictos, para contribuir a la permanencia y mayor desarrollo de los equipos involucrados y responsables de la conducción de los procesos dentro de las instituciones del Estado en sus distintos niveles de gobierno.

Preguntas:

¿Cómo armonizaría la diferencia de metodologías entre la Defensoría del Pueblo con la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad al momento de hacer el listado de conflictos en el país?

¿Qué opina de instaurar una autoridad única y con todos los poderes para que atienda y prevenga los conflictos a escala nacional y descentralizadamente antes de que estallen?

¿Cómo garantizar que los funcionarios que trabajen en el área de conflictos estén protegidos de los cambios de los gobiernos de turno y puedan tener continuidad en el Estado?

¿Cuánto cree que puede soportar el Estado peruano sin un manejo profesional y efectivo de los conflictos sociales?

¿Cómo financiaría la autoridad única de prevención de conflictos sociales?

Los problemas medioambientales, de interculturalidad y de género son los más predominantes en los conflictos a escala nacional. ¿Cómo debe afrontar el gobierno nacional esta problemática que debe involucrar a los gobiernos municipales y regionales?

¿Qué estrategia y propuesta sobre conflictos aplicaría para evitar lo que ocurrió en Bagua el año 2009?

¿Qué errores se cometieron en el conflicto en Conga, Cajamarca, que no se deberían repetir?

¿Considera que los ministerios de Ambiente y de Energía y Minas deberían trabajar juntos para evitar que colisionen sus enfoques cuando enfrentan los conflictos medioambientales en el país?

Participaron:

- Carlos Alza
- Marlene Anchante
- Edson Berríos
- Víctor Caballero *
- Javier Caravedo
- Fernando Castillo
- Carlos Eyzaguirre
- Máximo Gallo
- Giselle Huamani **
- Vladimiro Huaroc *
- Iván Lanegra *
- Salomón Lerner *
- Ricardo Morel
- Luis Nauca
- Iván Ormachea
- Guiselle Padilla
- César Sotomayor *
- Leonor Suárez
- Carlos Tapia
- Luis Francisco Thais
- Eduardo Toche
- Johnny Zas Friz

Coordinadora temática:
Mayen Ugarte

* Ex altos funcionarios del Estado

** Consultor

Contacto: amor@iep.org.pe
Telf. (01) 3326194 anexo 1223

