

INFORME DE PROYECTO

Territorios en Diálogo. Inclusión y Bienestar Rural

Respuestas institucionales ante conflictos sociales en Colombia, México, Perú y Guatemala

Karla Castillo Mamani

Febrero 2020

Este documento es el resultado del Programa de Investigación, Incidencia y Desarrollo de Capacidades “Territorios en Diálogo, Inclusión y Bienestar Rural” coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento del International Development Research Center (IDRC-Canadá) y Fundación Ford. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita

Castillo, K, 2020. “Respuestas institucionales ante conflictos sociales en Colombia, México, Perú y Guatemala”, informe de proyecto Territorios en Diálogo. Inclusión y Bienestar Rural. Rimisp Santiago Chile.

Autora

Karla Melissa Castillo Mamani, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Socióloga, Universidad Nacional de San Agustín, Perú. Email: kcastillo.aqp@gmail.com. Pasante en Rimisp entre septiembre de 2019 y enero de 2020.

Rimisp en América Latina www.rimisp.org | Rimisp in Latin America www.rimisp.org

Chile: Huelén 10 - Piso 6, Providencia - Santiago | +(56-2) 2236 4557

Colombia: Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá. | +(57-1) 2073 850

Ecuador: Pasaje El Jardín N-171 y Av. 6 de Diciembre, Edif. Century Plaza II, Piso 3, Of. 7, Quito | +(593 2) 500 6792

México: Lago Hurón 21 Depto 301-B Col. Tacuba Alcaldía Miguel Hidalgo. Ciudad de México. Tel./Fax: +52 5550966592.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	5
INTRODUCCIÓN.....	6
Caso de Colombia.....	6
1. Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible.....	6
2. Ministerio del Interior	6
3. Otras instancias.....	7
Caso de México	8
1. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	8
2. Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU).....	9
Caso de Perú	9
1. Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	10
2. Ministerio del Ambiente (MINAM)	10
3. Defensoría del Pueblo	10
4. Unidades especializadas a nivel sectorial.....	10
5. Gobiernos Regionales	11
Caso de Guatemala	12
1. Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH).....	12
2. Comisión Presidencial del Diálogo (CPD).....	13
3. Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA)	13
4. Otros sectores.....	13
5. Procurador de los Derechos Humanos.....	14
CONCLUSIONES.....	16
REFERENCIAS	17

Respuestas institucionales ante conflictos sociales en Colombia, México, Perú y Guatemala

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio presenta la arquitectura institucional que se ha creado o adecuado frente a la emergencia de conflictos socioambientales en Colombia, México, Perú y Guatemala.

En cada caso se identifican las agencias públicas e instancias a su interior que vienen promoviendo espacios de diálogo u otro tipo de estrategias para la prevención y/o gestión de conflictos.

En los cuatro países que forman parte del estudio, se crearon y/o reforzaron diferentes instancias, mecanismos e instrumentos para abordar la conflictividad socioambiental. Algunos países tienen instancias *ad hoc* especialmente creadas para promover el diálogo o desarrollar acciones de prevención y transformación de conflictos; en otros casos, estas acciones son parte de las funciones de instancias ya existentes que incorporan el enfoque de prevención como parte del desarrollo de sus funciones.

Aunque existen instancias regionales encargadas de intervenir en conflictos sociales, hay una tendencia a centralizar o decidir desde el nivel central el modo en que se abordan los mismos.

SUMMARY

The study presents the institutional architecture that has been created or adapted to the emergence of socio-environmental conflicts in Colombia, Mexico, Peru and Guatemala.

In each case, the public agencies and instances within it are identified that are promoting spaces for dialogue or other strategies for conflict prevention and / or management.

In the four countries that are part of the study, different instances, mechanisms and instruments to address socio-environmental conflict were created and / or reinforced. Some countries have *ad hoc* instances specially created to promote dialogue or develop conflict prevention and transformation actions; in other cases, these actions are part of the functions of existing instances that incorporate the prevention approach as part of the development of their functions.

Although there are regional instances responsible for intervening in social conflicts, there is a tendency to centralize or decide from the central level how they are addressed.

INTRODUCCIÓN

Desde 2019, Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural viene impulsando el programa de Investigación, Incidencia y Desarrollo de Capacidades “Territorios en Diálogo. Inclusión y Bienestar Rural”.

Este programa tiene el propósito de contribuir con la generación de dinámicas de desarrollo territorial inclusivo en territorios rurales de Latinoamérica, que vinculen a actores públicos, privados y de la sociedad civil fortalecidos.

En ese marco, se identificó que la presencia de conflictos socioterritoriales vinculados al acceso y uso de bienes naturales influye notoriamente en el desarrollo territorial, siendo necesario abordar las causas que subyacen a la persistencia de conflictos y apoyar en el desarrollo de estrategias, políticas y programas destinados a manejar tales tensiones.

A fin de contribuir con este quehacer, este documento muestra la arquitectura institucional que los gobiernos de México, Colombia, Guatemala y Perú están generando para el manejo y transformación de conflictos sociales, con énfasis en los conflictos de tipo socioambiental.

En cada caso se presenta la institucionalidad pública que opera ante la emergencia de conflictos. Por lo general, las instancias y mecanismos creados surgen en el nivel central, siendo escasas las competencias que se desarrollan en los niveles de gobierno subnacionales.

RESPUESTAS INSTITUCIONALES ANTE CONFLICTOS SOCIALES EN COLOMBIA, MÉXICO, PERÚ Y GUATEMALA

En este apartado se presentan los mecanismos institucionales que los gobiernos de Colombia, México, Perú y Guatemala han generado para atender conflictos sociales, en especial aquellos de tipo socioambiental.

