



El rol del **OEFA** en la gestión de conflictos socioambientales



El rol del OEFA en la gestión de conflictos socioambientales



ORGANISMO DE EVALUACIÓN
Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

El rol del OEFA en la gestión de conflictos socioambientales



El rol del OEFA en la gestión de conflictos socioambientales

Copyright © 2014 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA
Av. República de Panamá N° 3542, San Isidro, Lima - Perú
Teléfono: (51-1) 713-1553
Correo electrónico: webmaster@oefa.gob.pe
Sitio web: www.oefa.gob.pe

Consejo directivo:

Hugo Ramiro Gómez Apac
Genaro Lino Matute Mejía
César Paul Ortiz Jahn
Roxana María Barrantes Cáceres

Directores:

Hugo Ramiro Gómez Apac
Milagros Granados Mandujano

Equipo de revisión

Sebastián Enrique Suito López
Delia Morales Cuti
Gary Rojas Camayo
Mijail Camborda Bejarano

Equipo de elaboración

Andrea Lostaunau Barbieri
Elaine Vasquez Quispe

Colaboradores:

Hernán Arana Nique
Roger Palacios Geldres
Susan Isla Rodríguez
Luis Morante Guerrero
Víctor Aragón Vallenás
Christian Flores Magino

Corrección de estilo

Roxana Villalba Garcés

Diseño y diagramación:

Ángel Inga Ayala
Carla Ochoa Quisel
Jhaqueline Hernández Toro

Fotografía:

Walter Wust

Impreso en Lima, Perú
Primera edición: diciembre del 2014 (tiraje 2000 ejemplares)

La versión digital de este documento se encuentra disponible en: www.oefa.gob.pe

Este documento ha sido publicado con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (MRECD), en el marco del proyecto: "Alianzas para el Diálogo: Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales". El PNUD y el MRECD no se hacen responsables en ningún caso de los contenidos de este documento; tampoco se hacen responsables de las opiniones emitidas durante la distribución y difusión del mismo.

El PNUD y el MRECD no se hacen responsables en ningún caso de los contenidos, informaciones, gráficos e imágenes de este documento; tampoco se hacen responsables de las informaciones, opiniones y conceptos que sean emitidos o distribuidos durante su difusión.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú - N° 2014-19752
ISBN: 978-612-46660-9-4

Impreso en: Industrias Gráficas ZAFERRO S.A.C.
Jr. Callao Nro. 427 INT. 02 Lima, Perú. RUC: 20546879748

Contenido

GLOSARIO	11
PRESENTACIÓN	13
CAPÍTULO I	
LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES	17
I.1 ¿Qué es un conflicto socioambiental?	17
I.2 Tipos de conflictos socioambientales	19
I.2.1 Clasificación de los conflictos según las competencias de las instituciones involucradas	19
a) Según las funciones de las instituciones	20
b) Según los sectores fiscalizados	23
I.2.2 Clasificación de los conflictos socioambientales por tipo de demanda	25
CAPÍTULO II	
LAS COMPETENCIAS DEL OEFA EN LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES	27

II.1	El macroproceso de fiscalización ambiental	27
	a) La evaluación ambiental	28
	b) La supervisión ambiental directa	30
	c) La fiscalización ambiental en estricto	31
	d) Régimen de incentivos	32
II.2	Supervisión a entidades de fiscalización ambiental	33
II.3	Órganos del OEFA encargados de la gestión de conflictos socioambientales	34
	a) Coordinación de Gestión de Conflictos y Cumplimiento de Compromisos Socioambientales	34
	b) Coordinación de Sistematización de Información e Investigación de Conflictos Socioambientales	37

CAPÍTULO III

	ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN EN LA GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES	39
III.1	Etapa de recolección de información	40
III.2	Etapa de análisis de los conflictos socioambientales	42
	III.2.1 Análisis del contexto	42
	a) Los actores del conflicto socioambiental	42
	b) Demandas socioambientales: posiciones, intereses y necesidades en conflicto	43
	c) Obstáculo y fortaleza: el acceso a la información	44
	III.2.2 Resultado del análisis	46
III.3	Etapa del diálogo	47
	III.3.1 El diálogo en la prevención de conflictos socioambientales	47
	III.3.2 El diálogo en el tratamiento de conflictos socioambientales	50
	III.3.3 El diálogo en el seguimiento de conflictos socioambientales	51

	CONCLUSIONES	53
--	---------------------	-----------

	BIBLIOGRAFÍA	55
--	---------------------	-----------

Glosario

Compromiso socioambiental

Acuerdos asumidos por las partes en el marco de un espacio de diálogo creado para la gestión de conflictos socioambientales.

Obligaciones ambientales

Deberes fiscalizables contemplados en la legislación ambiental, los instrumentos de gestión ambiental, los contratos de concesión y los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA)

Entidad pública de ámbito nacional, regional o local que tiene atribuida alguna o todas las acciones de fiscalización ambiental, en sentido amplio. Excepcionalmente, y por disposición legal, puede ser considerada EFA, aquel órgano de línea de la entidad que se encuentre facultado para realizar funciones de fiscalización ambiental.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

Organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de la fiscalización ambiental. El OEFA es el ente rector del SINEFA.

Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA)

Sistema que tiene por finalidad articular las funciones de fiscalización ambiental a nivel nacional, regional o local.

Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA)

Sistema de identificación, prevención, supervisión y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos. Comprende las políticas, planes y programas de nivel nacional, regional y local que generen implicancias ambientales significativas, así como los proyectos de inversión pública o de capital mixto que podrían causar impactos ambientales negativos significativos.

Instrumento de Gestión Ambiental (IGA)

Documento que contiene la descripción de la acción propuesta y los antecedentes del área de influencia, la identificación de los impactos ambientales durante toda la duración del proyecto, la valorización económica del impacto ambiental, las estrategias de manejo ambiental, los planes de participación ciudadana y los planes de seguimiento, vigilancia y control, entre otros.

Ministerio del Ambiente (Minam)

Ente rector del sector ambiental, encargado de desarrollar, dirigir, supervisar y ejecutar la Política Nacional Ambiental.

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS)

Órgano técnico especializado de la Presidencia del Consejo de Ministros encargado de dirigir, en el ámbito de sus competencias, el proceso de diálogo con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos, con el objeto de prevenir conflictos sociales y contribuir a su solución. Articula la labor de los sectores del Poder Ejecutivo y de otros niveles de Gobierno en la prevención y gestión de estos conflictos. Facilita la mediación y/o negociación para la solución de los conflictos.

Presentación

Durante los últimos años, el Perú ha experimentado un notable crecimiento de las actividades económicas orientadas al uso y aprovechamiento de recursos naturales. El Estado ha establecido una serie de condicionamientos para garantizar que estas actividades se desarrollen en armonía con el derecho que tienen todos los ciudadanos de vivir en un ambiente sano. El cumplimiento de estas condiciones no solo asegura la conservación y protección del ambiente, sino que además evita las tensiones sociales en las zonas donde se desarrollan dichas actividades.

Los conflictos socioambientales se originan debido a las diferentes percepciones que las personas, empresas e instituciones tienen sobre una potencial afectación del ambiente. Estas percepciones surgen, debido a que la contaminación es un fenómeno muy complejo que puede ser causado por diversos factores. La incertidumbre sobre sus causas genera temor en la población ante el desarrollo de actividades extractivas (Defensoría del Pueblo 2007:18). Por ende, resulta necesario emprender acciones oportunas para prevenir y gestionar estos conflictos socioambientales.

Con dicha finalidad, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha creado la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), órgano técnico especializado que se encarga de conducir los procesos de diálogo con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos con la misión de gestionar los conflictos sociales en el país. Además, este órgano ha

promovido la implementación de instancias de coordinación y oficinas especializadas en todos los sectores del Poder Ejecutivo para garantizar la oportuna gestión de conflictos sociales¹.

En el sector ambiente, el Ministerio del Ambiente (Minam) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) han implementado oficinas o unidades especializadas para la gestión de conflictos socioambientales. De esta manera, se cuenta con equipos de profesionales encargados de manera exclusiva de coadyuvar en la prevención y gestión de estos conflictos, en el marco de las competencias de cada institución. Para una intervención coordinada y descentralizada, el Minam ha conformado la Red de Alerta Temprana (RET), que permite una comunicación fluida para la pronta atención de los conflictos socioambientales.

