

Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de derechos

Colección Documentos de Trabajo
Serie Política y Gobierno N.º 1

Conflictos sociales y respuestas del Estado:
del orden interno a la protección de derechos

Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de derechos

Colección Documentos de Trabajo
Serie Política y Gobierno N.º 1

Félix Reátegui | coordinador



idehpucp

INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ. **90 AÑOS**

Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de derechos
Colección Documentos de Trabajo | Serie Política y Gobierno N.º 1

Primera edición: julio de 2007
Tiraje: 500 ejemplares

© Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú
(IDEHPUCP), 2007
Tomás Ramsey 925, Lima 17 - Perú
Teléfono: (51 1) 261-5859
Fax: (51 1) 261-3433
www.pucp.edu.pe/idehpucp

Diseño de cubierta: Christine Giese
Diagramación de interiores: Gráfica Delvi

Derechos reservados. Prohibida la reproducción de este documento por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2007-06004

Impreso en el Perú - Printed in Peru

Índice

Introducción FÉLIX REÁTEGUI	9
Conflictos sociales y derechos humanos: el uso de la fuerza pública durante disturbios internos en el Perú RAFAEL BARRANTES Y JESÚS PEÑA	13
Atisbos conceptuales sobre la realidad de los conflictos sociales en el Perú ROLANDO LUQUE	37
Los conflictos después del conflicto. Desestructuración del sistema político y conflictos sociales después de la violencia CARLOS MELÉNDEZ	47

Introducción

El tiempo político que se abrió tras la caída del gobierno de Alberto Fujimori fue concebido por algunos sectores de la sociedad como un momento de transición. Se trataba de restablecer las reglas de juego de la democracia, y se trataba también de hacer las cuentas con el período de violencia. Mirado con una perspectiva más abarcadora, ese momento de inflexión también podía ser entendido como una oportunidad para modificar ciertas relaciones básicas entre el aparato del Estado y la sociedad. No se trataba, en este caso, de una posibilidad solamente teórica o basada exclusivamente en un reclamo moral, sino de una expectativa fundada en cambios relevantes en la concepción de la gobernabilidad operados alrededor del mundo durante la década de 1990. Podría hablarse a este respecto, por ejemplo, de la paulatina asignación de un espacio protagónico a la llamada sociedad civil, de la valoración de formas de coordinación inéditas entre Estado y sociedad, del énfasis puesto en las relaciones entre poder político e institucionalidad democrática como parte de la ruta al desarrollo, de la importancia alcanzada por la ideología y la práctica de los derechos humanos como criterio de legitimidad

política o incluso del avance en el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales como realidades jurídicas plenamente efectivas.

Estos diversos cambios, a veces consagrados en instrumentos jurídicos internacionales, implicaban en ciertos casos una superación de los hábitos, las valoraciones y el marco de legitimidad propios del viejo realismo político y del fetichismo del Estado como realidad suprema. El caso más notorio de esa superación es el de la legislación que protege los derechos humanos y los avances en materia de jurisdicción transnacional o global.

Al mismo tiempo, hay que remarcar que estas innovaciones del pensamiento y la práctica del gobierno —ciertamente, en relación tensa con las versiones más limitadas o simplificadas del Consenso de Washington— se insinuaron a escala internacional mientras en el Perú se consolidaba un régimen autoritario y una severa corrosión institucional mezclada con prácticas intensivas de violaciones de derechos humanos. La agenda política peruana, aparentemente muy dinámica, se había quedado congelada en lo esencial, esto es, en la transformación de las concepciones y las prácticas

del régimen de poder y de las relaciones entre Estado y sociedad.

En consecuencia, si la idea de transición implicaba en su acepción más inmediata un cambio de actores autoritarios por actores democráticos, en una comprensión más elaborada debía involucrar también una superación de las formas de gobierno —esto es, de administración de la sociedad por instituciones estatales— hasta entonces practicadas en el Perú tanto por gobiernos autoritarios cuanto por aquellos de origen democrático.

Lo que ha tenido lugar en el Perú después de iniciada la transición ha resultado sumamente modesto en comparación con dicha posibilidad. Ciertamente, el Estado de derecho ha sido restaurado en sus aspectos más generales; pero no se han producido hasta el momento grandes cambios en las relaciones entre el aparato estatal y la sociedad. Por otro lado, y ese es el tema del Documento de Trabajo que aquí se presenta, los años de la transición y los actuales se han visto caracterizados por la explosión de una conflictividad local muy fragmentada, difícil de controlar y de reconducir a canales institucionales y muy frecuentemente abocada a estallidos de violencia. El Estado de la transición, lejos de haber renovado y transformado sus procedimientos de gobierno y de legitimación ante la sociedad, se ve hoy en día, una vez más, desbordado por esta y desafiado en ese *locus* esencial de su condición estatal, esto es, el mantenimiento del orden interno y, antes que eso, su capacidad para procesar institucionalmente los inevitables conflictos sociales.

Ahora bien, la dificultad que el Estado tiene en estos tiempos para restaurar el orden ahí donde brotan conflictos locales violentos no deja de tener, paradójicamente, algo de alentador. Hoy en día, los procedimientos de imposición del orden a sangre y fuego, aunque reclamados de cuando en cuando por sectores cambiantes de la población, no son asumidos tan fácilmente como lo eran hace solamente dos o tres décadas. Sea por efecto de los compromisos internacionales y por la vigilancia foránea, sea por obra de un lento aprendizaje, el brazo coactivo del Estado se refrena y, al menos, no tiene a la acción armada como su primera opción. Pero no hay que extremar esta línea de razonamiento; si la acción estatal ante

la violencia es hoy, a todas luces, más cauta que antes, todavía parece ser solamente reactiva y ajena a toda consideración amplia sobre los factores que origina conflictos con potencial de devenir violentos y sobre el tejido institucional y político que se debería estar tendiendo para prevenir tales estallidos en el futuro cercano y lejano. El Estado peruano todavía se encuentra demasiado atrapado en sus dilemas sobre cómo conquistar eficacia administrativa como para ocuparse de su problema de fondo: cómo consolidar su eficacia social y política, que es el correlato de su legitimidad. Aunque conviva por fuerza con formas inéditas de coordinación social —mesas, plataformas y otros mecanismos híbridos de tramitación de la política—, la transición sigue siendo en gran medida un monólogo interesado en la recreación del pasado: cómo restaurar un antiguo régimen de poder y no cómo construir un régimen sintonizado con el presente nacional y mundial.

El problema de la conflictividad social violenta merecería ser estudiado de modos muy diversos. Uno de ellos consistiría en preguntarse por las posibles relaciones entre la transición misma y el brote de conflictividad local violenta mencionado. Manifestación de lo que estaba reprimido por el autoritarismo; desborde de expectativas que habían sido apacentadas por el populismo del Gobierno anterior; descarrilamiento de la demanda social ante el repliegue del Estado operado durante los años noventa; fatiga de un ciclo demasiado largo de crecimiento sin redistribución; afloramiento de rasgos colectivos de posguerra no reconocidos suficientemente; regresiones de la política ante el vacío de representación y organización de demandas provocado por la crisis de los partidos: las hipótesis son múltiples y no excluyentes, y ameritan una reflexión más honda de parte de la ciencia social peruana de hoy.

Pero, al lado de la reflexión sobre la génesis del problema, se plantean otras cuestiones relativas a lo que el Estado hace respecto de esta conflictividad. Es una interrogación referida a los aprendizajes realizados por el Estado en el Perú y a lo que tales conflictos nos dicen respecto del estado de la vida política en el país.

En el primer texto de este Documento de Trabajo, Rafael Barrantes y Jesús Peña, inves-

tigadores del IDEHPUCP, examinan el patrón seguido por el uso de la fuerza pública frente a la irrupción de disturbios interiores. El marco de la reflexión que presentan es alternativamente, pero no contradictoriamente, normativo y analítico. Se asume que la primera obligación del Estado es «la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad», según la proclama la Constitución Política del Perú. Esa declaración no solamente fija un *deber ser*; también provee un punto de vista distinguible para el análisis social. ¿Es el Estado coherente y eficaz desde el punto de vista de lo que él mismo declara como su prioridad suprema? ¿Ha logrado, a lo largo del terrible aprendizaje posibilitado por las dos décadas de conflicto armado, organizar su funcionamiento de manera tal que pueda garantizar, al mismo tiempo, orden y derechos? El marco de reflexión asumido —ver el Estado desde el punto de mira de sus funciones— permite remitir la apreciación normativa a una consideración analítica; esto es, emitir una apreciación sobre la congruencia entre las funciones del Estado, con especial atención a sus funciones específicamente *políticas*, a la hora de enfrentar conflictos ya sea para canalizarlos por vías institucionales, ya sea para convertirlos torpemente en escenarios de violencia y muerte.

Como señala el texto comentado, las respuestas del Estado dependen en cierto grado de la composición mental que sus agentes o representantes se hagan sobre la naturaleza de los conflictos en cuanto son expresiones de una relación social. El trabajo de Rolando Luque, jefe de la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo del Perú, tiene la ventaja de abrir nuestro repertorio conceptual sobre la realidad de los conflictos y sobre lo que *está en juego* para quienes se ven involucrados en una situación conflictiva. Es un deplorable lugar común la desconfianza que los funcionarios *operativos* tienen hacia la consideración abstracta de los problemas que enfrentan. Mucho se ganaría, por el contrario, si se actuara sobre los conflictos recurrentes hoy en el Perú con una mirada más atenta a las sutilezas de la economía de las emociones hu-

manas y a las complejidades de las identidades individuales y grupales. El problema del *reconocimiento* —quizá uno de los bienes más desigualmente repartidos en el Perú de hoy— ha sido planteado con vigor por la filosofía en el debate social contemporáneo. La reflexión de Rolando Luque tiende un puente necesario entre ese bien simbólico y las realidades plenamente materiales por las que hoy se vive y se muere en el país.

Finalmente, hablar de conflicto es ocuparse de la forma en que se procesa la competencia en una sociedad. Ese es el ámbito estricto de la política y, en sus expresiones más específicas, el de las posibilidades y de los vacíos de la representación y la negociación. Carlos Meléndez, investigador del Instituto de Estudios Peruanos, establece los vínculos entre la conflictividad actual y la descomposición del sistema político peruano. La manifestación más palpable de esta es, desde luego, la crisis del sistema de partidos. Colapsado este sistema, según lo explica Carlos Meléndez, la política peruana asume rasgos de muy acentuada precariedad y de extrema fragmentación. Bloqueo de los canales de representación; inestabilidad o mínima credibilidad de los acuerdos y compromisos entre sectores en pugna: la política no llega a ser, en el Perú de hoy, una acción colectiva orientada a la preservación —o, en el peor de los casos, a la construcción— de un espacio público sino un ejercicio de autoafirmación intransigente.

Prácticas circunstanciales y disposiciones culturales, estrategias de imposición de intereses o estallidos de identidades melladas, fugas de la política o reclamos de una reconstrucción de lo político: los conflictos sociales y su potencial de violencia son una realidad tangible diariamente, pero también un síntoma de problemas aún más graves que no se está reconociendo con suficiencia. Los trabajos reunidos en esta publicación son variaciones creativas sobre un tema que necesitamos examinar en profundidad.

FÉLIX REÁTEGUI
Director de Investigaciones del IDEHPUCP

Conflictos sociales y derechos humanos: el uso de la fuerza pública durante disturbios internos en el Perú

RAFAEL BARRANTES Y JESÚS PEÑA*

1. Introducción

Durante los últimos años hemos sido testigos de gran cantidad de conflictos sociales violentos, los cuales son percibidos como un riesgo para el orden interno y la gobernabilidad democrática. La frecuencia y las características de tales conflictos echan luces sobre las debilidades de la institucionalidad democrática en general, y del sistema político en particular, para representar, canalizar y eventualmente satisfacer las demandas de la población. Aunque los hechos señalados no tuvieron la gravedad de los que conoció el Perú durante el conflicto armado interno de los años ochenta y noventa, ellos constituyen un motivo de preocupación en cuanto evidencian un estado de conflictividad remanente con fuertes tendencias a expresarse en actos de violencia. Ante esta tendencia creciente, se hace especialmente necesario aclarar y precisar los canales y límites legales de la acción del Estado a manera de prevención de una eventual crisis humanitaria.

