

## Transformación de Conflictos

El conflicto puede ser transformativo o destructivo. Es un aspecto fundamental que esta presente en cada forma de interacción social, y emerge por cambios en los intereses y las dinámicas de distintos actores. Si no es tratado, el conflicto puede generar consecuencias destructivas. Sin embargo, en algunos casos, estas consecuencias pueden mejorar estructuras sociales, políticas, y económicas. Aunque la transformación de conflictos genera sociedades más pacíficas y estables en algunos casos, también exacerba tensiones previas y crea nuevas divisiones en otros. Por lo tanto, la transformación de conflictos puede alterar significativamente estructuras de organización política y social.

En esta edición de *Múltiples*, tres colaboradores ofrecen perspectivas únicas sobre la transformación de conflictos en Colombia, Guatemala, y Perú. Stephanie Tissot, estudiante de pos-grado y empleada del JGG, explica que la aprobación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras es un gran logro político y judicial, pero cuestiona la efectividad de la ley, al notar como miles de personas siguen siendo negativamente afectados por el conflicto armado en Colombia. Beatriz Bravo, consultora y profesora de universidad, describe la experiencia de la Mesa de Negociación para Conflictos de Tierra en Alta Verapaz, Guatemala, entre los años 1997 al 2005, como un ejemplo de abordaje para la transformación de conflictos. Finalmente, Pedro Roy Rodríguez, politólogo y experto en resolución de conflictos, ilustra los conflictos sociales y políticos en torno a los recursos naturales en Perú, particularmente en el sector de minería, y enfatiza la importancia que la sociedad civil ha tenido en el manejo de estos conflictos.

Mientras que cada artículo tiene un enfoque distinto, la relación entre los recursos naturales y la emergencia y duración de conflictos es un tema que todos tienen en común. El JGG considera que esta relación es de gran importancia. Esperamos que esta edición de *Múltiples* illustre los desafíos en la gestión de conflictos así como las oportunidades para transformar el conflicto y construir una paz sostenible.

## Conflict Transformation

Conflict can be transformative or destructive. It is a key aspect of every level of social interaction, and it arises because of the changing relationships and interests of relevant actors. When conflict is left unexplored it can have destructive consequences, but in some cases, it can give rise to improved social, political, and economic structures. While this transformation may generate more stable and peaceful societies, it can also exacerbate old tensions and create new divisions. Conflict, therefore, can significantly alter patterns of social and political organization.

In this issue of *Múltiples*, three contributors provide perspectives on the transformation of political and armed conflicts in Colombia, Guatemala, and Peru. Stephanie Tissot, a graduate student and a JGG employee, notes that the recently approved Reinstatement of Lands law symbolizes an important transformation in Colombia's violent conflict, but questions the effectiveness of land restitution when the conflict is ongoing. Beatriz Bravo, a consultant and university professor, describes the experience of the Round Table for Negotiation of Land Conflict in Alta Verapaz, Guatemala. Lastly, Pedro Roy Rodríguez, a political scientist and conflict resolution expert, examines social and political nature of conflicts arising in the extractive industry in Peru. He emphasizes the importance of civil society participation in conflict management processes.

Although each writer focuses on a different issue, the relationship between natural resources and the onset and duration of political and armed conflicts is a common theme that runs throughout the articles. This relationship is noteworthy. We hope this issue of *Múltiples* fosters awareness of the challenges in conflict management as well as the opportunities for transforming conflict to achieve sustainable peace.

### Índice/Contents

- 2 Reparations "Post Conflict: Land Restitution in Colombia
- 5 Transformación de Conflictos Una experiencia en Alta Verapaz, Guatemala
- 8 Abordando al conflicto en torno a la industria extractiva (minera) del Perú
- 12 Group News

# Reparations “Post” Conflict: Land Restitution in Colombia

Stephanie Tissot

Colombian president Juan Manuel Santos promised to address the issue of land restitution for the victims of conflict when he took office in August 2010. He gave assurance that his administration would implement tough policies to return the land to those displaced by the armed conflict. “Fear, those of you who have used violence and corruption to appropriate lands that you do not own, because we are coming after you,” he warned.

On June 10, 2011, law 1448, or the Victims and Reinstatement of Lands Law, was approved. This law aims to “reinstatement stolen and abandoned lands to internally displaced Colombians, as well as offer reparation, including indemnification to victims of violations of human rights and international humanitarian law.” The law plans to restore approximately 2.2 million hectares of land to victims of forced displacement, and will be applied over a period of ten years. Already recognizing 4 million victims, the government has earmarked approximately US\$ 25 billion for its implementation.

This law symbolizes an important transformation in the political and armed conflict of Colombia. It seeks to make amends for victims affected since 1985, and the restitution of lands will cover property titles illegally obtained since the early 1990s. Violence has gained cultural legitimacy and has come to be seen as a viable tool for the resolution of conflicts in the country. Thus, the implementation of this law appears as a reaffirmation of faith in regions that have aspired to lasting peace for decades.

For the Colombian government, the restitution of land is a policy that will contribute to the reparation to victims of conflict. However, the reparation to victims as a conflict strategy is generally applied in “*post-conflict*” states. This area of transitional justice is a very crucial element for the advancement of sustainable peace and reconciliation in any *post-war* arrangement. But Colombia is not a post-war state. Many of the circumstances that gave rise to the conflict still remain. Hence, in a country where there has been reluctance to even acknowledge the presence of armed conflict, as thousands continue to be forcibly displaced, threatened, and murdered, is land restitution a realistic strategy at present?