Caso de Colombia

La gestión de conflictos se organiza principalmente desde el nivel central, mediante el Ministerio del Ambiente y Ministerio del Interior. A nivel regional esta labor es realizada por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) y las Autoridades Ambientales Urbanas.

1. Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible

La principal estrategia implementada por este sector es el diálogo. Por ello en 2018, mediante Resolución 2035, se crearon los Centros Regionales de Diálogo Ambiental como instancias de facilitación, articulación, participación, cooperación y reflexión para la identificación, priorización y discusión de los conflictos ambientales en el nivel regional (Guzmán, 2019).

La coordinación de los Centros está a cargo del Viceministerio de Ordenamiento Ambiental Territorial, a través de la Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental.

Los centros organizan su intervención en función a tres ejes: gestión del conocimiento; acceso a la información; y participación en procesos de diálogo. Para ello identifican conflictos socioambientales en los territorios organizados por cuencas; facilitan la articulación institucional entre diferentes instancias públicas y privadas; diseñan estrategias de comunicación; y plantean recomendaciones al gobierno para el abordaje de conflictos.

Respecto a la coordinación, establecen un nexo con otras entidades del nivel nacional, regional y local. Además, coordinan con representantes de la sociedad civil, comunidad étnicas, academia, sectores productivos, veedores y otros gremios sociales involucrados en los conflictos.

Existen cinco centros distribuidos según macrocuencas: Magdalena – Cauca; Caribe; Amazonas; Orinoco y Pacífico. Estos centros operan localmente con el apoyo logístico y recursos institucionales de órganos adscritos y vinculados al Ministerio del Ambiente, los cuales integran el Sistema Nacional de Ambiental.

2. Ministerio del Interior

Cuando los conflictos involucran a comunidades indígenas interviene el Ministerio del Interior a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías (DAI).

El Ministerio tiene la obligación de promover el abordaje de conflictos conforme los usos y costumbres de las comunidades indígenas. Siguiendo las recomendaciones del Convenio 169 de la OIT impulsa procesos de consulta.

La DAI cuenta con una Plan Estratégico para la atención de conflictos, que considera tres líneas de intervención: la prevención de conflictos, la atención de casos y el seguimiento de conflictos (Ministerio del Interior, 2015).

En la primera estrategia, la DAI organiza diversas actividades, entre ellas capacitaciones para disminuir los problemas de comprensión e interpretación de asuntos vinculados a los conflictos; emite directrices y circulares para clarificar la legislación y brinda orientación sobre los procedimientos para canalizar las demandas. Además facilita la coordinación interinstitucional para la atención de conflictos y apoya con la formulación de reglamentos en las comunidades para que sean ellas mismas las que se encarguen de resolver sus conflictos.

Respecto a la atención de casos, cuenta con un protocolo de atención que se activa con la recepción de la queja o demanda. Luego acopia información y diseña una estrategia de intervención que incluye la coordinación con diferentes actores públicos y privados. Los resultados obtenidos del proceso de diálogo son objeto de seguimiento y, una vez que se cumplen los compromisos, se remite un informe a las partes.

Finalmente, el seguimiento se realiza a través de un sistema de información que pone a disposición del público toda la información del caso, incluyendo información temática y balances de los procesos gestionados.

3. Otras instancias

También participan en el abordaje de conflictos las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR) y las Autoridades Ambientales Urbanas.

Las CAR son instancias de carácter regional que intervienen en la gestión de conflictos ambientales a través de diversas dependencias a su interior, en especial las encargadas de asuntos participación y educación (Muñoz Ávila, 2012). Coordinan con el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

Los principales conflictos ambientales abordados a este nivel tienen que ver con el uso de la tierra, la protección de ecosistemas y biodiversidad, la gestión de recursos hídricos y residuos sólidos, y contaminación ambiental.

Según Muñoz Ávila (2012) el Estado colombiano tiene un marco normativo amplio que ampara la participación ciudadana en asuntos ambientales. Los principales mecanismos empleados son: audiencia públicas ambientales; derecho de petición, veedurías ciudadanas, intervención en procedimientos administrativos, procesos de planificación ambiental, y consulta previa. Sin embargo, se necesita garantizar el ejercicio pleno de los derechos de participación de comunidades campesinas, por su vinculación con el uso de recursos naturales.

Caja 1

Consulta previa del Proyecto Hidrointuago

En el departamento de Antioquía, sobre el río Cauca, se localiza el proyecto hidroeléctrico Hidrointuago. Este es considerado el más importante de Colombia por su capacidad de generar 2400 megavatios por hora, que representa el 16% de la demanda energética colombiana y con capacidad de abastecer otros países (BBC Mundo, 2018).

Empresas Públicas de Medellín (EPM), a cargo de la construcción, proyectó el desarrollo de varias obras, entre ellas una presa y embalse que implica inundar varios territorios incluyendo la vereda Orobajo, lugar de asentamiento de la comunidad indígena de Nutabe.

En 2008, la EPM solicita a la Dirección de Asuntos Indígenas certificar la presencia o no de comunidades étnicas en el área del proyecto. En febrero de ese año, la Dirección emite un oficio negando la presencia de comunidades. Con esta certificación, la EPM continúa el proceso de construcción de la hidroeléctrica (Ministerio del Interior, 2015).

Al tomar conocimiento, los miembros de la comunidad solicitaron mediante la veeduría ciudadana del municipio de Sabanalarga llevar adelante la consulta indígena a fin de cautelar sus derechos. Sin embargo, al no existir registros oficiales de su existencia, la Dirección de Asuntos Indígenas les niega dicha solicitud.