El propósito de este trabajo es analizar la forma en que el Estado peruano ha respondido a los conflictos sociales, específicamente la forma en que ha utilizado la fuerza pública cuando estos se expresan mediante acciones violentas. Para ello nos concentramos en los

conflictos ocurridos durante el período en el que se llevó a cabo la transición a la democracia y el primer gobierno electo después de la dictadura de Alberto Fujimori.

El Estado es una realidad compleja, multifacética. Cuando se realiza un estudio o un análisis de la acción estatal es necesario concentrar la atención en alguna de sus dimensiones constitutivas. Cuando nos referimos a su dimensión política, pensamos el Estado como una arena de contienda, ámbito donde se toman las decisiones respecto del mundo público y donde se legitiman los consensos y las distintas formas de dominación. Cuando nos referimos a su dimensión jurídica, pensamos el Estado como la expresión institucional y formal de la nación, y como el ámbito desde el cual esta se relaciona con el resto de naciones del planeta. En su dimensión simbólica, el Estado-nación es la representación o imaginación de una comunidad nacional, es decir, es un artefacto cultural con el cual se identifican y del cual se sienten parte millones de personas que no se conocen cara a cara. En su dimensión social es el ámbito donde se llevan a cabo las relaciones sociales y donde los seres humanos viven su cotidianidad. Y en su dimensión instrumental, que es en la que vamos a concentrarnos ahora, el Estado se constituye en un

* Rafael Barrantes es egresado de Antropología y Jesús Peña de Filosofía. Ambos se desempeñan como investigadores del IDEHPUCP.

agente de gobierno y de control social; es decir, en el instrumento para administrar la sociedad y sus recursos, para velar por la soberanía de la nación, y para resguardar el orden y la seguridad a partir de su función de policía y de su monopolio sobre la violencia legítima.

La fuerza pública es uno de los instrumentos de dicha dimensión. Frente a un conflicto social violento, el Estado —específicamente su Ministerio del Interior— cuenta con tres instrumentos: *a)* el trabajo de inteligencia, que sirve para conocer los conflictos en su fase de maduración y está a cargo de la Dirección Nacional de Inteligencia; *b)* la política: con la que se puede prevenir, resolver o desactivar los conflictos, y es responsabilidad de la Dirección General de Gobierno; y *c)* la fuerza pública, que vela por que no se altere el orden ni la tranquilidad y es tarea de la Dirección General de Policía (Costa y Basombrío 2004: 50-63).

Desde una perspectiva democrática y liberal, las dimensiones e instrumentos mencionados tienen como eje central la defensa de los ciudadanos y el resguardo de sus derechos. Esto plantea al Estado ciertas metas, pero al mismo tiempo impone límites a su acción. La restricción principal es que ninguna norma, decisión o acción del Estado puede atentar contra la persona humana y sus derechos como tal; por el contrario, debe concentrarse en garantizarlos, promoverlos o protegerlos. Esta obligación, íntimamente vinculada con el ascenso de los derechos humanos como doctrina, como legislación y como horizonte cultural, se halla consagrada en múltiples tratados internacionales y en la Constitución Política del Perú, la cual señala expresamente que «[...] la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado» (Constitución Política del Perú: artículo 1.º).

Haciendo uso de las funciones derivadas de su dimensión instrumental, un Estado democrático interviene en los conflictos sociales violentos que atentan contra los derechos de los ciudadanos y contra el orden y la seguridad de la nación. Lo que nos interesa es ver en qué medida el uso del instrumento de la fuerza pública es coherente o no con el fin supremo que debiera resguardar, en qué grado es que su uso obedece a dicho objetivo y cómo se comporta respecto a los límites en

que, en tanto instrumento de un Estado democrático, tal fuerza debe enmarcarse.

a) Conflicto como relación de fuerza

Todo conflicto es, en resumidas cuentas, una forma de relación entre distintos sectores de la sociedad y entre estos con el Estado. En dicha relación social se cuestiona siempre alguno de los elementos organizadores de la vida colectiva, desafiando el ordenamiento social. Es a partir de consideraciones como estas que la Defensoría del Pueblo ha definido los conflictos sociales como «[...] una confrontación pública entre actores que buscan influir en la organización de la vida social» (2005: 12). Desde esta perspectiva, la intervención del Estado en los conflictos nunca se reduce a una simple mediación. El Estado está involucrado de una u otra manera. Sea porque su actuación es cuestionada o porque es el encargado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población y promover el bienestar general, el Estado entra en relación con los sectores que protestan (Defensoría del Pueblo 2005: 11).

El representarse los conflictos sociales como una forma de relación permite verlos no solo como un problema, sino también como una oportunidad. Son una oportunidad porque posibilitan el cambio y porque, al implicar pugnas entre distintas posiciones, dan ocasión de que el sistema democrático demuestre su pertinencia y superioridad resolviendo pacíficamente dichas pugnas. En este contexto, el Estado democrático aparece como un campo en el que diversos sectores compiten por hacer prevalecer sus intereses. En otras palabras, el Estado democrático constituye un ámbito donde se relacionan, como actores legítimos dentro del ámbito público, sectores sociales que tienen diferentes grados de fuerza. Sin embargo, los conflictos no dejan de ser también un problema porque, en algunos casos, los intereses son contrapuestos y una de las partes puede hacer cuestionamientos radicales a alguno de los elementos organizadores de la vida colectiva. La disputa en esos casos puede ser difícil de resolver de manera pacífica e, incluso cuando el conflicto no se expresa de manera violenta, puede implicar soluciones injustas y legitimar la dominación.

b) La amenaza a la gobernabilidad y el orden interno

La mirada que se suele privilegiar en el análisis del conflicto social es la que ve en él básicamente un problema. El concepto de conflictos sociales suele estar ligado a nociones como «[...] conducta competitiva, pugna, lucha, oposición consciente y enfrentamiento» (Huároc y otros 2005: 16), y tradicionalmente ha sido interpretado como esencialmente negativo, ligado a la violencia y a la destrucción (Huároc y otros 2005: 15). Por ello, el concepto de conflictos sociales ha sido construido solo en lo que respecta a su sentido de amenaza al mantenimiento de la gobernabilidad y el orden interno. La mirada puramente negativa de los conflictos produce el efecto de hacer invisibles los problemas que los motivaron, y pone como relevante únicamente lo que en él hay de amenaza para la gobernabilidad democrática y el orden interno.

No obstante, reconociendo que dicha amenaza en efecto se produce, se puede distinguir entre su impacto en el orden interno y su impacto en la gobernabilidad democrática. Con el resquebrajamiento del orden interno, el primer afectado es el propio Estado y, dentro de él, su dimensión instrumental y su capacidad de administrar la nación. De esta forma, con la amenaza al orden interno, se suele poner en riesgo las condiciones para que el Estado interactúe con las instituciones nacionales y asegure la estabilidad y permanencia de su propia estructura y poderes (Yépez 2004: 19). Por otra parte, con la amenaza a la gobernabilidad, se pone en riesgo la dimensión política y jurídica del Estado que permite, a través de reglas e instituciones preestablecidas, procesar las pugnas entre distintas posiciones. Dicho de otra forma, se amenaza la capacidad de arbitrar sobre la competencia social por medio de las reglas y procedimientos imperantes en un sistema organizado sociopolíticamente (Prats 2001). En ambos casos el Estado se defiende haciendo uso de los instrumentos arriba mencionados.

Tanto en lo que se refiere a las amenazas al orden interno como en lo relativo a las amenazas a la gobernabilidad, el primer afectado es el Estado: los conflictos sociales constituyen serios riesgos para el aparato estatal, sobre todo en su dimensión instrumental y en su dimensión política y jurídica. Ahora bien, cuando se trata de un Estado democrático esto tiene importancia en tanto que al afectar al Estado se afecta al ente encargado de defender y proteger a los seres humanos. La defensa del orden interno y la gobernabilidad no se agota en la defensa del Estado y sus instituciones, sino que, por sobre todo, tiene su razón de ser en la defensa y protección de la persona humana. Hay un riesgo latente de olvidar que, en un Estado democrático, el Estado —en su dimensión política, jurídica y, sobre todo, instrumental— es medio y no fin.

En razón de ese olvido, el resguardo del orden interno y la gobernabilidad, puede, en algunos casos, ser coherente con la protección de un Estado con instituciones no democráticas, incapaces de defender y proteger a las personas. Puede decirse que no hay una relación necesaria entre orden interno y democracia. Por ejemplo, bajo un régimen autoritario, la necesidad de preservar el orden interno y la posibilidad de ejercer plenamente los derechos pueden ser presentados como fines opuestos o contradictorios. Asimismo, tampoco hay una relación necesaria entre gobernabilidad y democracia. Joan Prats (2001) recalca que la gobernabilidad puede ser compatible con dictaduras y formas feroces de represión. Solo se puede hablar de gobernabilidad democrática cuando el sistema de reglas y procedimientos imperantes son los democráticos. En ese sentido, el análisis específico del uso de la fuerza pública por parte del Estado debe tener como marco de medición aquello que constituye su finalidad y le otorga sentido: la defensa y protección de las personas.¹ En esa lógica, este trabajo hace un análisis de la intervención estatal en los conflictos viendo su coherencia con una perspectiva de derechos humanos. Nuestro supuesto es que ni la go-

¹ Un estudio que va en esa línea es el efectuado por Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Máximo Mastruzzi para el Banco Mundial en el que medían la gobernabilidad a partir de indicadores que tenían en cuenta derechos humanos y posibilidad de amenazas violentas. Kaufmann y otros (2005).

bernabilidad ni el orden interno pueden ser reducidos a *ley* y *orden*, sino que tienen un referente mayor relacionado con la defensa y protección de las personas.

Frente a un conflicto social violento, la función del Estado es defender a la persona y proteger sus derechos. Debido a esto, busca proteger el orden interno. En un principio, utiliza instrumentos como la información de *inteligencia* y la gestión política dirigida a mantener el conflicto dentro del cauce procesal de la democracia. Esto último podría denominarse *institucionalización* del conflicto. En última instancia, utiliza la fuerza pública para defender a los ciudadanos ante posibles ataques y restaurar o fortalecer los procedimientos y reglas democráticas de disputa y deliberación.

c) Distinción entre conflicto y disturbio

La evidencia reunida muestra que muchas veces una acción que en principio es o puede ser legítima, como una huelga o una manifestación pública, da lugar a desbordes y desmanes que terminan por afectar los derechos de terceros y suscitar la intervención de las fuerzas del orden. Consideramos importante no confundir, en esos casos, la acción colectiva general con la acción de violencia propiamente dicha. Para evitar confusiones de este tipo, distinguimos entre los actos que configuran o provocan por sí mismos los disturbios o las situaciones de violencia, por un lado, y el marco general de acción colectiva en que tales actos se presentan, por otro lado. Esto es importante debido a que la respuesta estatal se define a menudo a partir de la forma como se entienda el escenario del conflicto. Diferenciamos, por ello, el concepto de *conflicto social* de la noción de *disturbios interiores*. La relación entre ambos conceptos nos permite comprender la diferencia entre acción social colectiva y actos de violencia específicos que se producen dentro de dicha acción.

La característica constitutiva de un disturbio es la violencia. En cambio, un conflicto no puede reducirse a acciones violentas: es un proceso que, como vimos líneas arriba, no es necesariamente negativo. Se puede reconocer cinco fases en un conflicto: latencia, iniciación, desequilibrio, balance de poder, y negociación (Huároc y otros 2005: 16). Ninguna de

ellas supone necesariamente acciones violentas. El disturbio es solo una derivación del conflicto social, equiparable a la degradación de un conflicto en «conflicto social violento».

El concepto de disturbios interiores ha sido desarrollado en el campo jurídico. Específicamente, en algunos tratados del sistema internacional como el Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra relativo a la protección de las víctimas en conflictos armados no internacionales (CANI) y en la doctrina desarrollada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Como tal, su finalidad no es posibilitar la interpretación social sino la interpretación jurídica, en la medida en que establece los parámetros de acción a los que deben ajustarse los agentes estatales. Si bien el concepto no está claramente definido, es claro que no está destinado a regular los conflictos armados sino situaciones de violencia que por su duración e intensidad no son comparables con las de un CANI. En la mayoría de los tratados internacionales relativos a la protección de los derechos humanos se permite a los Estados derogar ciertas obligaciones y garantías en caso de peligro público que amenace la existencia de la nación, aunque se suele dejar un grupo de derechos que nunca pueden ser derogados. Es esa posibilidad de derogatoria y la protección de dichos grupos de derechos lo que se busca proteger con el concepto jurídico de disturbios.