## Origin of the Colombian armed conflict

Colombia’s civil conflict is the lengthiest armed conflict in the western hemisphere. It began in 1964 as a war waged by left-wing revolutionaries, (the Revolutionary Armed Forces of Colombia, FARC, and the National Liberation

Army, ELN), against an exclusionary political system. The conflict devolved into a struggle over resources, especially over the cultivation, production, and trade of cocaine. FARC is Colombia’s oldest and largest guerrilla group. It originated in the countryside, where the State has never been fully able to make its institutions work effectively. Over time, the Marxist ideology that had been a key component of its foundation ceded to a desire for territorial control, drug-trafficking, and drug-trade protection. The second largest guerrilla force, the ELN, also began operations in the 1960s. The ELN demanded a Christian and Communist solution to the problems of poverty, political exclusion, and corruption. Discourse and action diverged, however, as the ELN lost its focus and began engaging in illegal activities to finance its operations.

In 1997, the United Self-Defense Forces of Colombia (AUC), a paramilitary right-wing self-defense organization, emerged as a counter-insurgency strategy aimed at defeating leftist guerrilla movements. Supported by the Colombian government and promoted as self-defense committees protecting local communities, the AUC assumed greater responsibility in state-organized operations seeking to eliminate left-wing organizations. Shortly thereafter, they became regional elites and turned to illegal activities to fund their operations. Since 1997, the AUC has been responsible for the greatest number of human rights abuses and infractions of international humanitarian law in Colombia, according to Human Rights Watch in 2010.

## What does land have to do with it?

At the heart of the Colombian conflict is a dispute over land. In fact, even before the massive armed and displacement conflict of the last 40 years, land ownership was highly concentrated and Colombia was in need of agrarian reform. Over the years, all warring parties have vied for control over territories in resource-rich areas. Although some of these illegal armed organizations have sustained a vision of transforming the country’s political and economic institutions, the need to maintain reliable sources of revenue has significantly influenced their military strategies and tactical decisions. As a result, their operations have had devastating consequences for Colombians. In 2011, for example, the Commission to Monitor Public Policies on Forced Displacement stated that between 1980 and July 2010, 6.6 million hectares of land were abandoned or usurped. And *Acción Social*, a government body responsible for providing services to displaced individuals, estimates that people have been forced to abandon 6.8 million hectares, while the National

Movement of Victims against State Crime (MOVICE) estimates the figure at around 10 million hectares.

Guerrilla groups and paramilitaries have taken over land for their strategic advantage; they have continuously used these territories as corridors to export drugs, import arms, grow drug crops, or to establish areas of political influence. However, the struggle over resources has not happened only for military reasons. Macro-economic plans have been motivating factors behind the acquisition of land for mega-projects and agro-businesses as well. Regions rich in natural resources, biodiversity, and minerals are strategically important militarily, politically, and economically for international and national actors, and have been an escalating factor driving the displacement of thousands of people in the country. Mass forced displacement, therefore, is one of the most obvious illustrations of the depth of the humanitarian crisis that exists in Colombia: according to the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), since 1985, 5.2 million persons have been internally displaced, making Colombia the country with the highest number of displaced people in the world, followed by Sudan, Iraq, and Afghanistan.

### **The victims, the government, and the law**

Under international law, victims of politically motivated violence have the right to learn the truth about the violence they have suffered and to receive justice, reparations, and non-repetitions of these events. Key to this process is the reparation of victims, and in the Colombian case, the restitution of land. President Uribe took the first formal step in this process with the passing of the “Justice and Peace” law of 2005, or Law 975 (ABColumbia, 2011). Although highly controversial, the “Justice and Peace” law was designed to grant reduced sentences to demobilized persons responsible for serious crimes. It induced combatants to stop fighting, required them to confess in full to their crimes, and compelled them to provide the authorities with information necessary to dismantle criminal gangs. This law facilitated the demobilization of approximately 52,226 illegal ex-combatants and resulted in their confession to roughly 6,000 murders. These advances, however, are far from satisfactory, especially when noting the scale of violence experienced in past decades.

Consequently, in 2010, the Santos administration recognized that the current legal framework was deficient in providing sufficient reparations to the victims of conflict, and acknowledged that the “Justice and Peace” law did not ensure that illegal armed organizations

would not re-emerge. Law 1448, then, was designed to complement the deficiencies of past bills and policies, and marked a milestone in the country’s history and conflict resolution strategies. Its approval represents a positive move towards recognizing the rights of victims and the responsibility of the state in the restitution of their land. The law seeks to compensate victims of human rights violations, injustice and deprivation, and it promises to be a fundamental step towards resolving the conflicts that the Colombian people have endured for decades.

### **Ongoing dynamics of the conflict and current challenges**

While law 1448 symbolizes an important transformation in the country’s political and armed conflict, the effectiveness of the land program will depend on comprehensive protection measures, as significant political, military, and economic obstacles challenge its efficacy and sustainability.

Colombia’s internal armed conflict continues to result in serious abuses by FARC and ELN, security forces, and successor groups to paramilitaries. Paramilitary groups, supposedly demobilized, continue to operate in complicity with security forces, and play a role in consolidating the interests of powerful economic sectors (Amnesty International, 2010). Violence continues to



### **About the author**

Stephanie Tissot, Colombian, is currently studying in the Masters program in International Affairs at Carleton University in Ottawa, Canada. She is Editor-in-Chief of the Paterson Review, a journal for graduate students at the Norman Paterson School of International Affairs. Stephanie’s academic program is focused on conflict management in Latin America. She is currently working for the Just Governance Group after having completed an internship during her second term of studies.

displace millions of Colombians internally, and thousands of people continue to disappear (Human Rights Watch, 2011). In addition, according to the Colombian Attorney General's Office, 27,300 cases of forced disappearances for political reasons remain unsolved and 280,041 people were displaced in 2010 alone. At least 45 community leaders working on land restitution rights have been murdered, and victims participating in the land restitution process and human rights groups supporting them continue to be threatened.