14 >

Como se puede apreciar, existe una pluralidad de instituciones que intervienen en la gestión de conflictos. Para una eficiente distribución de tareas, corresponde delimitar cuáles son las funciones que atañen al OEFA, como organismo técnico especializado. En este sentido, la presente guía se orienta a detallar el rol que cumple el OEFA en la gestión de conflictos socioambientales, sosteniendo que una eficiente fiscalización ambiental contribuye a lograr una mayor aceptación de las actividades económicas por parte de las poblaciones aledañas y, al mismo tiempo, reducir la conflictividad social.

Es importante destacar que esta publicación fue elaborada a partir de los informes que el Centro de Análisis y Resolución

1 **Decreto Supremo N° 060-2011-PCM - Decreto Supremo que modifica la Resolución Ministerial N° 380-2006-PCM, publicado el 6 de julio de 2011.-
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

Única.- Gestión de conflictos sociales de competencia sectorial

Los sectores del Poder Ejecutivo que no cuenten en su organización con oficinas de gestión de conflictos sociales estructuradas, implementarán instancias de atención y coordinación para la gestión de conflictos sociales, dependientes del Despacho Ministerial (...)

de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú presentó ante el OEFA el 13 de diciembre del 2013, los cuales proporcionan un enfoque integral de la prevención y gestión de los conflictos socioambientales.

También debe agradecerse el aporte brindado para la elaboración y publicación de esta guía al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (MRECD), en el marco del proyecto: “Alianzas para el Diálogo: Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales”.

CAPÍTULO I.

Los conflictos socioambientales

Para entender el rol del OEFA en la gestión de los conflictos socioambientales, es necesario conocer qué se entiende por conflicto socioambiental y en qué escenario el ejercicio de las funciones atribuidas al OEFA puede contribuir con su prevención y gestión.

I.1 ¿Qué es un conflicto socioambiental?

La palabra conflicto suele percibirse como negativa. Esto se debe a que se la asocia con acciones de violencia. Sin embargo, el conflicto no es necesariamente un problema (Zambrano 2006: 43), sino una oportunidad de diálogo y aprendizaje mutuo. Cada conflicto es, en esencia, un proceso dinámico de confrontación de intereses de grupos sociales — organizados o no— que, si bien se hace visible con reclamos, exigencias o medidas de fuerza, también se manifiesta en esfuerzos de diálogo y concertación (Guzmán-Barrón 2007: 5). Por ende, las manifestaciones que surgen en torno a el no son el conflicto en sí, sino las actitudes y respuestas que las partes asumen frente a este (Lumerman 2011: 19).

¿Por qué surgen los conflictos? Todo conflicto describe una relación en la que cada parte percibe metas, valores, intereses y comportamientos opuestos a los suyos. Por consiguiente, los conflictos son situaciones específicas que se dan cuando interactúan dos o más actores sociales (individuos o grupos) por el interés sobre un mismo recurso. En este sentido, el conflicto es la percepción que tienen los actores sobre un recurso escaso o en disputa (Castro 2013: 48).

La Defensoría del Pueblo (2005:12) señala que el conflicto social puede entenderse como una confrontación pública entre actores que buscan influir en la organización de la vida social. Actualmente, el principal tipo de conflicto social que afronta nuestro país es el socioambiental. En este tipo de conflicto, los actores se enfrentan por el uso y manejo de los recursos naturales, el acceso a estos, o debido a problemas de contaminación (Defensoría del Pueblo 2005: 20). En ese contexto, el interés por el uso de recursos naturales se manifiesta mediante temores por el daño o riesgo de contaminación, principalmente de la tierra y del agua, debido a que estos recursos son la base de las actividades productivas de los pobladores, sobre todo en el área rural (Castro 2013: 49).

La PCM sostiene que los conflictos ambientales se producen por la oposición de pobladores a la ejecución de proyectos, debido a la percepción que tienen sobre una posible afectación a su entorno. Estos conflictos pueden manifestarse en la etapa previa al inicio de actividades —ya sea por el otorgamiento de concesiones o de certificaciones ambientales— o durante su ejecución².

Gráfico 1.

Conflictos socioambientales



Elaboración propia

2 Acápite 8.3 de los Lineamientos y estrategias para la gestión de conflictos sociales, aprobados por Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM, publicada el 20 de julio del 2011.

Los conflictos pueden llevar a aprendizajes de los actores e incluso a innovaciones institucionales; por ende, el desafío está en identificar las conexiones entre los conflictos y su incidencia en la mejora del funcionamiento de las instituciones públicas (Bebbington 2013: 149).

I.2 Tipos de conflictos socioambientales

La PCM ha establecido dos criterios básicos para clasificar los conflictos³. El primero se relaciona con el nivel de competencia de las instituciones que pueden aportar en la gestión del conflicto. El segundo toma en cuenta las demandas que originan el conflicto, para lo cual debe analizarse los pedidos, intereses y temores de las partes involucradas.

I.2.1 Clasificación de los conflictos según las competencias de las instituciones involucradas

El conflicto socioambiental debe ser identificado en función al conocimiento y análisis de las competencias que se

3 **Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos sociales, aprobados por Resolución Ministerial Nº 161-2011-PCM.-**

8. Tipología de conflictos sociales

8.1. Criterios básicos para definir la tipología de conflictos sociales:

La tipología de conflictos sociales, tiene como objeto precisar las características que la definen, para facilitar la sistematización de información en base a los siguientes criterios:

- 8.1.1. Las demandas que originan el conflicto social: El conflicto social debe ser identificado en función al conocimiento y análisis de las demandas que plantean los actores sociales, jerarquizándolas según su nivel de importancia e impacto para la gestión del conflicto social; en consecuencia, la principal demanda identificada permitirá definir la tipología.
- 8.1.2. El nivel de competencia institucional en la que se gestiona el conflicto social: El conflicto social debe ser identificado en función al conocimiento y análisis de las competencias que se encuentran establecidas en el marco normativo e institucional del Estado, lo cual permitirá definir la tipología según los niveles de participación y responsabilidad de las instituciones del Estado en la gestión del conflicto social.

encuentran establecidas en el marco normativo e institucional del Estado, lo cual permitirá definir la tipología según los niveles de participación y responsabilidad de cada una de las instituciones involucradas. La competencia de estas entidades se define por las funciones que desarrollan y los sectores en los que las ejercen.

a) Según las funciones de las instituciones

Los conflictos socioambientales se pueden clasificar según el momento en el que se producen. Esto es, antes del inicio de una actividad económica, o durante su desarrollo. Teniendo en cuenta ello, serán distintas las entidades competentes para gestionar el conflicto:

- **Conflictos en la certificación ambiental**

Para iniciar una actividad económica, las empresas deben contar necesariamente con la certificación ambiental aprobada por la autoridad competente. Dicha certificación se desarrolla para evaluar los posibles impactos negativos que se podrían generar en el ambiente y determinar las acciones que se adoptarán para evitarlos o minimizarlos⁴. La supervisión y el control del correcto otorgamiento de esta certificación se encuentra a cargo del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), el cual se encarga de realizar un control previo (fiscalización *ex ante*) de estas actividades económicas. De esta manera, los conflictos socioambientales que se desarrollen en esta etapa serán gestionados con la colaboración de las autoridades sectoriales encargadas de la certificación ambiental.

4 De conformidad con lo establecido en la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, las empresas están obligadas a contar con estudios de impacto ambiental, tales como la declaración de impacto ambiental (DIA), el estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd) y el estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d), teniendo en cuenta la gravedad de los impactos que podrían generar en el ambiente.



El titular de una concesión presenta una declaración de impacto ambiental (DIA) ante la autoridad certificadora para iniciar labores de exploración minera. En la descripción del terreno señala que este se encuentra al margen izquierdo de un río, en cuyo margen existen asentamientos humanos. Los pobladores han tomado conocimiento de la próxima ejecución de obras y tienen la percepción de que dicha actividad podría ser peligrosa debido a que contaminaría sus fuentes de agua. Por ello, deciden impedir la ejecución del proyecto con medidas de fuerza.

Teniendo en cuenta que en este caso aún no se han iniciado las actividades, el OEFA no tiene competencia directa para coadyuvar en la gestión del conflicto. En esta etapa, la óptima gestión de este conflicto debe lograrse con la participación de la autoridad certificadora.