En 2014, la comunidad asistida por algunas organizaciones y la Defensoría del Pueblo inician el trámite de reconocimiento y registro como pueblo indígena, lo cual les toma varios años. Mientras tanto, el proyecto avanza en su construcción sin incluir mecanismos de toma de decisiones acordes a población indígena (Ardilla, s.f.).

Frente a las constantes protestas, la EPM solicita nuevamente en 2015 un nuevo certificado de presencia o no de población étnica a la Dirección de Asuntos Indígenas (Ministerio del Interior, 2015), la que ratifica la inexistencia de comunidades, habilitando condiciones para que la empresa negocie de forma individual con los miembros de la comunidad. Luego, en marzo de 2017 concluye la reubicación de 57 familias.

En mayo de 2017, mediante resolución 071, la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior registró oficialmente al Pueblo Nutabe de Orobajo como pueblo indígena, y recién en 2019 se realizó un proceso de adelanto de consulta previa, que tiene como resultado la priorización de 26 proyectos de desarrollo ambiental, productivo, de dotación de infraestructura comunitaria y organizacional, además de la entrega de 500 hectáreas de tierra como reparación a la comunidad reasentada (BBC Mundo, 2018). El seguimiento de compromisos está a cargo de un comité integrado por representantes de la Junta Directiva del Cabildo, la Defensoría del pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior y Empresas Públicas de Medellín (El Espectador, 2019).

Este caso evidencia la intervención defectuosa de la Dirección de Asuntos Indígenas, la cual, a pesar de contar con el mecanismo de consulta, deja fuera a algunas comunidades debido al estado incompleto de las bases de datos consultadas. En el caso, se negó la existencia de la comunidad de Nutabe en dos oportunidades. Luego, se llevó adelante un proceso de inscripción que, aunque tuvo buen término, por su extensión postergó el derecho de libre determinación de la comunidad.

Las condiciones excepcionales permitieron que luego de acreditarse la existencia de la comunidad se desarrollara un proceso de consulta con resultados favorables.

Fuente: elaboración propia.

Caso de México

El Estado mexicano desarrolla estrategias de prevención y manejo de conflictos a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.

1. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

En el marco de la política ambiental, SEMARNAT incorpora el enfoque de prevención de conflictos ambientales en diferentes procesos de gestión ambiental.

Uno que destaca es el Ordenamiento Ecológico Territorial, que prevé la planificación y ordenamiento del territorio a diferentes escalas territoriales. Durante su elaboración, se identifican los conflictos ambientales

entre sectores, se analiza su evolución y se hace una propuesta de ocupación que minimice los conflictos ambientales y favorezca el desarrollo (SEMARNAT, 2019).

También se han elaborado mapas de conflictos ambientales vinculados a vulnerabilidad ante eventos climáticos (INECC, 2019).

2. Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU)

Interviene en conflictos agrarios vinculados a la tenencia de la tierra. Entre las acciones que impulsa están: acreditar derechos de propiedad o posesión, dar contraprestaciones económicas, dotar de tierras y mediar entre las partes para favorecer convenios que permitan resolver los conflictos (SEDATU, 2019).

En 2003, la Secretaría impulsó el Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural, el cual se ha mantenido con la finalidad de solucionar controversias ancestrales respecto a la propiedad y posesión de tierras a lo largo del país.

El Programa es gestionado por un Comité de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural (COMAC) y cuenta con lineamientos para la atención de casos (SEDATU, 2016).

Caja 2

Gestión de conflictos agrarios en la Meseta Purépecha

En 2011 se mapearon más de 526 conflictos agrarios en México. El 50% involucraba a población indígena, concentrándose los casos en los territorios de Michoacán, Oaxaca y Chiapas. A través del Programa de Atención de Conflictos Sociales en el medio Rural (COSOMER) se llegaron a solucionar un buen número de ellos. El proceso de solución incluye un acuerdo entre las partes y una contraprestación proporcionada por el Estado. El acuerdo se ratifica ante un Tribunal Unitario Agrario (TUA) para tener validez legal.

En la Meseta de Purépecha, Michoacán, se reportaron conflictos de alta complejidad o “focos rojos” cuya solución se había estancado ante la imposibilidad de ejecutar las resoluciones presidenciales que dirimían sobre la propiedad o por carencia de órganos de representación en las comunidades, lo que impedía llevar adelante procesos de negociación.

Es el caso del conflicto agrario entre las comunidades de San Juan Capacuaru y San Miguel Pomacuarán. La propiedad comunal de tierras de cultivo y bosque estaba acreditada mediante resolución presidencial a nombre de la comunidad de San Miguel Pomacuarán, sin embargo, se encontraban en posesión de la comunidad de San Juan Capacuaru. Aunque no se había registrado tensiones, existía un conflicto latente.

Luego de un proceso de conciliación de más de un año, facilitado por el Programa de Atención de Conflictos Sociales en el medio Rural a cargo de la Secretaría Regional Agraria (SRA), se llegó a un acuerdo entre las partes. A cambio de una contraprestación de más de ocho millones de pesos, la comunidad propietaria cedió los terrenos a la comunidad posesionaria. Los fondos provinieron de la SRA y del Gobierno del Estado de Michoacán.

Luego de firmado el convenio entre las partes, surgen desavenencias. Se había obviado la medición y establecimiento de límites del área en conflicto. El trabajo de campo generó tensiones entre las comunidades. Se encontraron entre 20 y 30 hectáreas de excedencia respecto a la superficie pactada. Además, la información cartográfica no fue entregada sino hasta después de un año y medio.