Politically and economically motivated drug-related systematic aggression has killed at least 35,000 people (Human Rights Watch, 2011). The country continues to be one of the top producers and exporters of cocaine, and alliances among drug-dealers, demobilized ex-combatants, left-wing guerrillas, and right-wing paramilitaries prevail. These alliances have given rise to new criminal groups, known as BACRIM (criminal bands) that compete to control lucrative drug corridors and act as the only legitimate sources of authority and governance in areas where strong state institutions are absent. Thus, if President Santos's new conflict resolution strategies are to be effective and enduring, his administration, the international community, and national and international NGOs need to recognize and address these existing complications.

Land restitution is a challenge in a country where people continue to be internally displaced daily, and where illegal armed groups continue to operate. If unchanged, this reality will have important implications for those returning to their lands. Secondly, community leaders and human rights defenders working on land restitution continue to be subjected to assassinations, threats, intimidation, and persecution. The law, therefore, will need to coincide with concrete protection measures to ensure the safety of communities and their leaders. Thirdly, deficiencies in the land register in Colombia pose a great obstacle to resolving land issues. As noted by the Colombian Constitutional Court, a census of land needs

to be carried out in order to identify every property that has been expropriated or usurped, and the system for registering ownership of land needs to be updated. More importantly, the restitution of land to victims of forced displacement can only be carried out in safety if illegal armed groups and their structures are dismantled. As long as they exist, so will the threat, and so will the likelihood of corruption in state institutions.

### **Conclusion: Remedies without transformation of root causes**

Historically, Colombia has been a violent country. It has evolved as a highly segregated society where the presence of the State has been relatively weak. Many attempts at negotiations over the course of the conflict have faltered and the prospect of a negotiated solution seems, at times, very distant. However, in a country in which its political and social culture is described as “the politics of anesthesia,” significant changes are giving rise to new sources of optimism. Evidently, the achievement of a sustainable peaceful society will not be an easy or a quick task. However, the approval of law 1448, although not perfect, marks an important change in the political and social composition of the country. It illustrates that the State has recognized the insufficiency of past attempts provide reparation to victims of conflict. More importantly, it demonstrates that the Colombian government is acknowledging its responsibility in the conflict and the need to transform its policies and institutions to fulfill the pivotal role of protecting its citizens from harm. This is a step towards the re-consolidation of trustworthy and legitimate institutions. And this is an acknowledgement long awaited by the people of Colombia.

But while these political and legal transformations are to be celebrated, it is also important to wonder if the Santos administration is ready to put these policies into effect—in an effective and sustainable manner. The reparation of victims in transitional justice initiatives is a response to systematic or widespread violation of human rights. It seeks recognition for victims and promotion of possibilities for peace, reconciliation, and democracy *after* a period of pervasive human rights abuse (International Centre of Transitional Justice, 2009). The armed conflict in Colombia, however, is far from over. In view of the persistent cycles of violence and human rights abuses, the Colombian government will face great obstacles trying to address past human rights violations and advance genuine, trustworthy, and sustainable reconciliation and reparation as thousands continue to be affected by the conflict. Consequently, while the recent advances are noteworthy, Colombia will have a hard time moving forward towards sustainable peace and effectual reparation if the structures and conditions that gave rise (and continue to give rise) to conflict remain unaltered.

## **Resources on the Colombia conflict**

[Internal Displacement Monitoring Centre - Colombia](#)

[ABColumbia, Returning Land to Colombia's Victims](#)

[Human Rights Watch, World Report Chapter: Colombia, 2011](#)

[Amnesty International, Colombia Report 2010](#)

[2011 UNHCR Country Operations Profile - Colombia](#)

# Transformación de Conflictos

## Una experiencia en Alta Verapaz, Guatemala

*Este artículo describe la experiencia de la Mesa de Negociaciones para Conflictos de Tierra en Alta Verapaz, Guatemala, entre los años 1997 al 2005, como un ejemplo de abordaje para la transformación de conflictos, circunscribiéndose al marco de la Mesa y sus principales lecciones aprendidas.*

Beatriz Bravo

La experiencia de la Mesa de Negociaciones para Conflictos de Tierra en Alta Verapaz surgió de la necesidad de construir espacios de diálogo y mediación, debido a los conflictos y violencia generados en torno a la problemática agraria a lo largo del devenir histórico de dicho departamento.

Entre los aportes más importantes destacan la promoción del diálogo, la mediación, la construcción de confianza, el respeto a otras culturas y la participación ampliada en la Mesa, de distintos actores para la búsqueda de soluciones conjuntas.

### Después de la guerra

Luego de 36 años de guerra interna en Guatemala entre 1960 - 1996, se firmaron 12 Acuerdos de Paz. Estos Acuerdos tuvieron como objetivo dar por finalizado el conflicto armado interno y construir una agenda que permitiera viabilizar las transformaciones del Estado. Además, señalaron ámbitos específicos de conflicto cuyo abordaje debía ser atendido de manera prioritaria por los actores comprometidos con la reconstrucción de la paz y la reestructuración de las relaciones desarticuladas por el conflicto.

En ese marco, destacan los conflictos agrarios como uno de los problemas históricos y estructurales del país, agudizados entre otras razones, por la desigualdad en torno a la distribución de la tierra, la discriminación étnica, la carencia de seguridad jurídica, y

las contradicciones entre el sistema normativo estatal y el sistema normativo indígena.