Si bien en el sistema internacional no se encuentra una definición sucinta de disturbios interiores, tanto en el trabajo de organizaciones humanitarias, tales como el CICR, así como en la doctrina y la jurisprudencia, se pueden encontrar algunas pistas para su esclarecimiento. Así, Hans-Peter Gasser (1988), quien fue redactor jefe de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, utiliza como elemento definitorio la existencia de acciones de violencia que sobrepasan la violencia normal (léase delincuencia común y formas corrientes de represión policial), pero que no llega a ser tan intensa como la de un CANI. A esta definición, Elizabeth Salmón (2004) añade otro factor: el de la organización de las partes. Los disturbios interiores se diferenciarían de los CANI por la organización de las partes. Los actos de violencia que forman parte de disturbios pueden tener formas variables: desde actos es-

pontáneos de rebelión y actos contra autoridades que están en el poder hasta la lucha entre grupos más o menos organizados. En tales situaciones, que no llegan necesariamente a ser una lucha abierta entre dos partes bien identificadas, las autoridades emplean cuantiosas fuerzas policiales e incluso a las fuerzas armadas para restablecer el orden, con lo que se ocasionan víctimas. Las características de los disturbios interiores serían, según la autora: enfrentamiento y violencia física, violencia contra el régimen o entre opositores a él, entre partes organizadas en cierto grado, corta duración, y la respuesta con violaciones de derechos humanos. Más sucintamente, los disturbios interiores pueden ser definidos a partir de actos de violencia de corta duración entre las fuerzas del Estado y sus opositores con cierto grado de organización.

Cabe señalar que tanto Elizabeth Salmón como Hans-Peter Gasser asumen como parte del concepto de disturbio la existencia de respuestas violatorias de los derechos humanos. Esto es comprensible si nos atenemos a la lógica del razonamiento jurídico en el marco del derecho internacional. No tendría caso, desde una perspectiva jurídica, construir un concepto que se dirigiera a las acciones de los civiles que protestan debido a que para ello el Estado cuenta con la legislación interna y sus propios mecanismos de coerción. Si el concepto no permitiera sancionar la respuesta violenta de los Estados a las acciones civiles, carecería de relevancia. De ahí la importancia jurídica de incluir las violaciones de los derechos humanos en el concepto de disturbio y hacer de este parte del marco conceptual jurídico destinado a dar cuenta de situaciones en las que el derecho es aplicable. Por tal razón, queda claro que el concepto jurídico de disturbios interiores da cuenta solamente de casos en los que se violan derechos humanos para así activar la competencia del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra. En casos de conflictos

en que no se violan derechos humanos, los tribunales u otras instancias jurídicas no tienen competencia para dar cuenta de ellos en tanto disturbios interiores debido a que jurídicamente no son tales. Sin embargo, debido a que este análisis no tiene pretensiones jurídicas sino sociales y nuestra intención no es juzgar sino hacer interpretación social, ampliaremos el concepto de disturbios para incluir los casos en los que, si bien no hubo violaciones de los derechos humanos, estas fueron posibles. El análisis que sigue se centrará en esa posibilidad de acciones violentas ya sea de quienes se oponen a un régimen o desafían algún elemento constitutivo del orden social, ya sea de la fuerza pública encargada de contener esas tendencias.

2. Comprendiendo los disturbios interiores

Hemos diferenciado el concepto de disturbios interiores de la noción de conflictos sociales y hemos asumido que, por su duración o por su intensidad, ninguno de ellos es equiparable a un conflicto armado interno. Esta diferenciación permite reconocer las características sociales y jurídicas de los hechos a los que el Estado se tiene que enfrentar. Esto es importante en la medida en que el efectivo uso de cualquiera de los instrumentos del Estado ante un disturbio depende del conocimiento de sus motivos, contexto y formas de expresión.

No se puede comprender los actuales conflictos sociales si no prestamos atención al período político en el que se enmarcan. Tanto el gobierno de transición a la democracia como el primer gobierno electo tras los ocho años del gobierno autoritario de Alberto Fujimori, tuvieron que lidiar con dos problemas que se habían incubado durante el régimen anterior² y durante el conflicto armado interno:³ la gran cantidad de demandas insatisfechas y la pre-

² Son varios los autores que hacen referencia a este fenómeno, cf. Toche (2004); Basombrío y Rospigliosi (2006); Meléndez (2004b); Costa y Basombrío (2004).

³ Tanto las organizaciones sociales como el sistema político recibieron un duro golpe durante el conflicto armado interno que vivió el Perú entre 1980 y el 2000. Según el *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, las autoridades y dirigentes locales fue el segundo grupo ocupacional (luego de los campesinos) con mayor cantidad de muertos y desaparecidos. Cf. Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003), t. VIII: «Las secuelas sociopolíticas del conflicto armado interno» y los anexos de la CVR: «Compendio estadístico».

caría situación de las instituciones democráticas.

Por un lado, las libertades recuperadas durante el gobierno de transición definieron un escenario propicio para que la población expresara demandas postergadas. Las protestas estallaron a lo largo y ancho de todo el territorio de manera desarticulada sin lograr constituirse en movimientos sociales propiamente dichos con capacidad de coordinar sus demandas, hacer propuestas y tener acciones pacíficas y duraderas. La insatisfacción popular no logró expresar las demandas particulares en propuestas políticas regionales o nacionales, lo cual las hizo proclives al desborde violento y extremista.⁴ Por otro lado, estas tampoco tenían cómo ser absorbidas por el sistema de representación, pues este había quedado fragmentado tras el colapso de la red de distribución de prebendas por favores políticos que reemplazó al ya debilitado sistema político por operadores locales autónomos sin afiliación partidaria. Incluso en algunos lugares donde sí había presencia de cuadros partidarios, estos asimilaron sus conductas a las de dichos operadores, haciendo depender el sistema de representación de las agendas privadas de los líderes locales, sin ningún tipo de proyecto nacional (Meléndez 2004a).⁵ Además, cuando los espacios de coordinación entre la sociedad y el Estado desaparecen y la gestión pública queda en manos de operadores políticos circunstanciales —sin afiliaciones y compromisos estables—, el acceso a un cargo público se convierte en objeto de lucha política que puede alcanzar altos niveles de violencia.⁶ Otro factor por considerar son las enérgicas exigencias sociales suscitadas por la gran cantidad de promesas que hizo el gobierno electo durante el proceso electoral, y, más adelante, las denuncias de corrupción en casos que involucra-

ron a personajes del régimen e incluso familiares del presidente (Costa y Basombrío 2004: 7).⁷

Según la Dirección de Inteligencia del Ministerio del Interior (DIGIMIN), las acciones de protesta social han sido 30.332 desde el 2001 hasta el 2005 (Basombrío y Rospigliosi 2006: 199-202):

Año	Número de protestas
2001	1.826
2002	6.240
2003	8.532
2004	8.494
2005	5.240

Las motivaciones de estos conflictos, según un informe de la Defensoría del Pueblo (2005: 16) en el que se analizan los conflictos sociales entre mayo de 2004 y septiembre de 2005, son las siguientes: cuestionamiento de decisiones judiciales o administrativas (34%); presuntas irregularidades en el manejo de los recursos económicos (33%); gestiones supuestamente no transparentes (15%); demandas gremiales (9%); imprecisiones en demarcación territorial (8%); supuesto incumplimiento de promesas electorales o de acuerdos (6%); no realiza obras (5%); denuncias por contaminación (4%); nepotismo (4%); agresiones físicas, lesiones, etcétera (3%); abuso de autoridad (2%).

La fragmentación afectó tanto al sistema político como a las diversas demandas y motivos que dieron lugar a los conflictos. En ese contexto, el sistema de representación política se mostró incapaz de canalizar pacíficamente las demandas insatisfechas dejando espacio a la violencia como forma de protesta social. De esta manera, en medio de protestas que no

⁴ Estas protestas no encajan siquiera en la categoría de *movimiento social*. Cf. Pajuelo (2004).

⁵ A esto es a lo que se ha llamado la «privatización de la política», un fenómeno que se podría describir como la encarnación del Estado en personas concretas y no en funciones impersonales. La política se termina reduciendo a lealtades personales y a redes de paisanaje. Cf. Bedoya (2004: 74 y 75). Cf. también Adrianzén (2004).

⁶ Eso explica por qué más de la mitad de los conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo cuestionan a alcaldes o funcionarios municipales. Cf. Meléndez (2004a: 70). Hay que tener en cuenta, además, que a partir de la década de 1990, el nuevo terreno de reconocimiento es el de los gobiernos locales por lo cual proliferaron gran cantidad de municipios menores que aspiraban a convertirse en municipios propiamente dichos. Es en estos gobiernos locales donde el Estado liberal deposita su legitimidad y recursos. La debilidad e ineficacia estatal del sistema de representación ayudó a que dichos municipios se convirtieran en terrenos de disputa para grupos enfrentados por el poder local. Cf. Degregori (2004: 47).

⁷ Cf. también Pajuelo (2004).

siempre respondían a reivindicaciones o reclamos justos, se vulneraron derechos de muchas personas como la integridad personal, la propiedad privada y la libre circulación (Defensoría del Pueblo 2005: 16).

Para analizar la forma en que se llevaron a cabo las acciones de violencia por parte de la población analizaremos tres trabajos que abordan la situación de conflictividad en este período. El primero es realizado por ex funcionarios del Ministerio del Interior que trabajaron durante la gestión ministerial de Fernando Rospigliosi y toma como base el período 2001-2002 (Basombrío y Rospigliosi 2006). El segundo es realizado por la Defensoría del Pueblo y toma como base el período mayo de 2004-septiembre de 2005 (Defensoría del Pueblo 2005). El tercero es un trabajo inédito del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), el cual toma como base el período julio de 2003-diciembre de 2004.

En el trabajo que analiza los conflictos entre el 2001 y el 2002 se hace referencia a 1.826 acciones de protesta, 970 de las cuales se produjeron durante los últimos cinco meses del 2001, las cuales fueron bastante frecuentes y violentas. Estas fueron encabezadas por empleados públicos de diversos sectores y por frentes regionales; así como por los casi treinta mil despedidos del sector público durante los primeros años del gobierno de Fujimori. La conflictividad aumentó durante el 2002, cuando las acciones de protesta fueron más masivas y violentas. Según registros del Ministerio del Interior, fueron 6.240 las acciones de protesta y 40 los paros regionales durante ese año. Muchas de estas acciones alcanzaron el carácter de disturbios con acciones de distinto tipo entre las que se cuentan 769 bloqueos de carreteras y 288 tomas de locales. También hubo varios enfrentamientos entre los manifestantes y la policía, los que dejaron un saldo de 5 civiles fallecidos, 335 civiles y 270 policías heridos y 1.366 detenidos. Según esta publicación, muchas veces el éxito de los paros era asegurado por vanguardias que imponían su cumplimiento mediante acciones violentas. Algunos ejemplos de disturbios en este período serían: la toma de la estación n.º 6 del oleoducto norperuano por parte de las comunidades nativas y los colonos de la provincia de

Condorcanqui en Amazonas, en el marco del reclamo por la construcción de una carretera y un puente; los saqueos, destrucción e incendios de locales públicos en el marco de las protestas de los madereros, de los arroceros y otras protestas en Puno, Tacna, Puerto Maldonado, Tarapoto, La Convención, Huancavelica, Huaraz y Ayacucho; la toma de aeropuertos en Arequipa y Tarapoto; y la destrucción de vehículos policiales y la agresión a varios policías por parte de grupos estudiantiles en Huánuco. Los principales reclamos que motivaron dichas protestas fueron: reposición de despedidos y condiciones laborales; mayor infraestructura e inversión pública en las regiones; las privatizaciones; los precios, impuestos y aranceles agrarios; los seguros contra terceros por parte de los transportistas públicos; y la invasión y titulación de terrenos (Costa y Basombrío 2004: 227-237).