Las protestas de la comunidad de Pomacuarán (propietaria legal) se prolongaron impidiendo elevar el convenio al Tribunal Agrario, invalidando legalmente el acuerdo. Los participantes señalaron que se dio un “arreglo de escritorio” al obviar la verificación en campo de la superficie en conflicto (Ventura, 2018).

A pesar de que el COSOMER constituye un programa financiado por el gobierno, su intervención no está exenta de errores, los cuales podrían subsanarse con un protocolo que estipule procesos básicos.

Fuente: elaboración propia.

Caso de Perú

Existen varias entidades que participan del abordaje de conflictos en Perú. A continuación veremos cada una de ellas.

1. Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

La PCM es el ente rector en prevención y gestión de conflictos sociales. Define los lineamientos generales para la atención de conflictos, y articula su intervención con otras unidades especializadas del gobierno central y gobiernos subnacionales.

Interviene a través de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD), la cual promueve la prevención de conflictos y el manejo de los mismos mediante espacios de diálogo donde participan los actores involucrados.

Por una lado, las principales medidas de prevención son: el monitoreo de riesgos latentes que podrían derivar en el surgimiento de conflictos; y el seguimiento de los compromisos derivados de los espacios de diálogo a fin de implementar acciones preventivas o correctivas en caso de incumplimiento.

Por otro lado, la gestión de conflictos implica un trabajo de coordinación y articulación con los actores involucrados para arribar a acuerdos que generen salidas al conflicto. En ese marco se impulsan diferentes espacios de diálogo: mesas de diálogo, mesas de desarrollo, mesas técnicas, comisiones multisectoriales, grupos de trabajo y comités de seguimiento (PCM, s/f).

La SGSD procura intervenir a nivel nacional organizando su equipo técnico en cuatro sectores: norte, amazonía, centro y sur. Algunos de los instrumentos de manejo y difusión de información que posee son: el Protocolo de Alertas (SIGESSCOM) y el Reporte Mensual de Conflictos "Willaqñiki".

2. Ministerio del Ambiente (MINAM)

El MINAM interviene a través de la Oficina General de Asuntos Socio-Ambientales (OGASA). Esta unidad es un órgano especializado que diseña lineamientos y estrategias específicas para la prevención y gestión de conflictos socioambientales en su sector.

En lo que respecta a prevención, coordina una Red de Alerta Temprana (RETS) que abarca 26 nodos a nivel nacional (MINAM, 2019). La red articula a diversas entidades públicas con competencias ambientales y juntas identifican las primeras expresiones de un conflicto con el propósito de buscar soluciones tempranas que eviten el escalamiento o situaciones de crisis (PNUD, 2016a). OGASA capacita a los integrantes de la red para la gestión ambiental y gestión de conflictos.

Sobre este último punto, coordina espacios de diálogo para el abordaje de conflictos ambientales de la mano con otras entidades. Los avances en la gestión de casos son reportados en su página web.

3. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es un órgano autónomo encargado de la defensa de los derechos de las personas y supervisar el cumplimiento de obligaciones del Estado peruano. En el marco de los conflictos interviene a través de Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad para contribuir con la solución pacífica de los mismos (Defensoría del Pueblo, 2019).

La Adjuntía se encarga principalmente de dos acciones: 1) investigar las causas que subyacen a la ocurrencia de conflictos y 2) contribuir con la atención de las demandas, canalizando estas a las entidades públicas competentes. En ciertos casos, interviene como mediadora de los espacios de diálogo o sugiriendo mecanismos que apoyen el abordaje (Defensoría del Pueblo, 2019).

La Defensoría posee un sistema sofisticado de monitoreo y seguimiento de conflictos, que sirve para elaborar reportes mensuales y boletines de la conflictividad nacional e investigaciones sobre temas relevantes para entender la problemática social. Estos insumos pueden ser empleados para diseñar estrategias de transformación de conflictos a cargo de otros organismos. También, implementa diversas acciones de intermediación para facilitar la atención de demandas de la población. Cuando el conflicto se intensifica hasta presentar episodios de violencia o crisis, la Defensoría supervisa el respecto de las garantías constitucionales durante las protestas.

La Defensoría tiene 38 oficinas desconcentradas, a través de las cuales se van reportando la emergencia y evolución de conflictos.

4. Unidades especializadas a nivel sectorial

En los últimos años, se ha incrementado notablemente el número de instancias especializadas en materia de gestión del diálogo en casi todos los ministerios. Cada sector actúa de acuerdo a sus competencias y coordina con la PCM la estrategia de abordaje de cada caso. Para ello, cuenta con equipos especializados y

herramientas de prevención y gestión, como protocolos de manejo de casos y sistemas de alerta temprana (Puma Almanza, 2015).

Los sectores que usualmente abordan conflictos ambientales son: el Ministerio del Ambiente; el Ministerio de Energía y Minas; el Ministerio de Agricultura y Riego; el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; el Ministerio de la Producción; el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y el Ministerio de Cultura.

Destacan dos instancias sectoriales en la atención de conflictos: 1) la Unidad de Prevención y Gestión de Conflictos (UPGC) del Ministerio de Agricultura, la cual atiende conflictos de tipo hídrico, que en los últimos años se han incrementado notablemente; y 2) la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura, entidad que diseña políticas y orienta la implementación de los procesos de consulta previa por las entidades promotoras.

5. Gobiernos Regionales

En vista que la emergencia e impacto inmediato de los conflictos ocurren en los territorios, los gobiernos regionales priorizaron la constitución de oficinas especializadas en el abordaje de conflictos sociales.