### La lucha por la tierra

En general, los conflictos por la tierra tienen múltiples causas ya que articulan factores jurídicos, económicos, políticos, laborales, étnicos y religiosos, entre otros, confluyendo en un espacio concreto, como ocurre en el departamento de Alta Verapaz, donde la problemática agraria es histórica y estructural, debido al uso, tenencia y propiedad de la tierra.

Alta Verapaz es un departamento ubicado al norte de Guatemala, cuya extensión territorial equivale al 8% del territorio nacional. Según SEGEPLAN, 2011, Alta Verapaz se encuentra entre los cinco departamentos más poblados del país, con un 93% de población indígena perteneciente a la etnia Maya, en cuya cultura la tierra no



se concibe necesariamente como un bien de capital, sino como fuente que produce vida y alimento. Por lo tanto hay una coexistencia entre propiedad privada y propiedad colectiva.

Según el informe *Análisis de la Conflictividad* preparado en 2004 por la Procuraduría de Derechos Humanos y la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), una de las principales características del conflicto es que la estructura de propiedad de la tierra en esta región está concentrada en fincas de grandes extensiones, donde viven trabajadores agrarios, situación que ha generado múltiples conflictos entre campesinos y propietarios relacionados con la tenencia y la propiedad de la tierra. Dentro de estos conflictos, el informe arriba mencionado destaca los de relación laboral, de falta de definición de linderos, titulación y escrituración, compra-venta de tierras y la servidumbre de paso.

A partir de esta problemática que ha generado conflicto y violencia, surgió la *Mesa de Negociaciones de Tierra de Alta Verapaz* como una instancia de diálogo y mediación. Los marcos referentes para su instalación son los Acuerdos de Paz, principalmente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. El primero señala que los derechos de los pueblos indígenas relativos a la tierra incluyen tanto la tenencia comunal o colectiva como la individual, los derechos de propiedad, de posesión y otros derechos reales, así como el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de las comunidades, sin perjuicio de su hábitat. El acuerdo subraya que es necesario desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, titulación, protección reivindicación restitución

y compensación de estos derechos. El segundo Acuerdo, en su primer considerando señala que: *“Una paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población, que ello es necesario para superar las situaciones de pobreza, extrema pobreza, desigualdad y marginación social y política que han obstaculizado y distorsionado el desarrollo social, económico, cultural y político del país y han constituido fuente de conflicto e inestabilidad”.*

En Alta Verapaz el diálogo no era la vía tradicional o cultural para resolver problemas. Además, eran escasos o insuficientes los espacios institucionales para facilitar o mediar conflictos de tierra, ya que por un lado, muchos requerían de gestiones entre una o más instancias y por otro



## Sobre la Autora

Beatriz Bravo es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de San Carlos de Guatemala, tiene estudios de Maestría en Políticas Públicas, es Docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar, y trabaja consultorías en temas de planificación, programas y proyectos sociales de desarrollo.

*“Una paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población, que ello es necesario para superar las situaciones de pobreza, extrema pobreza, desigualdad y marginación social y política que han obstaculizado y distorsionado el desarrollo social, económico, cultural y político del país y han constituido fuente de conflicto e inestabilidad”.*

lado, existía una falta de credibilidad en la acción mediadora de las instituciones del Estado.

### La Mesa

En 1997 surgió la Mesa de Negociaciones para Conflictos de Tierra en Alta Verapaz, como iniciativa de varios sectores de la sociedad civil, entidades estatales, y a instancias de MINUGUA. En la integración de la Mesa se pueden mencionar representantes de organismos del Estado, y de la sociedad civil<sup>1</sup> quienes en su mayoría concurrieron por compromiso personal. El objetivo era disminuir los casos de conflictividad a través de la construcción de

<sup>1</sup> Los participantes incluyeron: Pastoral Social Diocesana, MINUGUA, COPREDEH, Organización Departamental para la paz, Dependencia Presidencial para los Derechos Humanos –CONTIERRA-, Fondo Nacional de Tierras –FONTIERRA-, Comisión Institucional para el Desarrollo y el Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra –PROTIERRA-, Asociación de Caficultores del Norte, Coordinadora Nacional Indígena y Campesina –CONIC-, FUNDEMI, Asociación de Amigos del Desarrollo, Centro Universitario del Norte de la USAC, Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, esta última con participación hasta el año 2000. (Milián, Bayron, Grúnberg, Georg, Cho B, Mateo (2002)).

procesos de diálogo y mediación, en los que confluyeron diferentes actores y sectores para hacer más eficiente el tratamiento de conflictos agrarios. Por ello, se definió como una instancia de buenos oficios, en la que los miembros participaban por conciencia y buena voluntad, sin remuneración alguna. Las instancias estatales que tenían como función intervenir en los asuntos de tierras eran invitadas a participar y, en general, la participación en la Mesa estaba abierta a cualquier persona que tuviera interés y quisiera aportar ideas para resolver conflictos.

En su dinámica de funcionamiento destacan la periodicidad de sus reuniones -una vez por semana casi ininterrumpidamente desde su surgimiento-; la atención a temas vinculados a problemas de tierra o laborales; la participación mayoritaria de de campesinos Mayas Q'eqchi' -población vulnerable y con escasos recursos para buscar atención a su problemática en otra instancia-; y el uso del español y el q'eqchi' -idiomas predominantes en la región- para el desarrollo de las actividades.

### Principales lecciones aprendidas

La Mesa propició espacios de diálogo entre las partes para buscar soluciones a los conflictos de tierra; su reconocimiento y aceptación fueron determinantes

para su intervención y así facilitar la concertación entre sectores tradicionalmente opuestos para resolver conflictos a través de la integración de intereses.