- **Conflictos en la fiscalización ambiental**

Una vez que la empresa logre obtener la certificación correspondiente, podrá iniciar sus operaciones, cumpliendo con todas las obligaciones ambientales previstas en las normas, los contratos de concesión, los Instrumentos de Gestión Ambiental - IGA (certificación aprobada) y los mandatos emitidos por la autoridad competente. La fiscalización del cumplimiento de estas obligaciones está a cargo del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), el cual se encarga de realizar un control posterior (fiscalización *ex post*) de las actividades económicas. Este sistema se encuentra integrado por el Minam, el OEFA y las EFA. Por lo tanto, corresponde a

estas entidades colaborar en la gestión de los conflictos socioambientales que se desarrollan en las actividades económicas.

CASO

Industria cementera



Hace un año, una planta industrial inició sus actividades cerca de una comunidad. Los vecinos han iniciado acciones de protesta frente a dicha unidad, exigiendo su cierre definitivo, porque consideran que sus emisiones están contaminando el aire, generando males respiratorios a sus hijos.

En esta etapa, la óptima gestión de dicho conflicto requiere de la intervención del OEFA, a fin de que realice las acciones de fiscalización ambiental para asegurar que la empresa cumpla con sus obligaciones ambientales, y que los ciudadanos gocen de su derecho a un ambiente adecuado y equilibrado.

Gráfico 2. Conflictos socioambientales según las funciones de las entidades



Elaboración propia

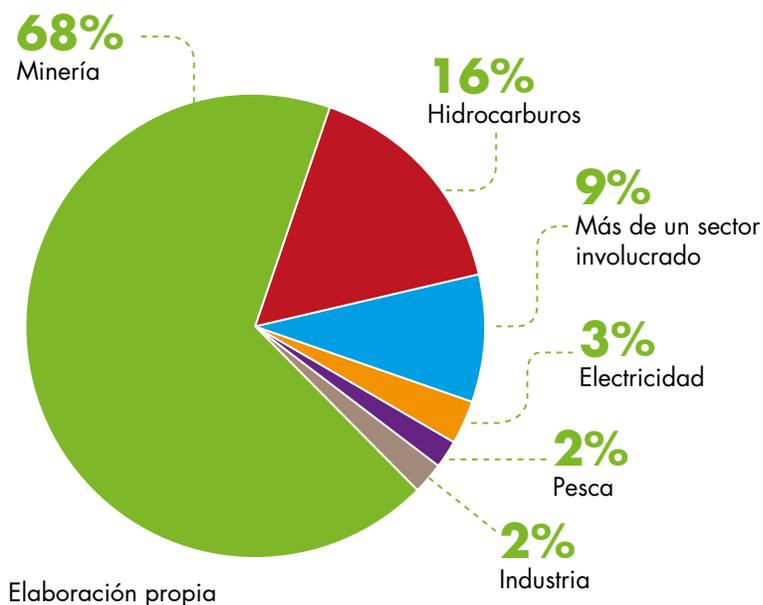
Por lo expuesto, el OEFA colabora en la gestión de los conflictos socioambientales que surgen durante el desarrollo de una actividad económica. En concreto, su participación se orienta a realizar actividades de fiscalización ambiental que aseguran el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de las empresas involucradas.

b) Según los sectores fiscalizados

Los conflictos socioambientales también pueden clasificarse según el sector al que pertenece el administrado involucrado. Según esta clasificación, el OEFA colaboraría en la gestión de los conflictos que involucran a los administrados que se encuentran bajo su ámbito de competencia. Es decir, a las empresas que pertenecen a los sectores de minería (mediana y gran minería), energía (hidrocarburos y electricidad), pesquería (procesamiento pesquero industrial y acuicultura de mayor escala) e industria manufacturera (cerveza, papel, cemento y curtiembre).

Actualmente, la mayoría de los conflictos socioambientales en cuya gestión participa el OEFA se desarrollan en el sector de minería, seguido del sector hidrocarburos, conforme se aprecia en el siguiente gráfico:

Gráfico 3.
Conflictos socioambientales según el sector fiscalizado por el OEFA



En consecuencia, el OEFA colabora en la gestión de conflictos socioambientales que se generan en los sectores de minería, energía, pesca e industria. En los demás sectores participan las EFA competentes. Por ejemplo, se podría desarrollar un conflicto socioambiental por la oposición de los pobladores de una comunidad nativa al otorgamiento de una concesión forestal superpuesta a sus territorios. En este caso, el competente para coadyuvar en la gestión de este conflicto no sería el OEFA, sino la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre del gobierno regional correspondiente.

I.2.2 Clasificación de los conflictos socioambientales por tipo de demanda

La PCM clasifica los conflictos socioambientales según las siguientes demandas:

Gráfico 4.

Clasificación de los conflictos por tipo de demandas

DEMANDA	PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN
<p>Relacionada con proyectos y concesiones para actividades extractivas industriales y de servicios</p> <p>Nota: Se presenta con anterioridad al desarrollo de la actividad económica*</p>	<p>Riesgos de contaminación de cuencas y afectación de tierras</p>
<p>Relacionada con impactos producidos por actividades extractivas, industriales y de servicios</p> <p>Nota: Se presenta durante el desarrollo de la actividad económica*</p>	<p>Contaminación ambiental y pasivos ambientales</p>
	<p>Contaminación por vertimientos de desechos tóxicos en cuencas y tierras</p> <p>Contaminación por actividades de la minería artesanal e informal</p>

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros, Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales (2011)

Elaboración propia

* Nota agregada por el OEFA

Como puede apreciarse en el cuadro, las demandas de la población se pueden presentar antes y durante el desarrollo de la actividad económica. El OEFA contribuye en la gestión de conflictos socioambientales vinculados a los impactos que podrían producirse por el desarrollo de las actividades extractivas e industriales que se encuentran bajo el ámbito de su competencia. En este sentido, en coordinación con los organismos competentes, atiende las demandas ciudadanas vinculadas a los riesgos de contaminación, pasivos ambientales, vertimientos de desechos tóxicos, entre otros.

CAPÍTULO II.

Las competencias del OEFA en la prevención y gestión de conflictos socioambientales

El OEFA contribuye en la prevención y gestión de los conflictos socioambientales a través del ejercicio de sus funciones; es decir, mediante el desarrollo de acciones de fiscalización a sus administrados y las EFA. Para entender dicha participación, en este acápite se explican los alcances del macroproceso de fiscalización ambiental y las funciones de los órganos del OEFA encargados de gestionar los conflictos socioambientales.

II.1 El macroproceso de fiscalización ambiental

La fiscalización ambiental que desarrolla el OEFA constituye un macroproceso que comprende: (i) las acciones de evaluación (monitoreo) de la calidad ambiental de la zona de influencia del proyecto o actividad económica; (ii) la supervisión de las obligaciones ambientales de los administrados; y, (iii) de detectarse incumplimientos a dichas obligaciones, la tramitación de los respectivos procedimientos sancionadores, en los cuales se pueden imponer sanciones y dictar medidas cautelares y correctivas. Asimismo, comprende el otorgamiento de incentivos a aquellos que realicen buenas prácticas ambientales que se orienten a prevenir o reducir la contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales en mayor medida a lo exigido en la normatividad vigente.

Gráfico 5. El macroproceso de fiscalización ambiental



28 >

a) La evaluación ambiental

La función evaluadora comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales. Esta función consiste en la determinación del estado de la calidad del ambiente a través del desarrollo de estudios ambientales especializados, monitoreos sistematizados de los componentes ambientales (agua, aire, suelo, flora, fauna, entre otros), y el análisis de factores externos que repercutirían en la calidad ambiental.

La función de evaluación a cargo del OEFA comprende tres (3) actividades: (i) evaluaciones integrales de calidad ambiental, (ii) monitoreos ambientales e (iii) identificación de pasivos ambientales del subsector hidrocarburos.

Esta función se realiza principalmente en el área de influencia ambiental del proyecto o actividad económica, pues es en este espacio geográfico donde potencialmente pueden

producirse mayores impactos ambientales ocasionados por el desarrollo de dichas actividades.

La finalidad de la función evaluadora no es la verificación del desempeño ambiental de los administrados, sino la obtención de evidencia técnica (a través del recojo de muestras) que permita verificar el estado de los componentes ambientales (agua, aire, suelo, flora y fauna). Por ende, en esta etapa no se toman muestras de los efluentes o emisiones de las empresas, sino de los cuerpos receptores (v. gr. laguna) que se encuentran en la zona de influencia de una determinada actividad económica. De esta forma, no se busca determinar si existe una excedencia de los Límites Máximos Permisibles⁵, sino de los Estándares de Calidad Ambiental⁶.