Aun cuando no poseen competencias ni funciones explícitas para la gestión de conflictos, han enmarcado sus intervenciones entre las funciones de “promoción de la cultura de paz” facultadas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Puma Almanza, 2015).

El desarrollo de capacidades a nivel descentralizado ha contado con el apoyo de la PCM y varios ministerios. A pesar de estos esfuerzos, en algunos casos se tiene dificultades para desplegar una estrategia unificada, puesto que los gobiernos regionales se constituyen en actores con intereses específicos en los conflictos. Además, el cambio en autoridades regionales suele significar la reorganización de prioridades de estas oficinas (PNUD, 2016a).

Caja 3

Mesa de Desarrollo de Moquegua

La región de Moquegua se localiza en el norte del desierto de Atacama, su extrema aridez ha influido en la aparición de diversos conflictos relacionados al uso y calidad del agua (Banco Mundial, 2015).

La pretensión de la empresa Anglo American de desarrollar el proyecto cuprífero Quellaveco en la cuenca del río Asana generó oposición entre la población de Moquegua, debido a que el Estudio de Impacto Ambiental planteaba el uso de aguas subterráneas del río Chilota y la desviación de aguas del cauce del río Asana. Aunque la empresa acordó con el gobierno regional financiar obras de infraestructura hídrica, y replanteó su EIA hasta en dos oportunidades, la población seguía preocupada por el uso de acuíferos (Banco Mundial, 2015).

En la región Moquegua no había una reacción adversa a la minería, sin embargo en ese periodo se habían producido en el Perú varios conflictos que cuestionaban los impactos ambientales y los beneficios directos que dejaban los proyectos mineros (Moqueguazo en el 2008, Baguazo en el 2009 y Conga en el 2012) (PNUD, 2014). El desempeño del Estado para atender estos conflictos fue deficiente y entre la población se extendía el recelo hacia la actividad minera. En ese contexto, la gestión del conflicto por la instalación del proyecto Quellaveco se constituía en un reto para cualquier instancia gubernamental.

A iniciativa del Gobierno Regional de Moquegua se conformó en el 2011, una Mesa de Diálogo para atender el problema. Se logró una amplia y diversa participación, involucrando a la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Ambiente y otros tres ministerios y organismos estatales. También participaron representantes de tres municipios provinciales, distritos, comunidades del área de influencia directa y organizaciones de la sociedad además de la empresa minera.

El trabajo de la mesa se organizó en tres comisiones que permitieron discutir y generar consensos sobre asuntos que generaron mayor desacuerdo o inquietud entre la población. Se arribaron a 26 acuerdos sobre Recursos Hídricos, Medio Ambiente y Responsabilidad Social, y se creó el Fondo de Desarrollo de Moquegua articulado a los planes de desarrollo y de competitividad regional. El seguimiento de los acuerdos de la Mesa quedó a cargo de un comité de monitoreo y evaluación integrado por representantes de los tres sectores involucrados.

El abordaje del caso permitió que el proyecto minero contara con el consentimiento de la población. Su éxito está asociado al liderazgo del gobierno regional que motivó la creación de la Mesa y actuó como facilitador del diálogo; con el involucramiento de las autoridades locales y representantes de las comunidades lo que permitió atender sus principales preocupaciones. A diferencia de otros conflictos, se logró una efectiva coordinación interinstitucional entre agencias gubernamentales del nivel central, regional y local (Banco Mundial, 2015). Por otro lado, la empresa también tuvo predisposición al diálogo.

Fuente: elaboración propia.

Caso de Guatemala

Guatemala cuenta con un Sistema Nacional de Diálogo (SND), que actúa como ente rector en temas de conflictividad social. Bajo la coordinación del Asesor Presidencial, despliega acciones que comprometen entidades del nivel central y comités departamentales. Sin embargo, a pesar de su vinculación directa con la Presidencia de la República tiene una intervención subordinada a los ministerios y otras dependencias de gobierno (PNUD, 2016b).

El SND centra su labor en el manejo de conflictos atendiendo casos concretos. No ha avanzado en propuestas para la transformación de los mismos.

En la Presidencia de la República, existen otras tres instancias que intervienen ante la emergencia de conflictos: 1) la Comisión Presidencial de Derechos Humanos, 2) la Comisión Presidencial de Diálogo, y 3) la Secretaría de Asuntos Agrarios.

1. Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH)

Se encarga de responder a demandas de violación de derechos humanos presentadas por la población contra alguna entidad gubernamental.

La COPREDEH actúa a través de la Dirección de Análisis y Mediación de Conflictos (DAM), instancia encargada del monitoreo y el análisis de la conflictividad social, y la prevención y mediación de conflictos (COPREDEH, 2013).

El trabajo de la DAM se ha visto fortalecido con la instalación de un Sistema de Alerta Temprana (SAT) el cual permite 1) construir reportes y análisis más profundos de los conflictos que emergen y 2) diseñar mapas de conflictividad social que sirven como insumos para diseñar estrategias con otras instituciones, como el Sistema Nacional de Diálogo, el Ministerio de Gobernación, el Viceministerio de Apoyo Comunitario y la Unidad de Prevención de la Violencia Comunitaria (PNUD, 2016b).

La DAM cuenta con 20 oficinas regionales desplegadas en diferentes zonas geográficas: central, occidente, sur occidente, oriente y norte de país. Así mismo, cuenta con instrumentos que incorporan el enfoque de derechos humanos (COPREDEH, 2013).