Asimismo, la instancia promovió la convergencia de distintas instituciones del Estado, permitiendo no solamente el diálogo, sino además que los procesos de atención fueran eficientes, como la coordinación de acciones conjuntas y la solicitud y gestión de demandas ante instancias competentes.

La participación ampliada de actores en la Mesa permitió disponer de conocimientos legales y técnicos sobre problemas agrarios y laborales. En efecto, la Mesa promovió el debate entre las partes, así como el respeto

a la cultura en los procedimientos de resolución de conflictos. Un aspecto fundamental fue el ejercicio de escuchar a los involucrados y cooperar en la interpretación del problema desde diversos puntos de vista: jurídico, cultural, económico y social.

Debe señalarse, sin embargo, que una dificultad recurrente en el funcionamiento de la Mesa fue la participación variable de los representantes institucionales debido a cambio de personal, lo cual, en algunos momentos, afectó la relación institucional de la Mesa.

Según Vincent Fisas (en Calderón Concha, Percy), la transformación de conflictos aprovecha éste para construir la paz a través de

compromisos a largo plazo que involucran a toda la sociedad. Desde esta forma de intervenir, los conflictos se convierten en retos que nos brindan la oportunidad de crear oportunidades positivas. En la experiencia concreta de la Mesa de Negociación de Conflictos de Tierra en Alta Verapaz, si bien se promueve el diálogo y la mediación para resolver problemas concretos relacionados con los problemas agrarios, un aporte fundamental resulta en el incentivo a la construcción de confianza, respeto a otras culturas y participación ampliada de actores para la búsqueda conjunta de soluciones. Finalmente, el aporte de la Mesa se basa en la construcción de puentes de diálogo y comunicación para promover la transformación de conflictos y la construcción de una cultura de paz.

## Bibliografía consultada

Aguilar Umaña, Isabel (2005). La buena voluntad al servicio de la paz. La experiencia de la Mesa de negociación para conflictos de tierra en Alta Verapaz, Guatemala. En *Nuevos Caminos para la Resolución de Conflictos. Experiencias latinoamericanas*. Compiladora Yadira Soto (Pág. 141) Washington, D.C: OEA-UPD.  
Calderón Concha, Percy (2009). Teoría de Conflictos de Johan Galtung. *Revista Paz y conflictos*. Número 2. (Págs. 60-81) España: Instituto de Paz y Conflictos.

Camacho, Carlos (2003). *Guía para la investigación de los conflictos sobre la tierra y el territorio en Guatemala*. (Colección Dinámicas Agrarias en Guatemala, VII. Pág.128). Guatemala: FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA.  
Milián, Bayron, Grúnberg, Georg, Cho B, Mateo (2002). *La conflictividad agraria en las tierras bajas del norte de Guatemala: Petén y la Franja Transversal del Norte*. (Colección dinámicas agrarias II. Pág. 192). Guatemala: FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA.

PDH-MINUGUA (2004). Análisis de la Conflictividad. *Colección Acuerdos de Paz y Derechos Humanos*. (Material de Información, tomo IV. Pág. 77). Guatemala: PDH-MINUGUA.

Peláez, Ana Victoria (2000). La Gestión Local en la Resolución de Conflictos: La mesa para negociación de conflictos de tierra de Alta Verapaz. En *Revista Estudios Sociales No. 63*. (págs. 115) Guatemala: URL/IDIES.

Sarti Castañeda, Carlos Alberto; Aguilar Umaña, Isabel (2006). *La conflictividad guatemalteca y su abordaje constructivo*. (Pág. 57). Guatemala: Fundación PROPAZ/ FONGOB.

SEGEPLAN (2011). Plan de desarrollo departamental de Alta Verapaz (Serie PDD SEGEPLAN: CD 16. Pág.121). Guatemala: COCODE/SEGEPLAN.

# Abordando al conflicto en torno a la industria extractiva (minera) del Perú

Pedro Roy Rodríguez

Si uno revisa las últimas noticias sobre el Perú, encontrará que la atención ha estado puesta en dos acontecimientos sobresalientes: el centenario del descubrimiento científico de la ciudadela Inca de Machu Picchu, ubicada en el Cusco; y la ola de conflictos sociales en varias regiones del interior del país en torno a las actividades de la industria extractiva minera, esto, *ad portas* del cambio de gobierno entre el saliente presidente Alan García y el recientemente electo Ollanta Humala.



## Sobre el Autor

Pedro Roy Rodríguez es politólogo con especialidad en Resolución de Conflictos, Gobernabilidad y Políticas Públicas. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo de la Asociación Civil RedComunitaria, que trabaja temas de Gobernanza y Liderazgo Social en el Perú; asimismo, ha sido consultor de diversas organizaciones especializadas en temas de resolución de conflictos y comunicación social en torno a proyectos de participación comunitaria e industria extractiva, en los que ha trabajado en el acompañamiento de procesos de liderazgo y fortalecimiento de capacidades para el diálogo.

## Definiendo el conflicto

Con frecuencia se tiende a asociar el conflicto con problemas, violencia o crisis sin mayor distinción, como si fuesen sinónimos, asimismo se le otorga una valoración negativa, de amenaza al sistema democrático; de ahí que casi mecánicamente se ensayen discursos para erradicar el conflicto. Sin embargo, los especialistas coinciden en que el conflicto es un fenómeno cotidiano de las sociedades y de las relaciones humanas, que representa una oportunidad de cambio y requiere una pluralidad de actores (Lederach, 2003). El conflicto implica una disputa -material o simbólica- entre partes que se perciben una a la otra como un obstáculo para la satisfacción de sus necesidades y/o intereses; lo que se expresa en acciones de protesta, exigencias, etc., pero también en alternativas de solución según la capacidad y mecanismos institucionales con que cuenten los actores sociales.