Los resultados obtenidos de las acciones de evaluación pueden constituir un insumo que sirva de soporte para realizar posteriormente acciones de supervisión con la finalidad de verificar si los administrados cumplen o no con sus obligaciones ambientales. Estos resultados permiten que en la etapa de supervisión se determine si la modificación o alteración de un componente ambiental se debe o no a una actividad económica realizada por un determinado administrado.

5 Según el Artículo 32° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, el Límite Máximo Permissible - LMP es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida, causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente.

6 Según el Artículo 31° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, el Estándar de Calidad Ambiental - ECA es la medida que establece el nivel de concentración o del grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, presentes en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni al ambiente.

b) La supervisión ambiental directa

La función de supervisión directa comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales⁷ por parte de los administrados. Esta función constituye una etapa previa al inicio de un procedimiento sancionador.

Para supervisar a un administrado no es necesario que existan indicios sobre el presunto incumplimiento de una obligación ambiental o que se configure una situación de emergencia ambiental. Las supervisiones se programan teniendo en cuenta diversos factores, tales como la conflictividad social, las zonas críticas, los impactos asociados a una actividad, la población cercana al área de operaciones de una empresa, entre otros.

Durante el año 2014, el OEFA ha consolidado un nuevo enfoque de la supervisión ambiental orientado a evaluar de manera integral el desempeño de las unidades productivas que operan en una misma zona geográfica, con la finalidad de poder analizar en conjunto el impacto generado en el ambiente por dichas unidades.

Antes, las supervisiones se realizaban en función a regiones, provincias y/o distritos. Actualmente, en el sector minería, se programan por cuencas hidrográficas; en el subsector hidrocarburos, por lotes de exploración y explotación; en el subsector electricidad, por nodos energéticos y sistemas aislados; y en las actividades de procesamiento pesquero,

7 Las obligaciones ambientales se encuentran previstas en la normativa ambiental, los contratos de concesión, los instrumentos de gestión ambiental y las disposiciones administrativas (medidas preventivas, mandatos de carácter particular, medida cautelar y medida correctiva) emitidas por el propio OEFA.

por bahías durante las temporadas de pesca. Este nuevo enfoque de supervisión permite realizar un análisis más cualitativo de los impactos ambientales que se pueden generar en las áreas de influencia (cuencas, bahías, lotes integrales, entre otros).

c) La supervisión ambiental en estricto

La fiscalización ambiental comprende la tramitación del procedimiento sancionador, el cual se realiza con la finalidad de investigar la comisión de infracciones ambientales por parte de las empresas fiscalizadas. Para tal efecto, se conceden todas las garantías al administrado a fin de asegurar un debido procedimiento.

El procedimiento sancionador se inicia con la imputación de cargos al administrado, luego de lo cual se concede a este un plazo razonable para presentar sus descargos y desvirtuar las imputaciones planteadas. Con el análisis de dicha documentación y la actuación de las pruebas pertinentes, se emite la resolución final, determinándose si existe o no responsabilidad administrativa por parte del imputado.

Si en la decisión final de este procedimiento se determina la responsabilidad administrativa del infractor, entonces la autoridad decisora deberá adoptar medidas eficaces para reparar el daño ambiental ocasionado. Con esta finalidad, se podrán dictar sanciones y medidas correctivas.

Desde el 2014, se ha instaurado un nuevo esquema en el procedimiento sancionador antes mencionado. En efecto, mediante la aprobación de la Ley N° 30230⁸, se ha dispuesto que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de

8 Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada el 12 de julio del 2014.

su publicación, el OEFA privilegie las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Durante este periodo, si se declara la existencia de una infracción se dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y se suspenderá el procedimiento sancionador. Luego, si se verifica el cumplimiento de dicha medida, concluirá el procedimiento; de lo contrario, este se reanudará quedando habilitado para imponer la sanción respectiva.

Este nuevo régimen no resulta aplicable a las empresas informales o ilegales, ni aquellas que generan un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Menos aún a los reincidentes, dado que estos se muestran renuentes a adecuar su conducta a lo establecido en la normativa ambiental. En estos supuestos no se cumple la finalidad preventiva y correctiva de la norma, por lo que corresponde imponer directamente la sanción respectiva.

Por último, con la finalidad de garantizar la aplicación inmediata de dicha ley, el OEFA ha aprobado “Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230”⁹. Mediante esta norma se establecen disposiciones transitorias para los procedimientos sancionadores y recursivos que se encontraban en trámite a la entrada en vigencia de la Ley N° 30230.

d) Régimen de incentivos

La fiscalización ambiental no solo busca desincentivar la comisión de infracciones ambientales, sino además reconocer públicamente a las empresas que desarrollen sus actividades económicas en armonía con el ambiente. Por ello, el OEFA incentiva el cumplimiento de las obligaciones

9 Aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, publicado el 24 de julio del 2014.

a través del reconocimiento público de las empresas que implementan prácticas de producción limpia y medidas o procesos destinados a prevenir o reducir la contaminación ambiental en mayor medida a lo exigido en la normativa vigente o en el instrumento de gestión ambiental correspondiente.

Este nuevo régimen plantea otorgar incentivos honoríficos y económicos, los cuales serán aplicables para las unidades fiscalizables cuyas actividades económicas estén bajo el ámbito de competencia del OEFA (unidad minera, lote, central, planta, concesión, entre otros). Dicha unidad fiscalizable deberá estar inscrita en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA.

Los incentivos honoríficos consisten en la incorporación de las unidades fiscalizables al Ranking de Excelencia Ambiental (REAL), a cargo del OEFA, así como dos reconocimientos anuales: “Qumir Rapi” (hoja verde) y el sello anual “Qumir Kawsay” (vida verde). Este último constituye la mayor distinción para las unidades fiscalizables que hayan alcanzado los máximos puntajes.

Los incentivos económicos consisten en certificados de descuento sobre multas, que buscan reconocer el esfuerzo de la empresa por ejecutar, en sus unidades fiscalizables, prácticas que superen lo exigido en la normativa ambiental. Estos certificados tienen carácter divisible y transferible.

II.2 Supervisión a Entidades de Fiscalización Ambiental

El OEFA, en su calidad de ente rector del SINEFA, tiene la facultad de supervisar a las EFA de ámbito nacional, regional o local¹⁰ con la finalidad de asegurar que estas entidades

10 Constituyen entidades de fiscalización ambiental, entre otras: (i) el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA) del Ministerio de Agricultura y Riego, (ii) la Dirección General de Minería (DGM) del Ministerio de Energía y Minas; (iii) la Dirección General

ejerzan sus funciones de manera eficaz, eficiente y oportuna. De esta forma, se garantiza que las empresas fiscalizadas por las EFA desarrollen sus actividades sin poner en riesgo el ambiente o la salud de las personas.

Resulta de vital importancia que las EFA desarrollen de manera eficiente sus funciones de fiscalización ambiental, pues no es posible lograr una adecuada protección del ambiente, sin la correcta actuación de todas las entidades que integran el Sinefa, (Lanegra 2009:14).

El OEFA contribuye en la prevención y gestión de los conflictos socioambientales a través del ejercicio de sus distintas funciones de fiscalización ambiental, garantizando que las actividades económicas se desarrollen en armonía con el derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano.

II.3 Órganos del OEFA encargados de la gestión de conflictos socioambientales

Con el objetivo de fortalecer y dinamizar el accionar del OEFA en materia de gestión de conflictos socioambientales, se cuenta con dos coordinaciones:

a) Coordinación de Gestión de Conflictos y Cumplimiento de Compromisos Socioambientales

Esta coordinación, en ejercicio de sus funciones, ejecuta tres líneas de acción para la prevención y gestión de conflictos socioambientales:

de Salud Ambiental (DIGESA) del Ministerio de Salud; (iv) la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) del Ministerio de Defensa, y (v) los Gobiernos regionales y locales.

- **Supervisa el cumplimiento de los compromisos socioambientales**

La Coordinación realiza el seguimiento de los acuerdos adoptados en los espacios de diálogo, en el marco de su competencia. Para ello, la coordinación registra y verifica el cumplimiento de dichos compromisos socioambientales. Cuando corresponda, puede solicitar el accionar de la Dirección de Evaluación o la Dirección de Supervisión para efectuar una visita en campo.