Según el informe de la Defensoría del Pueblo en el que se da cuenta de los conflictos sociales entre mayo de 2004 y septiembre de 2005, en ese período hubo 143 conflictos sociales; 56 de ellos (39% del total) tuvieron entre sus formas de expresión enfrentamientos, agresiones o retención de personas; 55 (38%) toma de locales; y 16 (11%) bloqueo permanente de vías de comunicación (Defensoría del Pueblo 2005: 17). Según el informe citado, muchos de estos disturbios tuvieron entre sus características: tránsito relativamente rápido entre la reclamación y la confrontación violenta, ausencia de autocontrol en la protesta (lo que permitió la intervención de actores antidemocráticos con agendas ocultas), falta de una tradición dialogante, etcétera. En conclusión, «[...] la violencia [fue] vista como el medio más eficaz de alcanzar los objetivos de una reclamación» (Defensoría del Pueblo 2005: 18) y, en razón de ello, las posibilidades de las acciones violentas como medio para poner en la agenda pública las reivindicaciones de los sectores que protestan, fueron altas. En muchos casos, la búsqueda de las vías institucionales fue posterior a dichas acciones debido a que se les consideraba ilegítimas o se les consideraba inaccesibles. Si era lo segundo, siempre cabía la posibilidad de tomar una instalación o bloquear una carretera para llamar la atención de la opinión pública y abrir así los canales institucionales.

La información presentada por la defensoría y consignada en la experiencia de los funcionarios del Ministerio del Interior puede ser complementada a partir de un estudio que el IDEHPUCP hizo sobre las acciones violentas de la población y la consecuente respuesta del Estado. Este estudio abarcó el lapso de dieciocho meses que va de julio de 2003 a diciembre de 2004, y se hizo sobre la base de los reportes de la defensoría y las noticias de la prensa escrita. En él se constató que en el Perú se produjeron 172 hechos de violencia asimilables a las categorías de disturbios interiores.

La mitad de los casos registrados estuvieron enmarcados en acciones colectivas como huelgas y manifestaciones. Sin embargo, una proporción apreciable de los casos —el 35%— ocurrió en otros contextos difíciles de precisar o imposibles de remitir a una acción colectiva general. Se trataría de acciones menos estructuradas u organizadas llevadas a cabo, a su vez, por agentes menos reconocibles como actores colectivos. La considerable magnitud proporcional de estos casos puede ser un dato crítico relevante para una política estatal, pues se trataría de enfrentar una fuente de conflictividad difícilmente aprehensible por los mecanismos institucionales de prevención de conflictos o de negociación actualmente existentes. Lo señalado se corrobora al examinarse quiénes son los agentes civiles específicos involucrados en situaciones de disturbios interiores. El 51,7% de estos pueden ser identificados como gremios y organizaciones locales, mientras que el 50% está constituido por «población general». En esta categoría aparecen agrupados, por ejemplo, grupos de vecinos no adscritos a una organización previa ni portadores de un conjunto de reclamos previamente conocidos. Estamos hablando, así, de una conflictividad intensa y al mismo tiempo dispersa desde el punto de vista de sus agentes responsables.⁸

Las diversas formas de protesta y manifestación colectiva no constituyen, como hemos dicho, una situación de disturbio en sí misma. Esta es determinada por el empleo de medios violentos por parte de los involucrados,

los que acarrearán afectaciones de ciertos derechos y suscitan la intervención policial. En el período observado, la forma principal de violencia practicada por la población son las tomas de locales y los bloqueos de vías. De los 172 casos registrados, la mitad involucró esas acciones. Por lo demás, el recurso a la violencia rara vez involucra un solo tipo de actos sino varias formas de violencia convergente. Las tomas de local pueden ir acompañadas de desmanes y en algunos pocos casos de retención de personas. En una porción de casos —el 15%—, los actos violentos han incluido enfrentamientos entre grupos de población o entre esta y las fuerzas del orden del Estado.

Las circunstancias de violencia mencionadas suelen provocar la afectación de diversos derechos. Esto no ocurre, por lo general, de manera simple sino compleja: son varios los derechos afectados en cada caso catalogado como disturbio interior. En más de la mitad aparece entre los principales derechos afectados el de libre circulación o tránsito, lo cual guarda coherencia con lo ya señalado sobre la importancia del bloqueo de vías y toma de locales como forma de protesta. Además de este, resultan afectados con frecuencia los derechos a la libertad, a la integridad personal y a la propiedad.

A partir de los estudios mencionados, podemos reconocer que, además de la gran cantidad de demandas insatisfechas y las dificultades del sistema político para canalizarlas, existen otros factores que pueden contribuir a explicar la gran cantidad de protestas y la beligerancia de los disturbios:

1. Las falencias del Estado, que se deben no solo a su ausencia, sino también a su ineficacia y a decisiones éticas y políticamente cuestionables. Las agencias estatales se encuentran desarticuladas y descoordinadas, y suelen manejarse con negligencia. No se trata tanto de falta de mano dura como de falta de capacidades institucionales (Degregori 2004: 47). Esto se explica en buena medida por las dificultades del incierto proceso de descentralización.

⁸ Esta conclusión puede matizarse en la medida en que la base de datos en la cual se sustenta fue elaborada con información de fuentes indirectas.

2. La cultura política de confrontación y la incapacidad de muchos sectores para entablar relaciones sobre la base de las diferencias políticas. Existe cierta forma de radicalismo que tiene como particularidad privilegiar la lucha y la confrontación incluso por encima de los objetivos mismos de la acción colectiva. Ello se expresa en la constante polarización y en una conflictividad social permanente, una suerte de ceremonia del conflicto donde siempre hay «amigos y enemigos» y no «amigos y adversarios» (Adrianzén 2004). La confrontación muchas veces se agota en descalificaciones como «terroristas», «narcotraficantes», «vendidos», «corruptos», etcétera.
 3. Los efectos de la pobreza y la exclusión. Para quienes tienen una posición desventajosa en la distribución del poder y la fuerza y, por lo tanto, tienen menos recursos para hacer respetar sus derechos y hacer escuchar sus propuestas, la violencia se puede constituir en un recurso alternativo. En el Perú, esto se evidencia en la relación entre conflictos sociales y pobreza. Si bien la pobreza no determina la existencia de los conflictos sociales (Meléndez 2004b) hay que reconocer que, después de todo, las provincias con alto índice de desarrollo humano tienen estadísticamente menos casos de conflictos. Según datos de la Defensoría del Pueblo, el 79% de los conflictos tuvieron lugar en zonas donde la mayoría de la población es pobre y el 59% en zonas rurales (Defensoría del Pueblo 2005: 14). La distribución del poder y sus recursos está estrechamente ligada a la distribución de otras formas de capital. Muchos sectores de la población tienen poca capacidad de ejercer su influencia en la construcción del Estado. Como señala Carlos Iván Degregori: «[...] los procesos de construcción del Estado de derecho y de ampliación de la ciudadanía son asumidos como un “proceso civilizatorio”, o más concretamente pedagógico, de educación ciudadana; y no como un proceso de negociación de poder entre diferentes sectores, donde también los pobres, excluidos o “étnicos”, juegan un rol activo y dejan su huella» (Degregori 2004: 50). En estos casos, la imposición de las decisiones es violenta, sea esta violencia de tipo fáctico o simbólico.
 4. La desconfianza en el Estado. Existe en muchas localidades un gran desconocimiento o desconfianza en el funcionamiento de la legislación nacional. Falta un puente entre la lógica de los «memoriales firmados» por los dirigentes de base y la legislación vigente, pues las decisiones que toman los dirigentes refrendados por la base aparecen como legítimas a pesar de no ajustarse a la norma. La larga tradición de opresión, así como la percepción de engaño y la sensibilidad ante comportamientos «arrogantes», constituyen una *estructura de sentimientos* de desconfianza ante el Estado y sus normas.⁹
 5. Y, ligado estrechamente a lo anterior, la imposición de los intereses de sectores privados y elites nacionales que utilizan sus propias redes de influencia para lograr sus objetivos. El hecho de que un sector tenga el apoyo estatal (y por ello de las fuerzas del orden), o que tenga mayor capacidad económica o mejor educación, quita buena parte de su legitimidad a la discusión democrática por darse en un escenario en el que los factores de desigualdad determinan las decisiones públicas. Cabe recalcar que, en este escenario, factores como la educación, la riqueza económica y el poder de influencia sobre el Estado, se alimentan mutuamente generando una red de oportunidades para algunos grupos sociales en la toma de decisiones.
- El problema se presenta, entonces, como un asunto mucho más complejo que la simple afectación al orden interno y la gobernabilidad democrática. Estamos hablando de problemas estructurales en la relación entre el Estado y la sociedad que no pueden ser reducidos a un asunto de «orden» ni responden al diagnóstico que muchos medios y políticos han hecho de

⁹ A esta conclusión llega Carlos Iván Degregori tras el análisis de los sucesos de Ilave, Puno, del 2004. Cf. Degregori (2004: 50).

los conflictos y los disturbios como el resultado de la manipulación de líderes interesados e ideologizados, o como la expresión de un descontento popular contra el sistema. Aunque, evidentemente, en muchos casos tengan bastante de lo uno y de lo otro.

3. Las formas de respuesta estatal mediante la fuerza

El gobierno electo de Alejandro Toledo carecía de una estrategia que posibilitara el uso de los tres instrumentos arriba mencionados (la inteligencia, la política y la fuerza pública) para enfrentar las protestas y sus expresiones violentas. No hubo la voluntad política necesaria para enfrentar el problema puesto que, incluso el Comité de Conflictos creado informalmente por iniciativa del Ministerio del Interior para coordinar las estrategias y cruzar la información existente, pasó de ser dependencia de este ministerio a ser dependencia de la Presidencia del Consejo de Ministros, perdiendo en ese tránsito su sentido y utilidad (Basombrío y Rospigliosi 2006: 199-202). Las dudas que desde el primer momento se habían expresado acerca de si era o no necesaria «mano dura» para restaurar el orden (Basombrío y otros 2004: 33-48) ganaron terreno y las protestas sociales dejaron de ser enfrentadas políticamente para enfrentarse únicamente de manera policial (Basombrío y Rospigliosi 2006: 199-202).

Cuando la policía interviene lo hace fundamentalmente para contener las acciones violentas de la población. Según el estudio realizado por el IDEHPUCP arriba mencionado, las principales acciones de la policía que pueden configurar situaciones de violencia son desalojos compulsivos y retención de personas. La información consultada, sin embargo, no permite discriminar cuándo se trató de retenciones legales y cuándo estas fueron ilegales. Por otro lado, las unidades especializadas en temas de orden público —al igual que el resto de la institución— han visto su intervención dramáticamente limitada por problemas de recursos y de cantidad de agentes (Basombrío y Rospigliosi 2006: 199-202). Estas unidades es-

pecializadas usan un equipo especial destinado a controlar las protestas sin hacer daño a la población, el cual está en malas condiciones: los carros rompe manifestaciones están en mal estado, y no se cuenta con el equipo y la tecnología suficiente para controlar manifestaciones en zonas rurales (Basombrío y otros 2004: 33-48).

Además de los problemas políticos y las carencias logísticas, otro problema con el que se enfrentan los policías al momento de controlar las manifestaciones es legal y judicial. El problema en ese asunto es doble: si bien los actos de violencia están legalmente penados, los magistrados no aplican la legislación y hacen un ejercicio débil de la ley, por lo que los manifestantes que atentan contra los derechos del resto de civiles y contra la propiedad privada gozan de impunidad (Basombrío y otros 2004: 33-48). La forma en que el Estado ha buscado dar solución a este problema ha sido bastante problemática. Durante la gestión ministerial de Fernando Rospigliosi se propuso endurecer las penas para aquellos que utilicen la violencia como forma de protesta social. El proyecto fue aprobado por el Congreso pero suavizando la norma. Es interesante notar cómo se confunde, en la lucha contra la impunidad, la aplicación de la ley con severidad de la norma. La protesta social, que muchas veces puede tener motivaciones justas y que en contextos como el descrito puede ser explicable por las falencias del sistema político, pudo terminar *construida* como una acción criminal *per se*, lo cual no necesariamente ayudaría a que las acciones de violencia se reduzcan e incluso podría incentivarlas. Veremos eso con más detalle cuando analicemos lo ocurrido en Puno y cómo el estado de emergencia construyó un disturbio que sin él probablemente no habría tenido lugar. La otra cara del problema es que los que sí han sido procesados luego de los enfrentamientos son los policías, lo cual tiene un efecto disuasivo entre los agentes de esta institución al momento de intervenir, puesto que los afectados son generalmente los policías de bajo nivel jerárquico (Basombrío y Rospigliosi 2006: 199-202).¹⁰ Esta observación no debe tomarse como un llamado a la impunidad;

¹⁰ Cf. también Basombrío y otros (2004: 33-48).

se refiere, más bien, a la necesidad de una determinación más integral de responsabilidades en los distintos niveles de la escala jerárquica. Usualmente, en lugar de mejorar sus problemas logísticos y tomar decisiones para no exponerlos a situaciones comprometedoras, el Estado opta por el abandono de los funcionarios con menor poder e influencia.