## Contexto y dinámica del conflicto

El Perú es uno de los países en desarrollo que ha venido promoviendo sostenidamente la Inversión Extranjera Directa como política (económica) de Estado (Póveda, 2005), desde A. Fujimori hasta A. García (1991-2011), con lo que atrajo grandes inversiones sobre todo en el sector minero (Newmont, Barrick, BHP Billiton, Southern, Antamina, Rio Tinto, Xtrata, Anglo American, Nanjinzhao, etc.). En 2009 se estimaba un desembolso cercano a los US\$ 30,000 millones para la industria minera en los próximos diez años (El Comercio, 19/09/2009); entre 2010 y lo que va de 2011 ya se han invertido cerca de US\$ 8,000 millones en el sector minero (SNMPE, 19/07/2011). Sin embargo, a este crecimiento sectorial y bonanza macroeconómica, le acompaña una

creciente tendencia de conflictividad social y el estallido de conflictos como los suscitados en Puno en torno a la minera canadiense Bear Creek. A junio de 2011, la Defensoría del Pueblo reporta 217 conflictos sociales; de la estadística de los últimos tres años, se observa que predominan los conflictos de tipo socioambiental (50% del total registrado), que los conflictos activos vienen superando a los conflictos latentes, y que la mayoría de ellos se encuentran en procesos de diálogo.

Es frecuente que los conflictos socioambientales se originen en las zonas de influencia directa (ZID) donde operan los proyectos extractivos; sin embargo, con la combinación de factores políticos adquieren otros rasgos, y muchas veces llegan a tener un alcance regional. Entre los actores en conflicto se ubican a las comunidades (campesinas, nativas o parceleros privados), empresas extractivas (transnacionales, nacionales y artesanales) y el Estado en sus múltiples niveles (gobierno central, ejecutivo y gobiernos regionales y locales); también participan las organizaciones no gubernamentales (ONG) entre otros actores (confederaciones nacionales, frentes de defensa, iglesias, mediadores, Ombudsman, etc.) según la particularidad del escenario.

Respecto a las fuentes del conflicto, estas son diversas y complejas, y no necesariamente se explican por una secuencia lineal. Entre las percepciones y los asuntos en controversia se ubican la afectación de la salud y los recursos naturales, las expectativas insatisfechas (empleos locales, contratación de proveedores locales, etc.), incumplimiento de acuerdos, compensaciones económicas por acceso a tierras, provisión de servicios sociales (postas, escuelas, agua, luz, etc.),



Asamblea Comunitaria

Photo credit/Foto por: Segundo Bustamante

demandas locales y regionales en torno a desarrollo socioeconómico, etc. Los conflictos se desenvuelven en un marco estructural y de factores condicionantes entre los que se identifica la desconexión de partidos políticos con sus bases y la aparición de brókeres políticos a nivel regional, la ausencia o ineficiencia estatal, la fragmentación social, la exclusión social y la pobreza extrema concentrada en el ámbito de operación de los proyectos extractivos.

### Abordaje del conflicto

Ante el panorama de creciente conflictividad social, se cuenta con algunos esfuerzos institucionales para el seguimiento, estudio y tratamiento de los conflictos sociales; a nivel nacional, desde la Defensoría del Pueblo, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y algunos centros del sector civil, a través de sus observatorios registran, alertan y

monitorean los conflictos; asimismo, desde la PCM, recientemente (2010) se ha impulsado el programa *PrevCon*, orientado a fortalecer las capacidades nacionales para la prevención y el manejo constructivo de conflictos. En los siguientes años al gobierno de transición democrática de V. Paniagua (2000-2001), en el marco del Acuerdo Nacional y proceso de descentralización, se desató un “boom participativo”; Así, se abrieron espacios de diálogo y negociación entre comunidades y empresas extractivas, sólo ocasionalmente con presencia estatal a través de los gobiernos locales, regionales o entidades sectoriales, y otros actores.

De una parte a este tiempo, las mesas de diálogo se han multiplicado geométricamente, éstas son requeridas por los distintos actores sociales en cuanto conflicto se suscite; sin embargo, el planteamiento de agendas

maximalistas, la búsqueda de solución a corto plazo y un clima de elevada confrontación estarían derivando en la fatiga del diálogo, convirtiéndolo en un elemento simbólico de disputa antes que en un mecanismo de prevención de conflictos. El politólogo M. Tanaka (2008) señala que existe debilidad institucional por parte del Estado, lo mismo que fragmentación y multiplicidad de intereses sociales que se perciben afectados por la actividad minera; sin embargo, aun cuando persista la conflictividad estructural, los espacios y mecanismos de diálogo y concertación permiten que ésta sea canalizada por medios institucionalizados y pacíficos.

### Un caso emblemático: Tintaya

Son varios los proyectos mineros del país como Conga, Norsemont, Michiquillay, Las Bambas, La Granja, etc., donde se han iniciado



Pedro Roy Rogriguez facilitando una discusión.

Foto por Segundo Bustamante

procesos de diálogo, negociación y/o concertación, con distintas condiciones, características y resultados; sin embargo, por sus logros, permanencia, y lecciones extraídas, la mesa de diálogo de Tintaya (Cuzco) representa el caso (local) más exitoso de tratamiento y resolución de conflictos socioambientales en el Perú. Cabe precisar que los esfuerzos de diálogo no tuvieron los mismos resultados a nivel provincial, donde participaron otros actores y se abordaron otros puntos de agenda.