2. Comisión Presidencial del Diálogo (CPD)

Es una instancia que depende de la Presidencia de la República y está encargada de coordinar, con diferentes entidades del gobierno, acciones para la prevención, gestión y transformación de la conflictividad social.

Prioriza intervenir en conflictos de gran envergadura con un enfoque de diálogo intercultural (Comisión Presidencial del Diálogo, 2019), el cual se corresponde con la larga tradición comunitaria en el tratamiento directo de controversias.

En la Comisión participan funcionarios públicos de alta jerarquía de los Ministerios de Gobernación, Energía y Minas, Finanzas, Medio Ambiente y Recursos Naturales. También, de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Secretaría de Asuntos Agrarios, Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y COPREDEH.

Debido a su naturaleza, los cambios de gobierno afectan su composición y experiencia institucional. E, igual que el caso anterior, su intervención se ve limitada frente a otras entidades del ejecutivo (PNUD, 2016b).

3. Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA)

La SAA depende de la Presidencia de la República. mediante la Subsecretaria de Resolución de Conflictos, actúa en la resolución y transformación de conflictos relacionados a la propiedad o tenencia de la tierra. También le toca intervenir en conflictos localizados en áreas protegidas.

La SAA incorpora Metodologías Alternativas de Resolución de Conflictos (MARC) que privilegian vías paralelas a la judicialización. En ese marco, promueve la negociación, mediación y la generación del diálogo como mecanismos válidos y efectivos para el abordaje de conflictos. Además, reconoce como interlocutores válidos a los representantes de las comunidades, tales como los Consejos de Ancianos, Sacerdotes Mayas, Alcaldes indígenas, entre otros.

Su intervención involucra a diferentes órganos adscritos del sector agrario, así como del nivel central, vinculados al manejo de tierras. A nivel regional y departamental, la SAA coordina con las Gobernaciones Departamentales, Municipalidades y Alcaldías Indígenas (Secretaría de Asuntos Agrarios, 2019).

4. Otros sectores

Otras entidades que participan en la gestión de conflictos son el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y el Ministerio de Gobernación (MINGOB).

En el Ministerio de Energía y Minas existe la Unidad de Diálogo y Participación Ciudadana, que depende directamente del Viceministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Se encarga de incluir el enfoque socioambiental en los proyectos de industrias extractivas y sector energético.

La Unidad de Diálogo recopila información en campo sobre el escenario donde se instalarán proyectos de inversión. Esta información es puesta a disposición del sector público y de inversores privados. Coordina con la COPREDEH y Comisión Presidencial de Diálogo. No conduce mesas de diálogo ni procesos de negociación. Deriva su atención al Sistema Nacional de Diálogo.

El MINGOB interviene en los conflictos a través de la Policía Nacional Civil (PNC), centrándose en mantener el orden público y garantizar la seguridad durante las manifestaciones.

En el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) no posee instancias que trabajen la gestión de conflictos en su sector.

5. Procurador de los Derechos Humanos

El Ombudsman es una instancia antigua que vela por la protección de los derechos y garantías fundamentales del ciudadano frente al Estado.

Existe una red de 16 defensorías y 34 auxiliaturas a nivel nacional. Las Defensorías que intervienen en conflictos ambientales son la Defensoría de Medio Ambiente y la Defensoría de Pueblos Indígenas. Esta última ha impulsado procesos de consulta comunitaria amparándose en el Convenio 169 de la OIT y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), sin embargo, no han sido reconocidos por el Estado Guatemalteco.

La Procuraduría tiene la Dirección de Mediación y Resolución de Conflictos e Incidencia en Políticas Públicas (DIMERCIPP), la cual se encarga de recopilar información de primera mano en los territorios donde se van a instalar futuros proyectos. Dicha información se emplea para construir mapas de la problemática social. Su intervención tiene carácter preventivo.

También intervienen en conflictos manifiestos identificando los derechos vulnerados, la instancia de gobierno responsable de atenderlos y plantean recomendaciones para restituir derechos.

Otra medida para la prevención de conflictos es la Comisión de Trabajo para la Implementación de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), la cual transparenta la información de los pagos realizados por las empresas del sector de hidrocarburos y minería al Estado. La comisión está integrada por representantes del sector empresarial, sociedad civil y el Estado (Vicepresidente de la República, el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, y la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia) (Vicepresidencia del Gobierno de la República de Guatemala, 2019) .

Caja 4

Conflicto entorno a la Hidroeléctrica de Teculután

Guatemala presenta varios conflictos ambientales en torno a proyectos hidroeléctricos, muchos de ellos se localizan en tierras comunales, lo que ha significado la oposición de la población que demanda ser consultada. La atribución de realizar consultas recae en el Ministerio de Energía y Minas (MEM).

El proyecto Hidroeléctrico Teculután, promovido por la empresa Valores Mercantiles S.A., proyecta levantarse sobre el río Teculután, ubicado dentro de la reserva de la biósfera Sierra de las Minas.

Ni bien las comunidades de la zona tomaron conocimiento de las pretensiones de la empresa, rechazaron la construcción del proyecto por temor a la desaparición del río del cual dependen sus actividades agroindustriales, agrícolas y de consumo (Consejo Económico y Social de Guatemala, 2015). En septiembre de 2014, se movilizaron hacia el Ministerio del Ambiente para rechazar el estudio de impacto ambiental y frenar el otorgamiento de la licencia.