Para profundizar en el análisis del uso de la fuerza pública, prestaremos atención a su desarrollo general durante los estados de emergencia. Luego nos centraremos en cuatro casos concretos: en dos de ellos se usó la fuerza pública dentro de un estado de emergencia, en otro el Estado usó la fuerza pública pero sin estado de emergencia y en el último el Estado no ejerció la fuerza y tampoco hubo estado de emergencia. El acercamiento a dichos casos nos permitirá visualizar las circunstancias que dan lugar a violaciones de derechos humanos por parte del Estado.

3.1. *Los estados de emergencia*

Teóricamente, los estados de emergencia generan el marco legal para la intervención del Estado con miras a proteger a los ciudadanos y defender sus derechos, y recuperar el orden interno y la gobernabilidad democrática. En esta sección analizaremos la relación entre los objetivos que inspiran la declaración de un estado de emergencia con sus resultados concretos. Es decir, haremos una comparación entre su fundamentación normativa y el uso concreto de la fuerza pública a lo largo de su duración.¹¹

En comparación con gobiernos anteriores, el gobierno de Alejandro Toledo hizo poco uso de su potestad para declararlos.¹² Pero esta cauta actitud hacia ellos ha contrastado con los efectos que tuvieron los estados de emergencia que sí se animó a declarar. En estos casos, si bien los considerandos que los sus-

tentaron tuvieron una perspectiva de derechos, el ejercicio práctico de estos se distanció considerablemente de dicha perspectiva. Es interesante por eso dar cuenta de los objetivos planteados en dichos considerandos para dar cuenta de la relación entre la normatividad y la práctica concreta a la que hemos hecho referencia. Una rápida revisión de los decretos supremos¹³ que se emitieron durante ese período de gobierno nos demuestran que entre las principales razones que motivaron al Estado a decretarlos son:

1. Defensa de los derechos humanos de los ciudadanos. Según esto, con los actos de violencia de los disturbios se están cometiendo agresiones contra las personas y contra la propiedad privada, por lo que se considera la necesidad de proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y de las amenazas contra el bienestar de la nación en general. En ese sentido, se dice que los derechos fundamentales deben ejercerse en armonía con los otros derechos fundamentales y demás bienes jurídicos garantizados por la Constitución a fin de preservar la coherencia del conjunto. Es decir, que derechos como la libertad de expresión y de protesta no deben colisionar con otros derechos que se protegen en el orden democrático, como el derecho al normal desempeño de las actividades (productivas, laborales y educativas).
2. La obligación del Estado de preservar los derechos humanos, el derecho de los ciudadanos al orden y la seguridad pública, al desenvolvimiento de los derechos y al funcionamiento de los servicios básicos y al abastecimiento de víveres y medicinas. También se menciona la obligación de proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar

¹¹ Para un análisis más profundo y crítico de la normatividad vigente respecto de los estados de emergencia, cf. Defensoría del Pueblo (2003).

¹² Entre 1980 y 1985 hubo 49, entre 1985 y 1990 hubo 89, entre 1990 y 1995 hubo 203, y entre 1995 y el 2000 hubo 139. Cf. *Caretas*, n.º 1775 (2003). Citado de Basombrío y Rospigliosi (2006: 121-136).

¹³ Cf. en el diario oficial *El Peruano*: decreto supremo 052-2002-PCM del 16 de junio de 2002; decreto supremo 055-2003-PCM del 28 de mayo de 2003; decreto supremo 076-2004-PCM del 6 de noviembre de 2004; decreto supremo 082-2004-PCM del 23 de noviembre de 2004; decreto supremo 028-2005-PCM del 3 de abril de 2005; decreto supremo 098-2005-PCM del 22 de diciembre de 2005.

integral que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la nación.

3. Además, en algunos casos se hace referencia al descontrol de los actos de violencia, a los peligros que puede correr el orden democrático y a la necesidad del restablecimiento del orden público para la recuperación del diálogo.

Es claro, entonces, que la justificación manifiesta para los estados de emergencia ha sido la defensa de los derechos humanos y la obligación del Estado de protegerlos. Es interesante, por tanto, el contraste entre dichos objetivos y la forma en que se eligió llevarlos a cabo. La defensa de estos derechos implicaría, entonces, el restablecimiento del orden. Pero, como veremos a continuación, en la búsqueda de dicho restablecimiento los objetivos han sido puestos, en la práctica, entre paréntesis.

Durante el estado de emergencia de Arequipa en el 2002, el orden interno fue puesto en manos de las fuerzas armadas con apoyo de la Policía Nacional. Según funcionarios que en ese entonces trabajaban en el Ministerio del Interior,¹⁴ los problemas con los que se enfrentaba la policía debido a la gran cantidad de manifestantes fueron agravados al quedar esta bajo las órdenes del Ejército, que no tenía la experiencia necesaria para enfrentar los disturbios. La presencia de los militares no disuadió a la población; más bien exacerbó los ánimos. Además, las libertades de reunión y tránsito, que habían sido suspendidas por el estado de excepción, siguieron vigentes de facto; y la condición que se había puesto para reanudar el diálogo de cese de las protestas fracasó, pues, antes del cese de las protestas, el presidente de la república envió una comisión a negociar (Basombrío y Rospigliosi 2006: 121-136).

Durante el estado de emergencia de mayo de 2003, el orden interno fue nuevamente entregado a las fuerzas armadas en las regiones de Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna, Huánuco, Junín, Puno, y en la provincia constitucio-

nal del Callao. Más adelante se extendió el control del orden interno en manos de las fuerzas armadas a las regiones de Pasco, Junín, Ayacucho y Apurímac y a la provincia de La Convención de la región Cusco. A fines de junio se levantó en la mayoría de regiones, pero se prolongó en las de Junín, Ayacucho y Apurímac y la provincia de La Convención. A pesar de la declaratoria, el nivel de movilizaciones no bajó inmediatamente. Se reportaron movilizaciones en todas menos una, Ica, del total de regiones del país. En los cuatro primeros días de vigencia del estado de emergencia se registró el mayor índice de violencia, heridos y detenidos. En los días posteriores, aunque el nivel de movilizaciones no bajó tan rápidamente, sí lo hizo el índice de violencia. Según la Defensoría del Pueblo, la notoria reducción de la violencia es atribuible a varios factores como el cese de las tácticas represivas empleadas por las fuerzas del orden durante los primeros días, la intervención solo en casos de alteraciones del orden interno, y el establecimiento de coordinación entre autoridades estatales y organizaciones sociales y gremiales (Defensoría del Pueblo 2003: 26). La táctica represiva del Estado, sin embargo, sí funcionó en la medida en que rompió el bloqueo de la carretera Panamericana en Barranca. Esto disuadió también a los grupos movilizados en otros puntos y los bloqueos se levantaron (Basombrío y Rospigliosi 2006: 121-136). Sin embargo, el saldo del disturbio fue bastante elevado: 348 personas detenidas, el 69% de las cuales fueron apresadas durante los primeros cuatro días mencionados; 117 personas heridas, el 96% de los casos ocurridos durante los dos primeros días del estado de excepción debido a enfrentamientos entre los manifestantes y las fuerzas del orden. La mayor cantidad de heridos se produjo en Barranca (27) y en Puno (69) (Defensoría del Pueblo 2003: 38).¹⁵ En esta última región, un estudiante, Edy Quilca Cruz de 22 años, murió y otros quedaron heridos debido a un enfrentamiento entre estudiantes y militares (Basombrío y Rospigliosi 2006: 121-136).

¹⁴ Nos referimos al estudio citado líneas arriba: Basombrío y Rospigliosi (2006).

¹⁵ Posteriormente, en los días finales del estado de emergencia una columna armada, presuntamente del PCP-SL hirió a tres soldados del Ejército peruano y mató a uno en las alturas de Huanta, Ayacucho el 25 de junio del mismo año.

Los estados de emergencia han demostrado ser ineficientes tanto para controlar los disturbios como para proteger a los ciudadanos. Los militares carecen de experiencia y equipamiento para tratar con muchedumbres que generalmente actúan con violencia. Cuando las fuerzas armadas han sido desplegadas para manejar problemas de orden público, con frecuencia se han producido enfrentamientos con resultados fatales (Basombrío y Rospigliosi 2006: 121-136). El estado de emergencia del 2002 sirvió para demostrar la debilidad del Gobierno y la incapacidad de las fuerzas armadas de manejar asuntos relativos al orden interno. El estado de emergencia del 2003 sirvió para liberar las carreteras y proteger el derecho al libre tránsito, pero también para demostrar que esto se logró a costa de la integridad tanto de civiles como de miembros de las fuerzas del orden. A su vez, ambos casos juntos demuestran que los estados de emergencia no necesariamente controlan ni disuaden a la población, sino que pueden exasperar sus ánimos y atizar las protestas.

3.2. Casos de disturbios interiores en el Perú

Los cuatro casos de disturbios internos que se presentan a continuación ocurrieron entre el 2003 y el 2005. Ellos grafican algunas de las formas en que el Estado peruano responde a dichos problemas, la variedad de circunstancias y situaciones que los motivan, los distintos tipos de agentes y las distintas formas de acción social a los que dan lugar. El primer caso, ocurrido en la ciudad de Puno, llama a considerar de qué manera los estados de emergencia pueden devenir en algo más que respuestas estatales a las protestas para llegar a ser generadores de nuevas motivaciones de acción violenta. El segundo caso, ocurrido en la provincia de Barranca, departamento de Lima, muestra la ineficacia de las agencias estatales para coordinar acciones a fin de dar solución a disturbios. El tercer caso, ocurrido en la provincia de Ilaya, también en Puno, resulta particular por la forma en que fue motivado por disputas por el órgano de gestión local del Estado en dicha localidad: el municipio provincial. En este caso no hubo estado de emergencia y las acciones violentas estuvieron casi por completo

del lado de la población civil. El Estado mostró serias limitaciones para procesar y responder a una enconada disputa de poder y ella terminó por desbordarse en violencia con consecuencias fatales. El último caso, ocurrido en la provincia de Huancabamba, llama la atención sobre los problemas en el uso de canales institucionales para dar solución a un conflicto que ha devenido en disturbio.

3.2.1. Caso Puno

Durante el mes de mayo de 2003, el clima de conflictividad social llegó a su punto más alto. Las huelgas y protestas se incrementaron hasta llegar al punto de generar disturbios en los que se registraron enfrentamientos entre la población y las fuerzas del orden. En este contexto, en medio de una grave crisis política que desestabilizaba, el gobierno de Alejandro Toledo optó por declarar el estado de emergencia poniendo al margen de la ley la protesta social y ordenando la salida de los militares a custodiar el orden interno.

Las protestas habían surgido desde múltiples sectores. Pero fueron los transportistas de carga y pasajeros los primeros en iniciarlas el día 6 con bloqueos de carreteras al sur. Luego, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP) inició el 12 una huelga nacional indefinida que, según las encuestas, contó con el apoyo de la mayoría de la población. Para el 21 los trabajadores del Poder Judicial habían iniciado otra huelga, para el 22 la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) convocó a una movilización y el 26 se dio inicio al paro agrario convocado por la Junta Nacional de Usuarios de Riego. Además, se anunciaba la huelga del sector salud. Ante este complejo escenario, el 27 de mayo el Gobierno declaró el estado de emergencia mediante el decreto supremo 055-2003-PCM publicado el 28 de mayo en el diario oficial *El Peruano*. Así, las fuerzas armadas, apoyadas por la Policía Nacional del Perú (PNP) tuvieron que hacerse cargo del orden interno por treinta días en Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna, Huánuco, Junín y Puno. Transcurridas casi dos semanas se incluyeron las provincias de La Mar y Huanta en Ayacucho, La Convención en Cusco y Chincheros en Apurímac.