Tras varios episodios de conflicto, hacia el año 2001, la empresa minera transnacional BHP Billiton y cinco comunidades de su entorno, con el acompañamiento de organizaciones como Oxfam, CooperAcción y Conacami, sin la presencia estatal (breve participación del gobierno local) por decisión de los mismos actores, se pusieron de acuerdo para tratar sus conflictos a través de una mesa de diálogo (y negociación), tanto los pasivos generados por la administración de empresas anteriores -expropiación de tierras y reasentamiento de pobladores- como los asociados a la gestión de BHP Billiton. Esta apertura al diálogo respondía a un primer intento por

resolver los conflictos suscitados, pero también por identificar oportunidades de desarrollo en la zona de influencia de la empresa minera. Así, se conformaron cinco comisiones de trabajo: Tierras, Medioambiente, Derechos Humanos, Desarrollo Sostenible y Coordinación y Seguimiento, que proveyeron la información necesaria para el abordaje del conflicto. Actualmente, la mina le pertenece a la suiza Xtrata Tintaya, la que mantiene el diálogo de manera permanente.

No obstante, este proceso ha tenido marchas (instauración de la mesa de diálogo, firma de convenio marco etc.) y contra marchas (como la toma del campamento en el 2005), su principal éxito radica en la transformación de las relaciones entre empresa y comunidad; de manifestaciones de violencia y contención se dio paso a una relación de respeto mutuo y de construcción de confianza, de donde derivan la colaboración, mejoras en la comunicación, las búsqueda de soluciones a los conflictos y problemas. De este modo, se obtuvieron resultados satisfactorios para ambas partes, tanto la continuación de las operaciones mineras como también

una serie de compromisos en favor de las comunidades, entre ellos la reposición de tierras (con un aumento de 25%), y la creación de un fondo social por US\$ 330 mil hasta diciembre de 2007, entre otras garantías al proceso.

### Algunas reflexiones sobre el escenario

Además de 'partner' de las inversiones, el gobierno central es percibido como el principal actor de los conflictos sociales en el Perú; no solo por sus deficiencias en el tratamiento de conflictos, sino también por las contradicciones en sus políticas sectoriales y municipales, pero sobre todo por la emisión de decretos de urgencia (durante el gobierno de A. García) que se perciben como una vulneración de los derechos constitucionales que protegían a comunidades nativas y/o campesinas sobre la intangibilidad de sus tierras entre otros. Precisamente de estos decretos, se derivan las manifestaciones nativas ocurridas en Bagua que han representado el conflicto más trágico del Perú en los últimos años.

En varios de los escenarios con tradición minera del Perú, existen elevadas expectativas sobre los beneficios que a corto plazo pudiera traer la presencia de grandes proyectos mineros sobre las comunidades ubicadas en las zonas de influencia directa; de ahí que en los espacios de negociación las posiciones comunales no planteen un abierto rechazo a la actividad minera sino que estarían buscando asegurar ciertos privilegios económicos (trabajo, compensaciones, fondos, contrataciones) así como garantías sobre condiciones de preservación medioambiental y sociales. Por el contrario, en zonas tradicionalmente agrícolas de la costa norte y sur, como Piura, Moquegua y Arequipa, existe una mayoritaria oposición al desarrollo de actividades extractivas mineras; lo que se ha expresado a

través de acciones de violencia y consultas populares en las que ganó el “NO” mayoritariamente. Sobre el proceso de consulta previa, libre e informada del Convenio 169 de la OIT; a la luz de la legislación nacional y sectorial han surgido muchas dudas sobre su interpretación *-en qué casos correspondía su aplicación y si era de carácter vinculante o no-*; lo cual ha sido bastante utilizado como argumento de disputa.

El diálogo persigue la generación de confianza como fin máximo; sin embargo, en algunos escenarios donde se han abierto espacios de diálogos, éstos se encuentran condicionados por plazos preestablecidos para la obtención de resultados, vinculados a requerimientos legales o corporativos (obtención de licencia social para los proyectos mineros, firma de convenios marco, aprobación de

resultados EIA entre otros). De ser así, estaríamos frente a una suerte de diálogo instrumental que no garantiza la perdurabilidad de acuerdos y desvirtúa la esencia de un diálogo genuino. Por otra parte, estos espacios dialógicos suelen ser de carácter bilateral; sin embargo, para el logro de acuerdos legítimos, perdurables e integrativos es necesario que hacia un mediano plazo estos procesos transiten hacia encuentros multiactorales no obstante las dificultades que impliquen trabajar con un universo más amplio de actores e intereses.

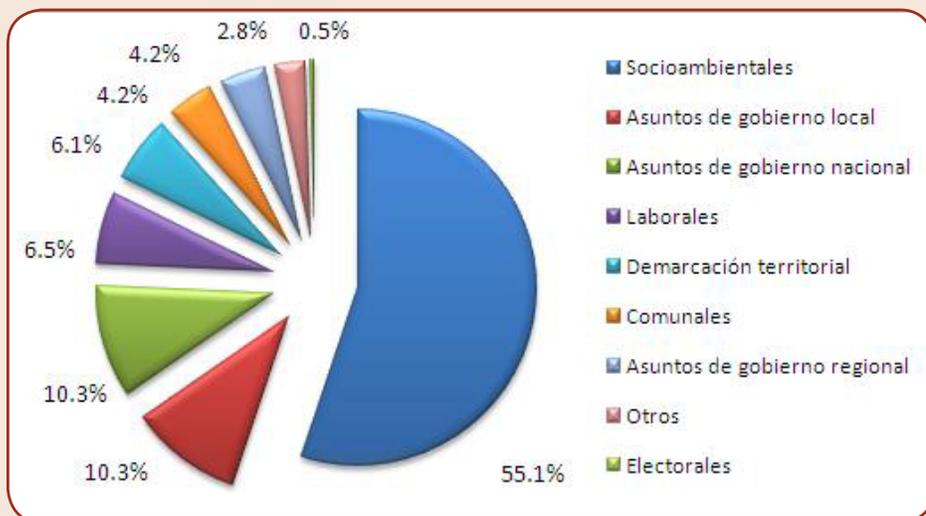
## Conflictos en Perú en Julio 2011 según la Defensoría del Pueblo

### Informes Mensuales sobre Conflictos Sociales en Perú

La Defensoría del Pueblo de Perú publica informes mensuales sobre conflictos sociales en el país. En el mes de julio de 2011 la mayoría de los conflictos activos (135) y latentes (79) son caracterizados por ser disputas socioambientales (55% - 118 de 214 - de los conflictos registrados).