La Municipalidad de Teculután llevó a cabo una consulta popular amparándose en el artículo 64 del Código Municipal. La Procuraduría de los Derechos Humanos y la Unidad de Mediación y Resolución de Conflictos de la Magistratura de Conciencia participaron como observadoras y garantes del proceso. Los resultados de la consulta fueron contundentes. De 5 mil 325 habitantes, el 98% rechazó la instalación de la hidroeléctrica (SERVINDI, 2014).

Luego de conocer los resultados de la consulta, la municipalidad de Teculután aprobó un acuerdo municipal que prohíbe el funcionamiento de proyectos hidroeléctricos en su jurisdicción, haciendo vinculante los resultados de la consulta. Esta decisión fue cuestionada por el MEM, quien reclamó la competencia de autorizar el funcionamiento e instalación de hidroeléctricas. El caso se judicializó y en agosto de 2015 la Corte de Constitucionalidad (CC) dejó sin efecto el acuerdo municipal (Prensa Libre, 2015).

El proyecto se encuentra paralizado. El Ministerio de Energía y Minas abrió espacios de diálogo en el que participan la municipalidad y el Consejo de Teculután y la Gobernadora de Zacapa, sin embargo, la oposición se mantiene (Consejo Económico y Social de Guatemala, 2015).

El abordaje de este caso revela las diferentes posiciones y conflictos de competencias entre organismos públicos que intervienen en el abordaje de conflictos. De un lado, el Ministerio de Energía y Minas a cargo de aprobar las inversiones tendría que haber intervenido tempranamente, coordinando con el municipio un proceso de consulta que permitiera atender las protestas de la comunidad de Teculután. De otro lado, la intervención de otros organismos públicos que actúan como veedores genera confusión sobre los resultados de la consulta, validando un proceso que luego es cuestionado en tribunales.

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

En los cuatro países que forman parte del estudio, se crearon y/o reforzaron diferentes instancias, mecanismos e instrumentos para abordar la conflictividad socioambiental. Algunos países tienen instancias *ad hoc*, especialmente creadas para promover el diálogo o desarrollar acciones de prevención y transformación de conflictos; en otros casos, estas acciones son parte de las funciones de instancias ya existentes que incorporan el enfoque de prevención como parte del desarrollo de sus funciones.

Aunque existen instancias subnacionales encargadas de intervenir en conflictos sociales, hay una tendencia a centralizar o decidir desde el nivel central el modo en que se abordan los casos.

En el caso de Colombia existen instancias del nivel central y regional que actúan y se coordinan entre sí para atender los conflictos socioambientales. En el nivel central, se destacan el Ministerio del Ambiente y el Ministerio del Interior, y a nivel regional lo hacen las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y las Autoridades Ambientales Urbanas.

En México existen políticas ambientales que incorporan el enfoque de prevención de conflictos. Siendo dos los organismos que tienen un mayor protagonismo en este tema, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano. Esta última, dada los numerosos conflictos agrarios que se presentan a nivel del país, tiene un Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural, el cual se mantiene operando por más de una década perfeccionando su intervención.

Perú posee una institucionalidad robusta en temas de conflictividad social. Existen diferentes unidades especializadas en casi todos los ministerios, que actúan bajo la coordinación de un ente rector a cargo: la Presidencia del Consejo de Ministros. Además, los gobiernos regionales donde se han producido más conflictos socioambientales han creado sus propias oficinas de diálogo y prevención. A pesar de la existencia de un gran número de agencias públicas o instancias, la intervención articulada sigue siendo un asunto a mejorar.

En el caso de Guatemala, se destaca la existencia de un Sistema Nacional de Diálogo, que despliega acciones que comprometen entidades del nivel central y comités departamentales. Sin embargo, su desempeño se ve limitado porque su intervención está subordinada a la de otros ministerios. Otras instancias que intervienen en la gestión de conflictos son la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH), la Comisión Presidencial de Diálogo y la Secretaría de Asuntos Agrarios. También existen instancias que intervienen complementariamente, que inciden en la participación ciudadana, reestablecen el orden público y velan por el respeto de los derechos constitucionales de los actores involucrados en la protesta.