Sin embargo, antes que calmar los ánimos esta medida no hizo sino generar una nueva motivación para la protesta. Contraviniendo la decisión gubernamental se produjeron protestas violentas el 29 del mismo mes en varias zonas del país dando lugar a 117 personas heridas, 96% de las cuales sufrieron las lesiones durante los dos primeros días de la declaración. Las más graves fueron en la provincia de Barranca en Lima con decenas de heridos, y en Puno, donde los estudiantes de la Universidad Nacional del Altiplano se levantaron a favor de la huelga del SUTEP, en contra de la elección del rector y vicerrectores de su universidad y del propio estado de emergencia.

El control de la región Puno estuvo a cargo de una patrulla mixta integrada por miembros del Ejército, la Marina de Guerra y la PNP. A cargo quedó un general del Ejército, quien dispuso que todos los soldados y policías salieran armados. Tanto los integrantes del Ejército como los de la Marina portaban fusiles automáticos ligeros entre otras armas. Solo los policías utilizaron su equipo antidisturbios debido a que el coronel encargado rehusó a utilizar armamento.

Cuando los estudiantes tomaron la sede universitaria manifestaron que realizarían una marcha pacífica contra el estado de emergencia. Tras veinticinco minutos de conversaciones, las fuerzas del orden arrojaron bombas lacrimógenas e hicieron disparos al aire. Una vez dispersados, los estudiantes comenzaron a lanzar piedras. En medio del feroz enfrentamiento, la patrulla se encontró cercada y comenzó a realizar disparos al aire y al suelo mientras se replegaba. Fue en esas circunstancias en que fue herido y muerto Edy Johny Quilca Cruz.

Enardecidos los estudiantes por la muerte de su compañero, acorralaron y arrojaron piedras a parte de la patrulla. Debido a la densidad de la turba, el resto de la patrulla no podía acercarse y apoyar a la parte acorralada. Cercados; por un lado, por unas dos mil personas y; por el otro; por unas cuatrocientas, comenzaron a disparar al aire y al suelo, luego lo hicieron a un muro de la avenida, y por último a las extremidades inferiores de los manifestan-

tes. Según declaraciones del oficial encargado del grupo acorralado, estas acciones se ajustan al reglamento «Guía para la Intervención del Estado contra la Subversión Urbana y/o Disturbios Civiles». El número total de heridos fue de 69: 45 civiles, 13 soldados del Ejército, 7 agentes de la Policía Nacional y 4 miembros de la Marina.

Según un informe de la Defensoría del Pueblo, respaldado por el acta de constatación del fiscal de Prevención del Delito (Defensoría del Pueblo 2003), los estudiantes solo lanzaron piedras; no emplearon armas punzocortantes ni bombas de fabricación casera (tipo *molotov*).

Posteriormente, a pesar de la respuesta negativa por parte de la opinión pública y la convocatoria a una jornada nacional de protesta contra el estado de emergencia que para el 3 de junio hiciera la CGTP, este se prolongó hasta el 26 de junio mediante el decreto supremo 055-2003-PCM y por treinta días más en las regiones de Junín, Ayacucho, y Apurímac, así como en la provincia de La Convención, región Cusco.

3.2.2. Caso Barranca¹⁶

Barranca es otro caso en el que se demuestra que los estados de emergencia, en vez de revertir la conflictividad violenta, la azuzan hasta producir escenarios de confrontación que generan violaciones de los derechos humanos. El 28 de mayo de 2003, un día después de que el Gobierno declarara el estado de emergencia, 3.000 campesinos bloquearon la carretera Panamericana en las inmediaciones de la ciudad de Barranca como signo de rechazo de dicha medida.

El control de la provincia estuvo a cargo del comandante del Ejército peruano, Jesús Iparraguirre. Este tuvo que coordinar acciones con autoridades de la PNP para desbloquear la carretera usando equipos antimotines. Las coordinaciones se llevaron a cabo. Sin embargo, un grupo del Ejército, conformado por 130 miembros —que no contaban con equipos ni especialistas antimotines— decidió dispersar a los manifestantes realizando disparos al aire. Al no conseguir su objetivo, los miembros del

¹⁶ La información ha sido extraída de Defensoría del Pueblo (2003).

Ejército lanzaron bombas lacrimógenas. En respuesta a ello, los manifestantes lanzaron piedras y, finalmente, los miembros del Ejército procedieron a disparar al cuerpo.

El enfrentamiento dio como resultado 27 civiles y 4 miembros del Ejército heridos. Se verificó que 8 de los heridos (uno de ellos de 12 años de edad) fueron impactados por proyectiles de armas de fuego. En el marco del enfrentamiento, se detuvo a 13 personas en la ciudad de Barranca, una por requisitoria y las demás por saqueo o asalto a locales comerciales. Luego se verificó que 5 de los detenidos eran menores de edad y que entre ellos no había agricultores ni hijos de agricultores, sino solamente supuestos miembros de pandillas.

El comandante del Ejército peruano, Jesús Iparraguirre, declaró que había conseguido un cargador y volquetes para retirar las piedras que obstaculizaban la carretera y que había coordinado acciones con la comisaría de Barranca, la que no contaba con equipos ni especialistas antidisturbios para el desbloqueo del puente Bolívar. Según su testimonio, el coronel PNP, José Campos Muñoz, se hizo presente en el puente Bolívar con agentes antimotines, pero inmediatamente después se retiró dejando solo a 20 de ellos al mando del mayor de la PNP, Pérez Sosaya. Poco después, estos también se retiraron y dejaron solo a la tropa del Ejército y a los miembros de la comisaría de Barranca ante el inminente enfrentamiento con los manifestantes.

Sin embargo, el coronel PNP, Campos Muñoz, declaró que al hacerse presente ante el comandante del Ejército, Jesús Iparraguirre, este le manifestó que en su condición de jefe político militar de la provincia ya había dialogado con los dirigentes de los huelguistas y logrado que estos se comprometieran a dejar la zona de forma pacífica. Por esta razón y porque desde Supe recibió un pedido de refuerzos para solucionar el bloqueo de la carretera Panamericana entre los kilómetros 182 y 186, dejó el lugar en el que se dieron los enfrentamientos.

Si bien, a partir de los testimonios presentados, es difícil precisar de qué forma se dieron las coordinaciones entre las autoridades del Ejército y la PNP, es evidente la ineficacia del procedimiento.

3.2.3. Caso Llave

Los violentos sucesos de Llave son expresión del insuficiente marco de deliberación democrática del sistema político peruano, incapaz de concertar programas y de procesar conflictos. Uno de los principales motivos de esta situación es la escasa presencia de propuestas partidarias tanto a nivel nacional como local, lo cual deja solos en la arena política a los políticos locales independientes. Es bastante común que estos busquen antes que satisfacer intereses públicos satisfacer sus intereses privados. De esta manera, la política en muchas localidades ha entrado en un proceso de personalización y fragmentación. La tendencia es a que las filiaciones políticas obedezcan a la coyuntura y a consideraciones pragmáticas, y a que giren en torno a la competencia por el poder. Esta situación tiene un grave potencial violento (Meléndez 2004a: 71). Una muestra de ello son los sucesos de Llave de abril de 2004, los cuales pasamos a relatar.

El disturbio ocurrido en Llave estuvo marcado por las disputas en torno al poder de inicio a fin. La alianza que llevó al difunto alcalde Robles al poder se disolvió transcurrido un año de su gestión, formándose dos facciones: la del alcalde y la del teniente alcalde, Alberto Sandoval. Muerto Robles en manos de una turba a fines del mes de abril, las protestas continuaron y continuaron girando alrededor del mismo motivo. En el período transcurrido entre la muerte de Robles y las últimas elecciones por Llave pasaron tres alcaldes designados provisionalmente por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Todos ellos fueron censurados. A lo largo de todo el conflicto, como veremos en las líneas que siguen, notaremos que la presencia del Estado es, antes que débil, ineficaz.

El disturbio propiamente dicho comenzó cuando se tuvo noticias de supuestos gastos injustificados en la habilitación de la carretera Llave-Masocruz. Tras la frustrada rendición de cuentas que hiciera Robles en la Plaza de Llave, se originó una gresca entre los partidarios de ambos grupos, dejando un saldo de 11 heridos. Desde ese momento, el grupo opositor comenzó un ciclo de movilizaciones que llegarían al pico de violencia con el linchamiento del alcalde. Antes de eso, se había formado

una comisión mediadora con integrantes de la Defensoría del Pueblo, la Prefectura y la Vicaría de Juli, pero dicha comisión tuvo como principal dificultad tener que tratar con demandas por parte de la población levantada que eran incompatibles con la normatividad existente. Un ejemplo de ello es que el 6 del mismo mes más de cinco mil pobladores exigieron en la Plaza de Armas la renuncia del alcalde, cosa que, según tuvo que explicar dicha comisión, era un imposible jurídico dado que el cargo de alcalde es irrenunciable.

El 3 de abril, tras el enfrentamiento en la Plaza de Armas comenzó un paro que tuvo como principales acciones el bloqueo de la carretera Puno-Desaguadero, el cierre del puente internacional que une Perú con Bolivia, la toma del local municipal por algunas comunidades para evitar que el alcalde sacara los supuestos documentos probatorios de sus malos manejos, y una marcha hasta la plaza de la ciudad de Puno. Ya para el 7 de abril Robles cedía terreno solicitando una licencia bajo la condición de que el teniente alcalde, líder de la oposición, hiciera lo mismo.

Hecho esto, la comisión mediadora persuadió a Robles de que se fuera de la ciudad y lo comprometió a apartarse de la municipalidad para que la Contraloría evaluara su gestión. El alcalde colocó como reemplazo a uno de los regidores de oposición, sin embargo, la población rechazó que su alejamiento fuera temporal. Querían que se fuera permanentemente. Cuando la comisión intentó reabrir el local municipal para cumplir lo acordado con el alcalde, el sector movilizado lo impidió exigiendo la renuncia de todo el Concejo y la realización de nuevas elecciones. Hasta ese momento no habían aparecido discursos de carácter étnico en el disturbio. Fue recién en una manifestación, el 15 de abril en la Plaza de Armas de Llave, cuando se comenzó a utilizar como recurso de agitación ideas «la refundación de la nación aymara».

Los regidores de oposición aprovecharon la ausencia del alcalde para convocar sesiones

extraordinarias de Concejo. Su plan era hacerlo faltar tres veces para así poder declarar la vacancia del cargo. Robles, consciente de la maniobra, citó a una sesión de Concejo para el día 26 en su domicilio en Llave y viajó clandestinamente a la ciudad. Fue ahí cuando la población enardecida lo capturó y torturó hasta matarlo. Cuatro de sus regidores sufrieron golpes y uno de ellos también murió. Cuando la policía intentó liberar al alcalde fue atacada por la población. Incluso una misión humanitaria formada en Puno, destinada a mediar y garantizar la vida e integridad física del alcalde y los otros rehenes, fue recibida hostilmente por la población y tuvo que guarecerse en la parroquia.

El gobierno central, sin embargo, tardó en hacerse presente. Recién en la noche del mismo 26 llegó a Llave desde Lima una Comisión de Alto Nivel conformada por representantes de la Iglesia, del Consejo Nacional de Descentralización y del Ministerio del Interior. Sin embargo, no habiendo transcurrido media hora de su llegada, la población atacó la comisaría donde los policías habían encerrado a los presuntos responsables. Acorralados, los policías estuvieron a punto de abrir fuego contra la población,¹⁷ pero se tomó la decisión de liberar a los detenidos previa citación para un día posterior. Las conversaciones entre los dirigentes de Llave y regidores de oposición con la Comisión de Alto Nivel no arribaron a acuerdos. Posteriormente, acogiendo la propuesta de un grupo de la población en una asamblea en la Plaza de Armas, la Comisión firmó un acta otorgando a los nueve regidores la conducción del municipio, a pesar de que esa decisión carecía de sustento legal.