CASO Seguimiento del plan de manejo ambiental sostenible



En una mesa de diálogo, el OEFA se compromete a realizar monitoreos para evaluar la calidad del agua. En este caso, corresponde a la Coordinación de Gestión de Conflictos y Cumplimiento de Compromisos Socioambientales realizar el seguimiento de este compromiso. Para tal efecto, puede coordinar con la Dirección de Evaluación a fin de programar la realización del monitoreo. Asimismo, deberá informar a la mesa de diálogo oportunamente los resultados que se han obtenido en base al monitoreo efectuado.

- **Participa en los espacios de diálogo**

Esta coordinación desarrolla estrategias para la mediación y negociación de conflictos socioambientales. Dichas estrategias se implementan en las mesas de diálogo y demás instancias de coordinación de ámbito nacional, regional o local. Para facilitar la adopción de decisiones y acuerdos en estos espacios de diálogo, el OEFA puede brindar información técnica sobre el estado del ambiente y la conservación de

los recursos naturales, la cual ha sido obtenida en el ejercicio de sus funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental¹¹. Esta información resulta relevante para efectuar acciones de coordinación con las autoridades de distintos niveles de gobierno, así como con la población involucrada en las mesas de diálogo, contribuyendo, de esta manera, a disminuir la conflictividad social.

CASO

Vertimiento de efluentes



Una comunidad campesina exige que se prohíba a una empresa verter sus efluentes industriales en el río, de donde extraen agua para el riego de sus tierras. Para gestionar este conflicto social, se ha implementado una mesa de diálogo, en la cual participa el OEFA. En el marco de este espacio de diálogo, esta entidad se compromete a realizar un monitoreo participativo para evaluar el estado de este recurso hídrico. De esta manera, brindando información técnica y objetiva sobre la calidad del agua se contribuye a solucionar el conflicto socioambiental.

- **Emite reportes de alerta temprana**

La fiscalización ambiental que realiza el OEFA le permite conocer oportunamente los hechos o acciones que

11 La información generada por el OEFA, en el ejercicio de sus funciones tienen carácter público, salvo los supuestos de información confidencial previstos por ley. Al respecto, puede verse la Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 015-2012-OEFA/CD, publicada el 28 de diciembre del 2012.

evidencien la generación de un potencial conflicto socioambiental. Estos hechos son comunicados de manera oportuna al Ministerio de Ambiente, a través del Reporte de Alerta Temprana¹². De esta manera, se facilita la información que permite la elaboración de estrategias de prevención y la acertada gestión de los conflictos socioambientales.

CASO

Alerta temprana



Una junta de pobladores considera que una empresa está contaminando el río que atraviesa su localidad. Por tal motivo, están organizando acciones de protesta. Durante las acciones de fiscalización, un supervisor es testigo de esta situación que podría generar un conflicto. En cumplimiento de sus funciones, elabora un reporte de alerta temprana para la pronta atención de este caso.

< 37

b) Coordinación de Sistematización de Información e Investigación de Conflictos Socioambientales

Esta coordinación del OEFA investiga y sistematiza la información sobre los conflictos socioambientales en los que la institución ha intervenido. En ejercicio de sus funciones, ejecuta dos líneas de acción para la gestión de conflictos:

- **Difunde información sobre las acciones de fiscalización ambiental**

Las publicaciones del OEFA en materia de gestión de conflictos

12 Lineamientos para el registro y remisión del reporte de alerta temprana de conflictos socioambientales, aprobados por Resolución Ministerial N° 079-2014-MINAM del 28 de marzo del 2014.

socioambientales son el producto de las investigaciones realizadas por esta coordinación. Para ello, se sistematiza y analiza la información proveniente de las unidades orgánicas del OEFA. En base a ello, realiza investigaciones y estudios para fortalecer la dinámica de diálogo, prevención y gestión de conflictos socioambientales.

Revista *Espacios verdes*:

Espacios verdes es una publicación periódica del OEFA que difunde las acciones y logros de la institución en la prevención y gestión de conflictos, desde un enfoque interdisciplinario que aborda la problemática ambiental desde sus diversas manifestaciones e implicancias.

- **Capacita a las EFA y la población**

Esta coordinación desarrolla programas de capacitación en el uso de metodologías, herramientas y procedimientos para la promoción del diálogo, mediación, negociación y gestión eficiente de los conflictos socioambientales, en coordinación con las áreas competentes. Esta línea de acción forma parte de las intervenciones que realiza el OEFA para contribuir con la prevención de conflictos socioambientales.

Talleres de capacitación:

A través de estos talleres se busca incrementar las capacidades de los funcionarios de los gobiernos regionales y locales para prevenir y gestionar eficientemente conflictos socioambientales. También se capacita a los ciudadanos para que conozcan las funciones del OEFA, el alcance de sus derechos y cómo presentar denuncias ambientales.

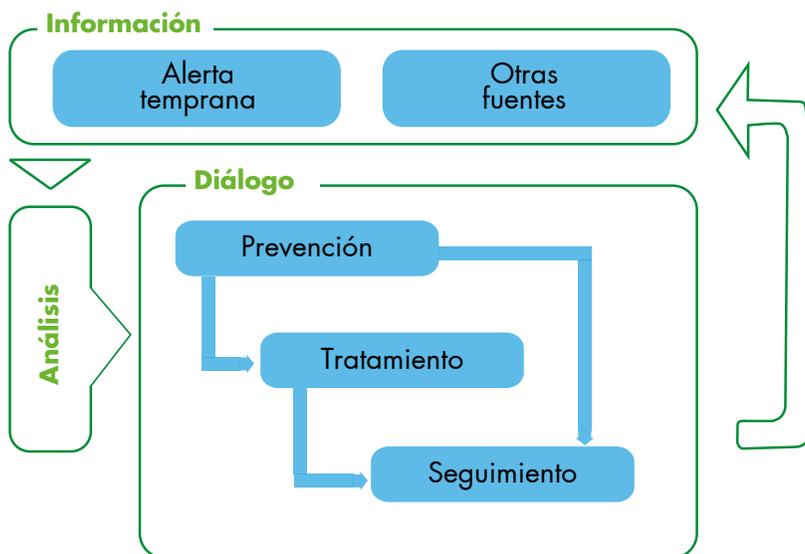
CAPÍTULO III.

Estrategia de intervención en la gestión de los conflictos socioambientales

En la gestión de conflictos socioambientales interviene una pluralidad de instituciones estatales tales como el Minam, el OEFA, las EFA y los distintos niveles de gobierno. Estas entidades públicas actúan de forma coordinada en el análisis de estos conflictos y en el diseño de las estrategias de intervención. Conforme a lo indicado por la PCM, la estrategia general de intervención estatal en la gestión de conflictos es la siguiente:

Gráfico 6.

Estrategia de intervención en la gestión de conflictos



Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros (2011)

Como se puede apreciar en el gráfico, la estrategia de intervención en la gestión de los conflictos socioambientales es de alcance preventivo y se inicia con la recopilación y análisis de información clave que permite conocer y entender su dinámica a fin de tener la capacidad para dialogar y recomendar acciones adecuadas. Es importante destacar que este proceso se retroalimenta de forma constante.

III.1 Etapa de recolección de información

La identificación de los potenciales conflictos socioambientales se logra a través de una labor de recolección de datos. Para ello, deben seleccionarse todos los informes, estudios previos y material disponible que se consideren relevantes para el análisis del conflicto. Las principales fuentes de información se encuentran en:

- **Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales.-** Brinda información proporcionada por la ciudadanía sobre hechos que configuran una presunta infracción ambiental. Esta información contiene la identificación del presunto responsable, las circunstancias de la conducta infractora y, de ser posible, las pruebas que lo acreditan.
- **Oficinas desconcentradas.-** Brindan información sobre los posibles conflictos que podrían gestarse dentro de sus respectivos ámbitos geográficos de intervención. Esta información se obtiene en el ejercicio de su labor de orientación, trámite y seguimiento de las denuncias ambientales presentadas por los ciudadanos.
- **Supervisiones de campo.-** Facilitan información sobre el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados. Dicha información se basa de la data recopilada en la unidad productiva, así como de las entrevistas con los administrados, sus trabajadores y las

personas que habitan en el área de influencia de la unidad productiva supervisada.