Tipo	Nº de casos
Socioambientales	118
Asuntos de gobierno local	22
Asuntos de gobierno nacional	22
Laborales	14
Demarcación territorial	13
Comunales	9
Asuntos de gobierno regional	9
Otros	6
Electorales	1
<b>Total</b>	<b>214</b>

Defensoría del Pueblo de Perú



Defensoría del Pueblo de Perú

Bebbington y otros (2008) explican que la sociedad civil cada vez tiene una mayor observancia sobre las actividades de las industrias extractivas, lo que ha traído consigo el fenómeno denominado ‘glocalización’ (vinculación entre lo local y lo global) como se observa en los emblemáticos casos de Tintaya (Cuzco) y Quillish (Cajamarca) en donde la resonancia de hechos y la participación de algunos actores internacionales como Oxfam han permitido que se trascienda la esfera local hasta llegar a las propias sedes corporativas de las empresas transnacionales y tomar contacto con los Ombudsmen para casos de minería.

Finalmente, no obstante exista un avance en la apertura para el abordaje de conflictos mediante mecanismos institucionalizados como el diálogo y la negociación, el patrón de conducta de los actores sociales todavía se desenvuelve entre la dicotomía *diálogo-presión*. Los avances hasta ahora registrados representan una plataforma inicial sobre la cual correspondería fortalecer no sólo las capacidades dialógicas de los actores, sino también el marco institucional a través del cual Estado, sociedad civil y empresa tratan sus conflictos y articulan sus intereses de manera funcional, a fin de consolidar procesos de entendimiento pacíficos e institucionales para una mejor gobernabilidad democrática.

# Just Governance Group News

## JGG will Prepare Study for UNICEF on Child Protection Systems in Fragile States

The **Just Governance Group** has been contracted by **UNICEF** to complete a study regarding Child Protection Systems in Fragile States. Canadian consultants Lisa Lachance, Dennis Stuebing, and Kimberly Inksater will review good practices related to capacity building in fragile states and lessons learned in child protection work. The study aims to develop a framework to strengthen capacity building and service delivery of child protection systems in Sub-Saharan Africa.

## Carmen Beatriz Ruiz, a Just Governance Group consultant, was awarded the Freedom Prize

Carmen Beatriz Ruiz, a **Just Governance Group** consultant, was awarded the **Freedom Prize** by the **National Press Association of Bolivia** in May, 2011 for her defense of human rights and freedom of expression.

She is the first woman to receive the prize. Carmen Beatriz is recognized in Bolivia for her work as social communicator, journalist, columnist and women's rights defender.



Photo by Elaine Bruer  
(Just Governance Group)

[Read Carmen Beatriz' acceptance speech](#) (in Spanish).

## JGG's Strategic Planning Retreat

The **Just Governance Group's** Strategic Council will meet from August 24 to August 27, 2011 near Ottawa, Canada. This meeting will bring together several JGG members, external advisors and staff to reflect on the first five years of consultancies and knowledge development initiatives in Latin America and other regions. The Council will identify key strategies for future consultancy and knowledge development work by the JGG network. New corporate and group management processes will also be reviewed and approved.

## JGG to Host First Annual Learning Symposium

On August 30, 2011, the **Just Governance Group** will be hosting its first annual Learning Symposium. The theme for this symposium is "**Human Rights, Conflict Prevention, and Corporate Social Responsibility in the Extractive Industry.**"

This learning symposium is an opportunity to exchange views on an issue of emerging importance and to begin a collaborative process of generating ideas and proposals to address the complex issues raised during this process. We will examine the tensions that arise between communities and mining companies in a constructive dialogue that integrates conflict prevention, human rights, and corporate social responsibility perspectives. The Group is pleased to welcome to the discussion Amilcar Pop, of the Association of Mayan Lawyers of Guatemala, and Carmen Beatriz Ruiz, JGG Consultant from Bolivia.

### JUST GOVERNANCE GROUP Contact Information

Kimberly Inksater, Director:  
[kj.inksater@justgovernancegroup.org](mailto:kj.inksater@justgovernancegroup.org)

Elaine Bruer, Corporate and Office Manager:  
[e.bruer@justgovernancegroup.org](mailto:e.bruer@justgovernancegroup.org)

Carmen Beatriz Ruiz:  
[cb.ruiz@justgovernancegroup.org](mailto:cb.ruiz@justgovernancegroup.org)

NEW Physical Address:  
858 Bank Street, Suite 107A,  
Ottawa, Canada.

Mailing Address:  
406 Sunnyside Avenue,  
Ottawa, Canada  
K1S 0S7

Skype: JustGovernanceGroup

Tel: 613-729-5612

Fax: 613-729-1085

[info@justgovernancegroup.org](mailto:info@justgovernancegroup.org)

[www.justgovernancegroup.org](http://www.justgovernancegroup.org)