Los tres meses que siguieron al suceso estuvieron marcados por intervenciones ineficientes por parte del Estado. Este ni siquiera tomaba la decisión de si declarar o no la zona en estado de emergencia. Ambos grupos en conflicto estaban insatisfechos por las decisiones tomadas y el escenario seguía marcado por desacuerdos y desencuentros. La PNP resguardó el puente para evitar que fuera blo-

¹⁷ El mismo 26, el ministro del Interior contestó una llamada telefónica desde la comisaría de Llave en medio de una entrevista en Radio Programas del Perú. En esta se escucha la desesperada voz de un policía de la comisaría de Llave pidiéndole instrucciones debido a que la muchedumbre estaba atacando el local. «No se dejen tomar de rehenes ni quitar las armas (—¿Les disparamos al cuerpo?—). Proceda usted como debe hacerlo», dijo el ministro, con lo que era implícita la autorización para disparar contra los atacantes. Felizmente esto no ocurrió.

queado nuevamente, lo que los llevó a enfrentarse con la población el 23 de mayo. El saldo fue de 10 heridos. Como ya adelantamos, los disturbios se extendieron al proceso penal y a las detenciones realizadas contra los supuestos autores del delito, así como al rechazo a la proclamación del nuevo alcalde por el JNE.

En julio se inició el proceso electoral en llave. Fueron 11 los candidatos que se presentaron. Una disputa por el poder entre un regidor a quien el JNE encargó la alcaldía y un regidor elegido en asamblea de pobladores para lo mismo, terminó con un acuerdo entre ambos que los sacaba de la escena electoral. Al lado de algunas organizaciones civiles, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) fue la única institución pública que estuvo presente. La sede de la municipalidad provincial fue reabierta a fines de julio y la PNP resguardó el local durante una semana, mientras que el Ministerio Público llevaba a cabo un inventario. A mediados de octubre se realizaron las elecciones con la masiva participación de la población. El candidato ganador llegó al poder con solo el 23,86% de los votos.

3.2.4. Caso Majaz¹⁸

El caso que se muestra a continuación permite distinguir el uso de medios políticos del uso de la fuerza pública, y hace posible el reconocimiento de la forma en que el Estado actúa cuando intenta usar medios políticos para procesar un conflicto que ha devenido en disturbio.

En la provincia de Huancabamba, departamento de Piura, se venía desarrollando el proyecto minero Río Blanco de la empresa inglesa Monterrico Metals, la cual tiene en concesión una parte del Santuario Tabaconas-Namballe, área ecológica establecida en 1988 para conservar un ecosistema poco frecuente en el Perú, como es el páramo. Este santuario se encuentra en la provincia de San Ignacio, en el departamento de Cajamarca, en el límite con la provincia de Huancabamba. La empresa Monterrico Metals pretendía intervenir los bosques de neblina que se encuentran en dicha zona y que constituyen una importante

f fuente de agua para los ríos Huancabamba, Chira, Piura y Quiroz. Puesto que la zona se caracteriza por ser fundamentalmente agrícola, hay una preocupación válida sobre el posible impacto de la actividad minera en el medio ambiente, específicamente, en sus recursos hídricos y biológicos, imprescindibles para la producción agropecuaria.

En abril de 2004, con el fin de exigir el retiro de la empresa minera, ronderos de la zona marcharon hacia el campamento. Como resultado, se produjo un enfrentamiento con la policía en el que murió el señor Reemberto Herrera Racho por impactó de una bomba lacrimógena en la sien. El grupo de policías que inició los disparos de bombas lacrimógenas estaba comandado por un coronel apellidado Manrique. Ante el surgimiento de acciones violentas, autoridades regionales, autoridades locales y organizaciones campesinas acordaron crear un comité técnico especializado para recoger información sobre la actividad minera. Este llegó a la conclusión de que la actividad minera no afectaría el medio ambiente. En este contexto, la minera expresó su disposición a hacer que la población sea participe de los beneficios que reporte la explotación además sin perjuicio del pago del canon. Posteriormente, en septiembre de 2004, se conformaron tres mesas técnicas: una de Seguimiento al Estudio de Impacto Ambiental (EIA), otra de Desarrollo Sostenible y una tercera dedicada a Comunicaciones.

Sin embargo, el 26 de julio de 2005, las rondas campesinas de Yanta (Ayabaca), con la presencia de tres mil campesinos, realizaron una movilización hacia el campamento de la empresa. Los días 27 y 28 de julio, la PNP sobrevoló en helicóptero los territorios de las comunidades campesinas de Yanta (Ayabaca) y Segunda Cajas (Huancabamba) para un reconocimiento del área, y el 1 de agosto se dio un enfrentamiento entre ronderos y miembros de la PNP. El director de la Primera División Territorial Policial, Ricardo Benavides, informó que el enfrentamiento dio como resultado 19 personas heridas, 32 personas detenidas y 1 persona muerta: el rondero Melanio García

¹⁸ La información ha sido extraída de Defensoría del Pueblo (2006); Huároc y otros (2005) y de Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2005).

Gonzales. Según dicha versión, Melanio García falleció cuando intentaba arrebatarle el arma a un oficial disparándose accidentalmente; también informó que entre los detenidos había un periodista radial. Sin embargo, el reporte de la Defensoría del Pueblo señala que entre los detenidos se encontraron no uno, sino tres periodistas de Radio Cutivalú.

Después de producidos estos hechos, como parte de las gestiones realizadas para la resolución del conflicto, se reunieron representantes del Ministerio de Energía y Minas, la minera Majaz y la Defensoría del Pueblo, los cuales acordaron conformar una comisión de ayuda humanitaria y una comisión investigadora no jurisdiccional presidida por la Defensoría del Pueblo para aclarar la situación jurídica de afectados e implicados. Del mismo modo, se acordó solicitar al Ministerio de Energía y Minas el retiro de agentes de la PNP de la zona de Río Blanco y la derogatoria del decreto supremo 023-2003 que autorizaba los trabajos de exploración minera en la zona.

Posteriormente, en enero de 2006, debido a que el conflicto aún estaba latente, se acordó conformar una comisión de diálogo integrada por miembros del Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte, representantes de ministerios (Energía y Minas, Interior, Salud, Educación y Agricultura) y miembros de la Iglesia. Asimismo, se decidió que en el plazo de cinco meses se determinaría la viabilidad del proyecto minero. Sin embargo, en junio de 2006, el Frente de Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte solicitó a la Defensoría del Pueblo la realización de una consulta popular sobre la actividad minera en las provincias de Ayabaca, Huancabamba y San Ignacio, un informe sobre los hechos de violencia ocurridos hasta ese momento, el envío de un memorial al alcalde de la municipalidad de Huancabamba para invocar su participación en el tema y la posibilidad de someter a la Corte Interamericana de Derechos Humanos el caso de la muerte del rondero Remberto Herrera Racho. No obstante, en la actualidad, la minera se encuentra realizando gestiones para iniciar nuevamente la extracción de 7 millones de toneladas de cobre.

El conflicto alrededor de los proyectos de la minera Majaz no está aún completamente superado; sin embargo, el caso es instructivo en tanto que en él se reconocen las distintas

etapas que cumple un proceso de conflicto: latencia, iniciación, desequilibrio, balance de poder y negociación. En este caso, las dos últimas etapas solo se desarrollaron parcialmente lo que, como se ha dicho, ha dejado aún latentes los resortes del conflicto. Los canales institucionales abiertos por la Defensoría del Pueblo han servido, por el momento, para impedir el desenlace de los disturbios.

Sin embargo, es importante advertir que, en el caso Majaz, los entes gubernamentales y sobre todo la Defensoría del Pueblo mostraron una clara intención de abrir canales institucionales para atender la preocupación de la población por el posible daño ambiental. No obstante, dicha intención resultó en la práctica solamente circunstancial; ella fue expresada con apremio solo después de que se dieran acciones de disturbio y se pusiera en riesgo el orden interno. Además, la apertura de los canales institucionales no garantiza un procesamiento eficaz del conflicto si dichos canales se encuentran dispersos y no operan con regularidad. Por otro lado, más allá de la deseable eficacia para evitar que un conflicto devenga en disturbio, la institucionalidad estatal debe estar más claramente adherida a una perspectiva de derechos humanos y de democracia. En la medida en que dicha institucionalidad pueda ser percibida como apoyo o como expresión de un orden social excluyente, los canales estatales no podrán desactivar enteramente el riesgo de confrontación dada la permanente desconfianza de la población frente a la conducta general del Estado y sus instituciones.

4. Reflexiones finales: las decisiones del Estado

Es incuestionable la obligación del Estado de intervenir frente a disturbios que afectan tanto a los derechos de los ciudadanos como al orden interno en general. Ahora bien, pueden haber dos grandes formas de abordar esa intervención. Una de ellas, la más conocida y rutinaria, es aquella orientada a controlar el disturbio y recuperar el orden perdido. La otra aproximación, sin abandonar el objetivo de resguardar el orden, se abre a un trabajo más creativo con el conflicto mismo —*se deja intervenir* por el conflicto— para concebir la controversia como un

reto para el Estado y la democracia, una oportunidad de que el Estado movilice los recursos necesarios para transformar aquellos elementos organizadores de la vida colectiva y del orden social que no vale la pena conservar y que merecen ser reformados. Esos serían, señalados en términos generales o simplificados, los retos de la intervención estatal: hacer y dejarse hacer. Pero en la práctica se conjugan un conjunto de factores de urgencia y el Estado toma decisiones que no responden siempre a toda la complejidad del desafío.

Como se ha mostrado a lo largo del texto, el Estado privilegia el uso del instrumento de la fuerza pública cuando tiene que enfrentarse con un conflicto social. Este es el caso de las declaratorias de estados de emergencia que, como se ha visto en los casos de Puno y Barranca, constituyen nuevas motivaciones para las protestas y las acciones violentas. Tras las opciones que el Estado elige y tras la prioridad que concede a ciertos asuntos e instrumentos, existen diagnósticos tácitos sobre la naturaleza del problema y del bien que se busca proteger. Existe ahí, también, una teoría del conflicto y del rol que el Estado debe desempeñar frente a él. En el período que se ha analizado, es obvio que se da prioridad a la protección del orden interno y la gobernabilidad democrática. Esta selección, a pesar de que se postula verbalmente como una defensa estatal de los derechos de las personas afectadas por el disturbio, tiende a ejecutarse en la práctica dejando de lado los objetivos con los que se sustentó la intervención.

Las mismas falencias que motivaron el estallido de disturbios a lo largo y ancho del territorio nacional se dejaron notar en la ausencia de una política estatal para enfrentar los conflictos y en el abandono del Comité de Conflictos que informalmente se había creado por iniciativa del Ministerio del Interior. El Estado no se hizo presente ni para prevenir ni para resolver; salvo en algunos casos, como en el de Majaz, donde, a pesar de los constantes esfuerzos por abrir canales institucionales para la concertación, estos no tuvieron los

resultados esperados por su dispersión e inconstancia. En general podríamos preguntarnos si hace falta recursos o iniciativas políticas coherentes, o si el problema está en la falta de interés y la incapacidad para reconocer el fondo del problema. En todo caso, es evidente que en la mayoría de conflictos, la política y la inteligencia estuvieron ausentes, y los efectos de las indecisiones del Estado y de la creciente insatisfacción popular no se hicieron esperar.¹⁹ El recurso que sí se desplegó fue el instrumento de la fuerza pública, en muchos casos desplegado inmediatamente después de la declaración de decretos supremos que daban lugar a estados de emergencia, con lo cual se obtenía cierto amparo legal para el uso de la fuerza.

Este recurso a estados de emergencia se mantuvo a pesar de los problemas subsistentes en la legislación vigente en la cual se enmarcan; uno de ellos son las extensas atribuciones conferidas a las fuerzas armadas cuando se les pide su intervención. La ley 24150, publicada el 7 de junio de 1985, que regula las competencias del comando político-militar en una zona declarada en estado de emergencia, otorga a dicho comando atribuciones de coordinación, dirección de asuntos civiles, de difusión, de intervención policial, de acción cívica y de comando de las fuerzas armadas y la Policía Nacional. Esta ley es considerada inconstitucional por diversos analistas, entre otras razones por el hecho de que instaura un régimen militar excepcional sobre la población civil. Por otro lado, cuando se declaraba estados de emergencia en los últimos años, algunos funcionarios militares y civiles pensaban que esa simple declaratoria implicaba de inmediato el surgimiento de comandos político-militares que asumieran las atribuciones políticas de las autoridades civiles (Defensoría del Pueblo 2003). Es oportuna, entonces, la pregunta que acompaña el título de una publicación reciente sobre la seguridad y sus instituciones en el Perú: ¿reformas democráticas o neomilitarismo? (Basombrío y Rospigliosi 2006). Sin embargo, es importante señalar que la ley sobre

¹⁹ Actualmente, el Estado cuenta con algunas oficinas destinadas a prevenir o a resolver conflictos sociales: la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos en la Presidencia del Consejo de Ministros, la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, el seguimiento a la conflictividad social que se hace desde el Ministerio del Interior, y el papel desempeñado por el presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo. Cf. Ormachea (2006).

comandos político-militares fue, a la postre, derogada. En la sentencia 0017-2003-AI/TC del 23 de agosto de 2004, el Tribunal Constitucional estableció que el control del orden interno por las fuerzas armadas solo puede comprender los campos o situaciones que originaron la declaratoria del estado de excepción, en este caso, la perturbación del orden interno. Por tanto, ya no se podrá hablar de *comandos político-militares*, sino de *comandos militares a secas*. El uso de la fuerza pública efectuado durante los años de violencia de alguna manera condiciona la forma en que se emplea la fuerza en los conflictos de la actualidad. El Estado, por decisión deliberada o por negligencia, ha mantenido por bastante tiempo, incluso en su legislación, estructuras de acción excepcionales dictadas para el trabajo contrasubversivo. Esa ha sido, pues, una más entre las varias secuelas de posguerra a las que todavía se brinda poca atención.