REFERENCIAS

- Ardilla, Laura (s.f.), "El territorio indígena que ahogó la poderosa Hidroituango", en *La Silla Vacía*. Disponible en: <https://lasillavacia.com/territorio-indigena-ahogo-poderosa-hidroituango-71219>
- Banco Mundial (2015). "Construyendo desde el conflicto: Las mesas de diálogo de Tintaya y Moquegua en Perú". Banco Mundial. Washington DC, Estados Unidos.
- BBC Mundo (18 de mayo de 2018), "Qué sucede en Hidroituango, el proyecto hidroeléctrico más grande de Colombia que tiene en alerta a más de 100.000 personas", en *BBC News Mundo*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44160611>
- Comisión Presidencial del Diálogo (s/f), "Quiénes somos", en *Comisión Presidencial del Diálogo*. Disponible en: <http://cpd.gob.gt/quienes-somos.html>
- Valores Mercantiles (2014), "Expediente 5251", en *Corte de Constitucionalidad*. Disponible en: https://leyes.infile.com/visualizador_demo/index.php?id=28727#principio
- Consejo Económico y Social de Guatemala (2015). "Mapeo y Descripción de la Conflictividad Económica y Social a Diciembre de 2015". CES. Guatemala.
- COPREDEH (2013). "Sistematización de Experiencias de Casos de Conflictividad social atendidos por COPREDEH". UNFPA y Gobierno de Guatemala. Guatemala.
- Defensoría del Pueblo (s/f), "Prevención de conflictos sociales y la Gobernabilidad", en *Defensoría del Pueblo*. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/adjuntia/prevencion-de-conflictos/>
- EIespectador.com (5 de julio de 2019), "Colombiana EPM y comunidad indígena logran acuerdos en la consulta previa por Hidroituango", en *América Economía*. Disponible en: <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/multilaterales/colombiana-epm-y-comunidad-indigena-logran-acuerdos-en-la-consulta>
- INECC (6 de junio de 2017), "Mapeo y análisis espacial de conflictos ambientales en México que provea información cartográfica al ANVCC", en *Gobierno de México*. Disponible en: <https://www.gob.mx/inecc/documentos/mapeo-y-analisis-espacial-de-conflictos-ambientales-en-mexico-que-provea-informacion-cartografica-al-atlas-nacional-de-vulnerabilidad-al-cambio-climatico>
- MINAM (25 de noviembre de 2019), "¿Qué es la Red de Alerta Temprana - RETS", en *Ministerio del Ambiente*. Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/oficina-general-de-asuntos-socio-ambientales/que-es-la-rets/>
- Ministerio del Interior (22 junio 2016), "Certificación Número 657 de 22 Junio 2016. Sobre la presencia o no de comunidades étnicas en las zonas de proyectos, obras o actividades a realizarse," en *Mininterior*. Disponible en: <https://mininterior.gov.co/sites/default/files/documentos/ConsultaPrevia/CERTIFICACIONES2016/625.pdf>
- Ministerio del Interior (2015), "Resolución de Conflictos - DAIRM 2015", en *Mininterior*. Disponible en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/resolucion_de_conflictos.pdf
- Muñoz Ávila, Lina (2012). "Panorama de conflictos ambientales en las diferentes regiones naturales del país: análisis desde la participación ciudadana" en Londoño, Beatriz; Güiza, Leonardo & Muñoz, Lina, *Conflictos ambientales en Colombia: Retos y perspectivas desde el enfoque de DDHH y la participación ciudadana*. Universidad del Rosario. Bogotá.
- PCM (s/f), "ABC de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo", en *CDN*. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/187140/ABC_de_la_SGSD.pdf
- PNUD (2014). "Experiencia de diálogo, transformación de conflictos y construcción de consensos. Sistematización de la Mesa de Diálogo de Moquegua". Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Lima.
- PNUD (2016). "Más allá del conflicto, luchas por el bienestar. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala.
- PNUD (2016a). "Diálogo y Gobernanza de los recursos naturales en el Perú. 24 avances representativos". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Lima.
- Prensa Libre (20 de agosto de 2015), "Decretan inconstitucional acuerdo municipal que prohíbe proyectos hidroeléctricos en Teculután", en *Prensa Libre*. Disponible en:

<https://www.prensalibre.com/ciudades/zacapa/decretan-inconstitucional-acuerdo-municipal-que-prohibe-proyectos-hidroelectricos-en-teculutan/>

Puma, Liz (2015), "*Los avances en la construcción de la institucionalidad para el abordaje de los conflictos sociales*" en Puma, Liz & Bedoya, César [editores]. *Transformación de Conflictos. Aportes al análisis y abordaje de conflictos para el desarrollo sostenible*. ProDiálogo y Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Lima.

Guzmán, Luis (10 de noviembre de 2018), "*Resolución 2035 de 2018 "por medio de la cual se implementan los centros regionales de diálogo ambiental y se dictan otras disposiciones"*", en *Medio Ambiente*. Disponible en: <https://medioambiente.uexternado.edu.co/resolucion-2035-de-2018-por-medio-de-la-cual-se-implementan-los-centros-regionales-de-dialogo-ambiental-y-se-dictan-otras-disposiciones/>

Secretaría de Asuntos Agrarios (2019), "*Cápsula informativa Estado de Conflictos Agrarios Mayo y Junio 2019*", en *Monitoreo*. Disponible en: <http://monitoreo.saa.gob.gt/pdf/2019/Capsula%20Informativa%20Mayo%20Junio%202019.pdf>

SEDATU (2014), "*Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Programa de Atención de Conflictos Sociales en el Medio Rural. Auditoría de Desempeño 14-0-15100-07-0271*", en *Auditoría Superior de la Federación (ASF)*. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0271_a.pdf

SEDATU (2016), "*Lineamientos de operación del Programa de Atención a conflictos sociales en el medio rural*", en *Gobierno de México*. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/72086/Lineamientos_COSOMER_2016.pdf

SEDATU (16 de junio 2017), "*Resuelve la SEDATU conflicto agrario que tenía 24 años*", en *Gobierno de México*. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/resuelve-la-sedatu-conflicto-agrario-que-tenia-24-anos>

SEMARNAT (16 de diciembre de 2019), "*Ordenamiento Ecológico del Territorio*", en *Gobierno de México*. Disponible en: <https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/ordenamiento-ecologico-del-territorio>

SERVINDI (11 de noviembre de 2014), "*Guatemala: Comunidades de Tuculután rechazan en consulta construcción de hidroeléctrica*", en *SERVINDI*. Disponible en: <https://www.servindi.org/actualidad/117758>

Ventura, María del Carmen (2018), "*Espacios agrarios en conflicto en la Meseta Purépecha. Capacuaro-Pomocuarán y Ocumicho-Tangancícuaro*" en *Revista Relaciones Estudios de Historia y Sociedad*, v. 39, N° 156. México. Disponible en: <http://www.revistareلاقات.com/index.php/relaciones/article/view/396>

Vicepresidencia del Gobierno de la República de Guatemala (s/f), "*Gabinetes y Consejos*", en *Vicepresidencia*. Disponible en: <https://vicepresidencia.gob.gt/gabinetes-y-consejos>