- **Monitoreos participativos.-** Proporcionan información sobre el estado de la calidad ambiental de las áreas de influencia en donde se ha realizado un monitoreo participativo. Durante el desarrollo y ejecución de este proceso participativo se obtiene datos objetivos sobre la calidad ambiental (resultado de la toma de muestras) e información detallada sobre la percepción ciudadana sobre el estado de su entorno.
- **Monitoreo de medios.-** Permite conocer las percepciones, posiciones e intereses, reflejados en los medios de comunicación, de los distintos actores involucrados en un potencial conflicto socioambiental.
- **Entrevistas.-** Brindan información directa sobre las percepciones, posiciones e intereses de los líderes, autoridades comunales y locales, así como representantes de empresas. Esto permite conocer con mayor detalle las diferencias existentes entre los actores del potencial conflicto socioambiental.

La recolección de datos está dirigida a buscar un mayor entendimiento de las causas que generan un conflicto socioambiental, para prevenirlo y gestionarlo de forma oportuna. Luego de obtener la información necesaria se procede a la siguiente fase de análisis del potencial conflicto. Por lo general, la recolección y el análisis se realizan de manera simultánea. En la experiencia práctica, mientras los evaluadores del conflicto recaban la información antes descrita, ya se encuentran analizándola, teniendo en cuenta su propia experiencia y los datos previamente obtenidos.

III.2 Etapa de análisis de los conflictos socioambientales

El análisis de los conflictos socioambientales es un proceso orientado a identificar aspectos claves para generar estrategias de diálogo y soluciones. Para ello, debe prestarse especial atención a los actores involucrados, sus posiciones e intereses, así como los obstáculos y fortalezas que se presentan en la gestión de conflictos socioambientales, los cuales serán analizados a continuación.

III.2.1 Análisis del contexto

a) Los actores del conflicto socioambiental

Los actores del conflicto socioambiental son aquellos que tienen la capacidad de influenciar en la paralización o promoción del diálogo. Pueden ser personas naturales o jurídicas, instituciones públicas o privadas, o distintos niveles de gobierno. Según las características que presentan, pueden agruparse en las siguientes categorías (Guerrero 1999: 45-46):

- **Actores primarios:** aquellos que tienen un protagonismo central en el conflicto, debido a que perciben sus intereses como incompatibles entre sí (Ormachea, citado por Macassi 2013: 28). Son actores primarios, por ejemplo, las comunidades que habitan en el área de influencia de la unidad productiva y la empresa que promueve un proyecto de inversión o ejecuta una actividad extractiva.
- **Actores secundarios:** aquellos cuyo interés podría ser afectado de manera indirecta por el conflicto, y que tienen la capacidad de viabilizar o bloquear alternativas para su gestión. Eventualmente, los actores secundarios pueden convertirse en primarios (Morris, citado por Macassi 2013: 29). Por ejemplo, serían actores secundarios las federaciones, las organizaciones no gubernamentales,

los medios de comunicación, los gremios empresariales, entre otros.

- **Actores terciarios:** aquellas personas u organizaciones que son percibidas como imparciales y por lo tanto tienen la posibilidad de actuar como mediadores o negociadores (Defensoría del Pueblo 2011: 53). Por ejemplo, serían actores terciarios la Presidencia del Consejo de Ministros, el Minam, el OEFA, la Defensoría del Pueblo, entre otros.

Gráfico 7.
Los actores del conflicto socioambiental



Elaboración propia

Una vez identificados los actores del conflicto socioambiental se procede a analizar las percepciones que tienen sobre el asunto conflictivo, las cuales se manifiestan a través de sus posiciones, intereses y necesidades.

b) Demandas socioambientales: posiciones, intereses y necesidades en conflicto

Las demandas presentes en los conflictos socioambientales pueden analizarse en distintos niveles. Lo primero que se percibe son las posiciones, es decir, las posturas que asumen las partes y que se identifican en el conflicto. Lo segundo, los intereses o los motivos que sustentan sus posiciones, así como

la cosmovisión de las partes que determina la importancia que cada una le asigna a su posición. Finalmente, las necesidades o, en otras palabras, las exigencias básicas, comunes a todas las personas, que se manifiestan según las circunstancias en las que se desarrolla el conflicto (PCM 2012: 57-59).

Las posiciones que asumen las partes al producirse el conflicto se presentan como inflexibles y excluyentes (Guzmán-Barrón 2003). El problema se mantiene e incluso se agrava si persiste esta situación en la que cada parte no cede frente a la otra ni propone alternativas a sus planteamientos. En este punto, la gestión de conflictos socioambientales debe orientarse a facilitar los procesos de diálogo a través de la identificación de los intereses y las necesidades que están implicados.

El interés de las partes expresa aquello que se pretende lograr y se presenta como preocupaciones, motivaciones, expectativas o frustraciones (Anchante 2009:15) frente a una actividad que impacta en el ambiente, o que limita el acceso y manejo de los recursos naturales (Defensoría del Pueblo 2005: 20). El diálogo entre las partes es la clave para encontrar puntos en común para la mediación de los intereses que se perciben como incompatibles.

c) Obstáculo y fortaleza: el acceso a la información

El principal obstáculo en la gestión de conflictos socioambientales es el temor de la población producido por la incertidumbre sobre los impactos de las actividades productivas (Defensoría del Pueblo 2007: 18). Esta situación puede superarse informando oportunamente a la población sobre los asuntos de su interés que podrían generar un conflicto (Carvallo 2014). Uno de los puntos fundamentales es dar a conocer a la ciudadanía los aspectos básicos de la actividad económica (proceso productivo, compromisos ambientales y sociales, entre otros), cómo podrían impactar en el ambiente y las medidas que se están implementando

para mitigar dichos impactos. Dicha información debe ser accesible, relevante, de calidad y confiable¹³.

Durante la etapa de control previo (certificación ambiental), la legislación prevé espacios de participación ciudadana dependiendo de la magnitud de las actividades e impactos asociados. Esta etapa de certificación es vital para que la ciudadanía conozca de antemano la influencia de las actividades que se proyectan realizar cerca de sus localidades y las obligaciones que asumirán las empresas.

Durante la etapa de control posterior (fiscalización ambiental), también debe estar a disposición del ciudadano información sobre el desarrollo de las actividades económicas. El marco normativo dispone que la Administración Pública brinde información sobre las actividades económicas y su impacto en el ambiente. Es por ello que el OEFA difunde información sobre las acciones de evaluación, supervisión y fiscalización que ejerce en todo el país, siempre que sea de carácter público.

Constituye una fortaleza en la gestión de los conflictos socioambientales, los distintos mecanismos de acceso a la información que el OEFA ha implementado a favor de la ciudadanía para garantizar el ejercicio cabal de sus derechos. Los canales a través de los cuales se brinda información son: (i) las publicaciones periódicas, (ii) los trabajos de investigación y sistematización de información sobre conflictos socioambientales, (iii) los reportes públicos de las acciones de fiscalización¹⁴ realizadas y (iv) las respuestas a pedidos de acceso a la información pública, entre otros.

13 Cf. Tribunal Constitucional, sentencia del 5 de setiembre del 2010, recaída en el Expediente N° 0565-2010-HD/TC, fundamento jurídico 5.

14 Directiva N° 001-2012-OEFA/CD - Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 015-2012-OEFA-CD, publicada el 28 de diciembre de 2012.

Esta transparencia en el acceso a la información le otorga al OEFA legitimidad ante la población. Asimismo, permite que sus opiniones técnicas sobre los posibles impactos ambientales sean aceptadas por los distintos actores del conflicto socioambiental. En muchas ocasiones, esto puede contribuir a mejorar el diálogo entre los actores, despejando las dudas que tengan sobre la afectación de su entorno.

III.2.2 Resultado del análisis

A partir del análisis, deben elaborarse las recomendaciones para prevenir y gestionar adecuadamente los conflictos socioambientales que hayan sido identificados. Dichas recomendaciones deben ser concretas, claras y precisas para orientar el accionar de la institución.

46 >

Es recomendable que se planteen estrategias y acciones, tanto de carácter interno como externo. Por ejemplo, a nivel interno para prevenir un conflicto puede recomendarse la elaboración de talleres sobre las facultades del OEFA a una comunidad que se encuentra dentro del área de influencia de una actividad económica. Una vez iniciado el conflicto, se podría recomendar la realización de un monitoreo ambiental participativo para determinar el estado de la calidad ambiental de la zona.

A nivel externo, se puede recomendar la realización de acciones conjuntas con otras entidades públicas involucradas en el conflicto. Por ejemplo, cuando el conflicto se genere por una potencial afectación ambiental, que puede repercutir en la salud pública, puede recomendarse la intervención conjunta con el Ministerio de Salud a efectos de analizar la situación de manera integral.

Cuando se dicten recomendaciones al interior de la entidad, deberá quedar claro qué órgano de línea, área u oficina es responsable de cumplirlas. En caso la recomendación sea de

carácter externo, se deberá precisar las instancias públicas involucradas y el órgano del OEFA encargado de realizar las coordinaciones necesarias.

La Coordinación de Gestión de Conflictos y Cumplimiento de Compromisos Socioambientales es la encargada de dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones, una vez que estén aprobadas, y monitorear sus resultados.

III.3 Etapa del diálogo

Uno de los factores más importantes para la gestión de conflictos socioambientales es la implementación e institucionalización de los procesos de diálogo. Estos contribuyen a acercar las posiciones en conflicto y crear entendimientos, aproximaciones y, de ser posible, consensos. El diálogo es un mecanismo efectivo para la resolución de los conflictos, permite gestionar oportunamente acciones de prevención, fortalecer el clima de entendimiento y confianza en las mesas de diálogo y también, reforzar el seguimiento de los compromisos socioambientales asegurando así, que los actores en conflicto sientan la presencia del Estado como un garante de sus derechos, mientras que legitima el proceso de gestión del conflicto.

< 47

III.3.1 El diálogo en la prevención de conflictos socioambientales

La prevención es la intervención estatal frente a manifestaciones previas al conflicto¹⁵. Esta etapa es determinante para identificar y gestionar oportunamente las situaciones que podrían generar un conflicto socioambiental. Además, contribuye a evitar que los reclamos de los actores se manifiesten a través de actos que comprometan la gobernabilidad del país. A continuación, se describen las principales acciones de prevención implementadas por el OEFA:

15 Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales, aprobados por Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM del 20 de julio de 2011

- **Atención de denuncias ambientales**

El OEFA atiende las denuncias de los ciudadanos a través del Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales. A través de este mecanismo se permite al ciudadano dar cuenta de los hechos que pueden constituir una posible infracción ambiental¹⁶. Esta herramienta se suma a las acciones estatales a favor de la participación ciudadana en materia ambiental¹⁷.

Las denuncias también pueden ser canalizadas a través de las oficinas desconcentradas del OEFA. Estas permiten mantener un diálogo de mayor cercanía con la población y los administrados, facilitando la identificación de hechos que pueden generar un conflicto socioambiental. Las oficinas desconcentradas brindan atención y orientación al ciudadano para que ejerza sus derechos y denuncie presuntas infracciones ambientales.

La información obtenida por el Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales y las oficinas desconcentradas permiten a la Coordinación de Gestión de Conflictos y Cumplimiento de Compromisos Socioambientales identificar las zonas geográficas donde existe riesgo de conflictos socioambientales. Con esta información, se pueden adoptar acciones que contribuyan a la prevención de los conflictos socioambientales vinculados a las competencias del OEFA.

16 Reglas para la atención de denuncias ambientales presentadas ante el OEFA, aprobadas por Resolución del Consejo Directivo N° 015-2014-OEFA/CD, publicada el 9 de abril del 2014.

17 Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, publicado el 17 de enero del 2009.

- **Monitoreos ambientales participativos**

El OEFA promueve la participación ciudadana en el monitoreo ambiental generando una mayor confianza en la información obtenida en este proceso. Todo ciudadano puede intervenir en el monitoreo de las áreas de influencia de las actividades económicas a fin de verificar el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental (ECA).

Durante estos monitoreos se miden los niveles de concentración de elementos que podrían ser dañinos para la salud y la conservación de los recursos naturales. Por ende, los resultados obtenidos evidencian el estado de la calidad del ambiente. Lograr la participación ciudadana en este proceso es crucial para despejar la incertidumbre que tienen sobre los impactos que una determinada actividad podría generar en su entorno.

- **Supervisiones regulares y especiales**

La supervisión directa es una de las funciones del OEFA que forma parte del macroproceso de fiscalización ambiental. Las supervisiones son de carácter preventivo, pues buscan garantizar un buen desempeño ambiental de las empresas a fin de evitar potenciales situaciones de conflictividad social.

Con esta finalidad, se realizan supervisiones regulares y especiales, conforme al Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (PLANEFA)¹⁸. Las supervisiones regulares son aquellas programadas que tienen por objeto

18 Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, publicado el 28 de febrero del 2013.

verificar íntegramente el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados. Mientras que las supervisiones especiales son aquellas no programadas cuyo objetivo es verificar el cumplimiento de obligaciones ambientales específicas de los administrados bajo determinadas circunstancias, como por ejemplo, actividades informales o ilegales, accidentes, denuncias, entre otros.

Las supervisiones se orientan a verificar el cumplimiento de las obligaciones sociales y técnicas. La información obtenida durante la supervisión podría servir de insumo para prevenir o gestionar conflictos socioambientales. Con ella es posible brindar una atención inmediata a estas situaciones.

- **Talleres informativos sobre las funciones que desarrolla el OEFA**

El OEFA desarrolla programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía en general sobre las funciones que desempeña. Esta actividad permite contar con ciudadanos informados sobre sus derechos, los mecanismos con los que cuenta para protegerlos y las instituciones competentes para ello.

La información es clave para la prevención de conflictos socioambientales. Garantiza que la ciudadanía canalice sus reclamos ante la autoridad competente, evitando acciones de violencia. De esta forma, se logra que el ciudadano sienta la presencia activa del Estado en pro de sus derechos.

III.3.2 El diálogo en el tratamiento de conflictos socioambientales

El tratamiento son las acciones de intervención del Estado orientadas a reducir la intensidad de los factores que agudizan el conflicto a través de la apertura de espacios de diálogo

entre las partes¹⁹. En esta etapa, las instituciones involucradas deben contribuir a generar un clima de entendimiento y confianza.

Los espacios de diálogo se constituyen con el objeto de lograr un acuerdo para la solución del conflicto. Estos se pueden configurar en el marco de las comisiones del Poder Ejecutivo, las cuales pueden ser de tres tipos: (i) comisión sectorial, (ii) comisión multisectorial de naturaleza temporal y (iii) comisión multisectorial de naturaleza permanente²⁰.

Como organismo técnico especializado, el OEFA participa en los espacios de diálogo, brindando información objetiva sobre la calidad del ambiente. De esta manera, facilita la toma de decisiones que logre el entendimiento mutuo entre las partes.

III.3.3 El diálogo en el seguimiento de conflictos socioambientales

< 51

El seguimiento es la acción del Estado orientada al monitoreo de los acuerdos de solución alcanzados en la etapa de

19 Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales, aprobados por Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM del 20 de julio de 2011.

20 Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada el 20 de diciembre del 2007.-

Artículo 36.- Comisiones Sectoriales y Multisectoriales.-

Las comisiones pueden ser de tres tipos:

1. Comisiones Sectoriales.- Son de naturaleza temporal, creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente por resolución ministerial del titular a cuyo ámbito de competencia corresponden.
2. Comisiones Multisectoriales de naturaleza temporal.- Creadas con fines específicos para cumplir funciones de fiscalización, propuesta o emisión de informes técnicos. Se crean formalmente mediante resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados.
3. Comisiones Multisectoriales de naturaleza permanente.- Creadas con fines específicos para cumplir funciones de seguimiento, fiscalización, o emisión de

tratamiento²¹ Esta etapa no termina con la paralización de las manifestaciones sociales, sino que se prolonga hasta verificar el efectivo cumplimiento de los compromisos socioambientales adoptados en los espacios de diálogo.

El OEFA registra y supervisa todos los acuerdos que ha asumido en los espacios de diálogo. En este caso, la Coordinación de Gestión de Conflictos y Cumplimiento de Compromisos Socioambientales debe realizar las gestiones que resulten necesarias para asegurar el oportuno y cabal cumplimiento de los compromisos socioambientales asumidos por la entidad.

CASO Monitoreo ambiental participativo



52 >

El OEFA se compromete en el marco de una mesa de diálogo a realizar un monitoreo participativo para determinar el estado del ambiente del área de influencia de un proyecto. En este caso, la Coordinación de Gestión de Conflictos y Cumplimiento de Compromisos Socioambientales debe gestionar con la Dirección de Evaluación para lograr la programación y realización de este monitoreo. Corresponde a la Coordinación antes mencionada realizar el seguimiento correspondiente de este acuerdo a fin de atender el pedido de la población y, con ello, evitar la configuración de un posible conflicto socioambiental.

informes técnicos. Se crean formalmente mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los titulares de los Sectores involucrados. Cuentan con Reglamento Interno aprobado por Resolución Ministerial del Sector al cual están adscritas.

21 Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales, aprobados por Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM del 20 de julio de 2011.

Conclusiones

1. Los conflictos socioambientales deben entenderse como oportunidades de diálogo y aprendizaje. El OEFA colabora en la gestión de los conflictos socioambientales que surgen en la etapa de control posterior al inicio de las actividades. Por ende, su intervención se desarrolla cuando los titulares se encuentran desarrollando sus actividades productivas.
2. El OEFA contribuye a la prevención y gestión de conflictos socioambientales mediante el ejercicio de sus funciones, las cuales se articulan en el macroproceso de fiscalización ambiental. Para fortalecer y dinamizar la incidencia del OEFA frente a los conflictos socioambientales, se cuenta con la Coordinación de Gestión de Conflictos y Cumplimiento de Compromisos Socioambientales y la Coordinación de Sistematización de Información de Conflictos Socioambientales.
3. La estrategia de intervención en la gestión de conflictos socioambientales prioriza la prevención y procura dar respuestas oportunas frente al surgimiento del conflicto. Para ello, se prevén tres etapas: (i) la recolección de información, (ii) el análisis de los conflictos socioambientales y (iii) el diálogo en las acciones de prevención, tratamiento y seguimiento de estos conflictos.
4. La etapa de recolección de información facilita un mayor entendimiento de las causas que generan un conflicto socioambiental y permiten su oportuna prevención y gestión. Dicha información se obtiene del Servicio Nacional de Denuncias Ambientales, las oficinas desconcentradas, las supervisiones de campo, los monitoreos participativos, el monitoreo de medios y las entrevistas.

5. La etapa de análisis permite identificar aspectos claves para el planteamiento de estrategias de diálogo y solución. Para ello, se examina cuáles son los actores primarios, secundarios y terciarios. Asimismo, se analizan las demandas socioambientales, en las que deben identificarse las necesidades de todas las partes. Por último, se determina cómo pueden superarse los obstáculos que se puedan presentar. El resultado de este análisis se plasma en recomendaciones dadas por la Coordinación de Gestión de Conflictos y Cumplimiento de Compromisos Socioambientales.

6. La etapa de diálogo promueve la sinergia entre las partes del conflicto socioambiental. Para el tratamiento adecuado de estos conflictos, se promueven espacios de diálogo y se realizan actividades de seguimiento de los acuerdos (compromisos socioambientales) asumidos en estos.

Bibliografía

ANCHANTE, Marlene

2009 “Evaluación de conflictos socioambientales. El punto de partida”. *Punto medio*. Lima, N° 2, pp. 7-23.

BEBBINGTON, Anthony

2013 *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BEBBINGTON, Anthony y Denisse HUMPHREYS

2009 “Actores y ambientalismo: conflictos socio-ambientales en Perú”. En *Íconos*. Quito, N° 35, pp. 117-128.

BEDOYA, César et ál.

2007 *Manejo constructivo de conflictos y promoción de consensos. Guía metodológica*. Lima: Prodiálogo.

BERNALES, Antonio

1999 “Naturaleza de los conflictos socioambientales, estrategias de apoyo utilizadas y condiciones necesarias para su manejo: perspectiva desde la planificación”. En ORTIZ, Pablo (compilador). *Comunidades y conflictos socioambientales: Experiencias y desafíos en América Latina*. Quito: Ediciones UPS, pp. 451-464.

CARVALLO, Alicia

2014 “A cambiar el temor por el conocimiento”. En *El Diario*. Consulta: 31 de octubre del 2014.
<<http://www.eldiario.com.ar/diario/rural/108554-a-cambiar-el-temor-por-el-conocimiento.htm>>

CASTRO, Sofía

2013 “Pobreza, minería y conflictos”. En *Cuadernos de investigación Kawsaypacha*. Lima: INTE – PUCP.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2005** *Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo, conflictos sociales y políticos.* Lima: Defensoría del Pueblo.
- 2007** *Informe extraordinario. Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú.* Lima: Defensoría del Pueblo.
- 2011** *Reporte de Conflictos Sociales N° 89. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.* Lima: Defensoría del Pueblo.
- 2014** “Reporte de conflictos sociales N° 127”. En *Portal de la Defensoría del Pueblo.* Lima: Defensoría del Pueblo. Consulta: 31 de octubre del 2014.
<<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php>>

GUERRERO, Patricio

- 1999** “Aproximaciones conceptuales y metodológicas al conflicto social”. En ORTIZ, Pablo (compilador). *Comunidades y conflictos socioambientales: Experiencias y desafíos en América Latina.* Quito: Ediciones UPS, pp. 35-88.

GUZMÁN-BARRÓN, César

- 2007** “Consideraciones para la gestión de conflictos socioambientales”. En *Punto medio.* Lima, N° 1, pp. 5-10.
- 2003** “Tres aspectos fundamentales de la negociación”. *Documento de trabajo del Centro de Análisis y Resolución de Conflictos PUCP.* Lima.

KLIKSBERG, Bernardo

- 1997** “Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de dogmas y convencionalismos”. *Revista Reforma y Democracia.* Caracas, 1997, N° 8, pp. 1-25. Consulta: 31 de octubre del 2014.
<Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/008-mayo-1997>>

LANEGRA, Iván

- 2009** “La Política Nacional del Ambiente”: ¿Fijando el rumbo? En *Revista Coyuntura.* Lima, 2009, N° 25, pp. 11-14.

LUMERMAN, Pablo

2011 *Transformación democrática. Una propuesta para el abordaje de los conflictos sociales*. Lima: Programa de Apoyo para una Cultura de Paz y Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para la Prevención y el Manejo Constructivo de Conflictos PrevCon-PCM.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2012 *Programa de capacitación gestión de conflictos sociales para gobiernos regionales y locales. Módulo 1. Análisis de conflictos sociales*. Lima: Usaid Perú.

RAMÍREZ, Yastin y July ZEGARRA

2009 “Derrame de mercurio en Choropampa y sus consecuencias en el desarrollo de los conflictos socioambientales en el Perú”. En *Punto medio*. Lima, N° 2, pp. 24-38.

MACASSI, Sandro

2013 *El tratamiento informativo según el ciclo de vida de los conflictos socioambientales: un estudio comparativo de tres casos en medios regionales y nacionales*. Tesis de Magíster en Comunicaciones. Lima: Pontificia Universidad Católica.

MINISTERIO DEL AMBIENTE

2010 Introducción Editorial. “Institucionalidad y gestión ambiental”. En Compendio de legislación ambiental peruana. Volumen II. Institucionalidad y gestión ambiental. Lima: Ministerio del Ambiente, pp. 3-4.

MORALES, Delia

2013 “El Reglamento de Supervisión Directa”. En GÓMEZ, Hugo (director). *El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental*. Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, pp. 103-122.

OSZLAK, Oscar

2003 *El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina*. Consulta: 31 de octubre del 2014.
<<http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/MU2054.pdf>>

PRUITT, Bettye y Philip THOMAS

2008 *Diálogo democrático – Un manual para practicantes.* Washington D.C.: ACDI, IDEA, OEA, PNUD.

SAMPAIO, Carlos y Valdir FERNÁNDEZ

2008 “Problemática ambiental ou problemática socioambiental? A natureza da relação sociedade/meio ambiente”. En *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Paraná, N° 18, pp. 87-94.

TANAKA, Martín; Patricia ZÁRATE y Ludwig HUBER

2011 *Mapa de la conflictividad social en el Perú.* Lima: Programa de Apoyo para una cultura de paz y el fortalecimiento de capacidades nacionales para la prevención y el manejo constructivo de conflictos.

ZAMBRANO, Gustavo

2006 “Conceptos transversales a tener en cuenta como parte del análisis de conflictos socioambientales en minería: ética y desarrollo desde una visión sociojurídica”. En *Ius et veritas*. Lima, N° 31, pp. 396-418.



ORGANISMO DE EVALUACIÓN
Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Av. República de Panamá 3542
San Isidro - Lima - Perú
(51 1) 713-1553
webmaster@oefa.gob.pe
www.oefa.gob.pe

ISBN: 978-612-46660-9-4



9 786124 666094



CENTRO DE
ANÁLISIS Y
RESOLUCIÓN
DE CONFLICTOS

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



Foreign Affairs, Trade and
Development Canada

Affaires étrangères, Commerce
et Développement Canada

Canada



PERÚ

Ministerio
del Ambiente



**PROGRESO
PARA TODOS**