El mismo 28 de mayo de 2003, día en que se declaró el estado de emergencia a nivel nacional, la Defensoría del Pueblo se pronunció diciendo que constituye «[...] una medida extrema que encierra serios riesgos y mayores responsabilidades, cuyos alcances pudieron ser evitados, de haberse apelado oportunamente a los medios adecuados para la solución de los conflictos que han dado lugar a la difícil coyuntura actual» (Defensoría del Pueblo 2003: 126). ¿Por qué elegir entonces la intervención de la fuerza pública y no fortalecer la intervención política y la inteligencia? Y ¿por qué, en casos como el de llave, cuando se tiene que ejercer la fuerza pública ello se hace de forma tardía dando lugar a situaciones límite?

Incluso cuando la fuerza pública es necesaria, no necesariamente tiene por qué estar enmarcada en un estado de emergencia. Ante el estallido de un conflicto, puede ser útil la presencia de policías que mantengan el orden y prevengan los actos de violencia y vandalismo. El instrumento de la fuerza pública no necesariamente tiene que ser usado en el momento mismo de la confrontación, sino que puede servir como instrumento de disuasión y neutralización temprana de los actos de violencia antes de que estos ocurran (Costa y Basombrío 2004: 50-63). De esta manera, el Estado puede ampliar sus márgenes de negociación y media-

ción democrática y pacífica. Incluso la convocatoria a las fuerzas armadas podría realizarse sin instaurar un estado de emergencia, pues se las puede requerir para respaldar el trabajo policial protegiendo algunas instalaciones estratégicas, lo cual permitiría que las unidades especializadas en temas de orden interno de la PNP tuvieran más agentes disponibles. Sin embargo, es cierto que el fundamento jurídico para la intervención militar en zonas no declaradas en emergencia es precario y constitucionalmente cuestionable. Desde 1991 existe la posibilidad legal de intervención militar en disturbios en que la PNP ha sido rebasada, pero solo por ocho días. Esta posibilidad suele enfrentarse a la renuencia de las fuerzas armadas a involucrarse si es que no dirigen las operaciones (Costa y Basombrío 2004: 50-63) y si no se declara un estado de emergencia que les proporcione mayores prerrogativas y los proteja en caso de que se incurra en un uso excesivo de la fuerza.

La crítica a las decisiones respecto de qué instrumento utilizar para intervenir en los disturbios nos lleva al examen del uso concreto de los instrumentos elegidos. Si bien en los estados de emergencia decretados los considerandos se basaron en una perspectiva de derechos, encontramos una considerable distancia entre dichos considerandos y la intervención concreta. La retórica estatal es negada en el ejercicio que se hace de la fuerza pública, lo cual demuestra que el discurso estatal puede tener un carácter meramente declarativo y que una interpretación sobre la posición que tiene el Estado respecto de los conflictos debe concentrarse en su intervención práctica.

Cuando la policía interviene, lo hace fundamentalmente para contener las acciones violentas de la población. Entre los problemas objetivos en el uso de la fuerza pública en contextos de disturbios están los limitados recursos logísticos y de personal efectivo con que cuenta la PNP para intervenir en los conflictos sin hacer daño a los manifestantes. Sin embargo, ante ese problema, el Estado optó por aumentar las penas de quienes delinquen durante las manifestaciones; esto, en lugar de hacer un uso efectivo de la legislación existente para sancionar a los manifestantes que vulneran los derechos de la población y en vez de mejorar la logística policial para evitar exponer

a los policías a situaciones en las que la integridad de sus propios agentes y la de los ciudadanos se pone en riesgo, y para evitar que los policías sean sancionados por violaciones de derechos humanos. Peor aún, se dejó a cargo del orden interno a las fuerzas armadas, a pesar de que estas no tienen el entrenamiento necesario para enfrentar esa clase de problemas.

Cuando las fuerzas armadas se han hecho cargo del orden interno, han afectado la capacidad de acción de la policía, la cual tiene más experiencia en ese tipo de situaciones. Los estados de emergencia no siempre mostraron su efectividad para proteger el orden interno y la gobernabilidad democrática, y tampoco para proteger a los ciudadanos y sus derechos fundamentales. En Arequipa, en el 2002, las libertades de reunión y tránsito suspendidas siguieron vigentes de facto y el Estado se vio forzado a reanudar el diálogo antes del cese de las protestas. Además, la intervención militar, antes que disuadir a la población, terminó por exacerbar los ánimos. En el estado de emergencia nacional del 2003, si bien se llegó a liberar las carreteras y se reanudó el tránsito a nivel nacional, la declaratoria no redujo la violencia sino más bien contribuyó a acrecentarla. Durante los cuatro primeros días de su vigencia se registró el mayor índice de violencia. En este caso, la cantidad de heridos fue alarmante debido a enfrentamientos entre los manifestantes y las fuerzas del orden e incluso hubo un joven muerto en Puno.

Más allá de las implicancias de que el Estado no haya sido capaz de defender los derechos de los ciudadanos y que en su intento de defensa los haya vulnerado, conviene terminar considerando un asunto anterior a la intervención del Estado y su uso de los instrumentos de la fuerza pública y la inteligencia. Este es la forma en que se desarrolla la intervención política: por un lado, la forma en que el Estado concibe los conflictos sociales; por otro lado, la profundidad con que interviene políticamente en ellos. Ello en razón de que el Estado ha intervenido políticamente en los disturbios mediante acciones excepcionales que no tienen referentes institucionales en nuestra legislación. Nos referimos, por ejemplo, a las llamadas «comisiones de alto nivel» que se crean para cada disturbio al que se enfrenta el Esta-

do (Meléndez 2006: 306). En el caso Majaz, por ejemplo, el elemento constante fue la creación de comisiones de diálogo conformadas por representantes del Estado y por las partes en disputa, las cuales, a su vez, crearon pequeñas comisiones técnicas, de ayuda humanitaria, de investigación no jurisdiccional y otras. Tanto una como otra, en la práctica, respondían a circunstancias limitadas (acciones de disturbio) y, al estar desarticuladas, no lograban tener un impacto suficiente en el proceso del conflicto. La «estrategia del bombero» en situaciones de conflictividad social puede tener dos efectos indeseables: el mantenimiento de las condiciones de conflictividad, lo cual implica que el conflicto puede quedar latente y expresarse violentamente en el futuro; y la confirmación de la extendida percepción de que el Estado y la democracia son incapaces para resolver las disputas de intereses de manera imparcial.

La perspectiva de los conflictos que se ha privilegiado es la del conflicto como problema. Y las estrategias adoptadas se dirigen a «administrarlos», «gestionarlos» o «resolverlos». Estos tres enfoques parten de una visión negativa del conflicto en tanto fenómeno que es necesario controlar o eliminar. Hay miradas alternativas a esta perspectiva como, por ejemplo, el concepto de «transformación de conflictos» que en los últimos años ha ido ganando terreno entre los especialistas y con el que se intenta dar cuenta de la complejidad del fenómeno y de sus posibilidades para lograr el reconocimiento de las diferencias de intereses (Ormaechea 2006). Además, en situaciones de conflictos sociales el instrumento de la política suele ser reducido a una simple negociación y transacción entre las partes en disputa, dejando pasar por alto la discusión y solución de los problemas de fondo que dieron origen al conflicto.

Hemos visto ya que los conflictos sociales tomaron en su mayoría la forma de cuestionamientos a decisiones o agentes estatales. En algunos casos, sobre todo entre fines del 2001 y durante el 2002, los conflictos pueden ser interpretados como reacciones a los arreglos políticos y económicos suscitados por las reformas liberales de la década de 1990 (reclamos de reposición de despedidos o de mejores condiciones laborales; demandas de

inversión en infraestructura; protestas contra privatizaciones; precios, impuestos y aranceles agrarios, etcétera) (Pajuelo 2004). Hemos visto también que en años posteriores gran parte de ellos han estado dirigidos en contra de autoridades locales y que muchas veces escondían rivalidades personales entre grupos que pugnan por el control de los municipios y sus presupuestos; y que existió un rápido tránsito entre la acción colectiva de protesta y las manifestaciones violentas. Detrás de estas motivaciones, como ya se argumentó, existen fallas estructurales en la relación entre el Estado y la sociedad: ausencia e ineficacia del Estado, cultura política de confrontación; efectos de la pobreza y la exclusión; desconfianza en las instituciones estatales, e imposición de los intereses de sectores privados y elites nacionales. Fallas que tienen antecedentes históricos en la sociedad peruana y que se han visto agravadas por los efectos del pasado reciente de violencia y de autoritarismo.

Las desigualdades sociales y la constitución jerárquica de una sociedad afecta las decisiones del Estado frente a un conflicto. Dichas desigualdades producen una distribución desigual de los recursos simbólicos y materiales con los cuales los sectores en disputa entran a una negociación, lo que puede llevar a que se impongan decisiones sin considerar la diversidad de intereses y puntos de vista. Las diferencias en la distribución del capital político o económico pueden llevar a que se imponga una decisión sin considerar los intereses divergentes; y, aun cuando se lleva a cabo una negociación respetando las reglas del diálogo democrático, se puede terminar legitimando decisiones que a la larga pueden ser caldo de cultivo de nuevas formas de protesta y de violencia. En sociedades como la peruana, donde amplios sectores de la población se sienten constantemente agraviados por un orden social excluyente,²⁰ no es poco común que el Estado tome postura por alguna de las partes en conflicto y actúe de manera parcial e interesada aun cuando formalmente se asuma que se siguen las pautas del diálogo democrático. En esos casos, tanto las falencias del Estado como la represión violenta pueden ser

percibidas como estrategias deliberadas por mantener un orden social injusto, y esto atenta contra la legitimidad de las instituciones que debían canalizar los conflictos de manera pacífica. En el ya citado informe de la Defensoría del Pueblo se explica que con los caminos institucionales empleados para la solución de conflictos no siempre se logra darles solución, sea porque mantienen abierta la confrontación, o porque alguna de las partes incumple los acuerdos (Defensoría del Pueblo 2005: 17). Tenemos entonces un escenario complejo en el que la injusticia —real o percibida— puede mantener latente el conflicto a pesar de haber una negociación exitosa. La controversia inmediata puede resolverse, pero queda latente la inconformidad ante la percepción de derechos presuntamente vulnerados.

La dimensión instrumental del Estado puede ser percibida como una forma de dominación. No es gratuita la actual tendencia a la radicalización de los discursos políticos ni la legitimación de la protesta violenta como la única forma de introducir en la agenda de decisiones públicas ciertos problemas que de otra manera pasarían desapercibidos para la opinión pública. Las instituciones estatales y la democracia tienen que demostrar su pertinencia abordando los conflictos sociales como lo que en realidad son: un problema a la vez que una oportunidad. Pero para ello hace falta que quienes administran el Estado dejen que este sea intervenido por el conflicto mismo y quede espacio para la reforma de las instituciones. La única manera de que el enfoque respecto de los conflictos cambie, y el Estado mejore su capacidad de hacer uso de los instrumentos de política, inteligencia y la fuerza pública en casos de conflictividad social, es que se lleve a cabo dentro del Estado un cambio sustancial. La resistencia al cambio es una absurda forma de autosabotaje. Atenta tanto contra la integridad y derechos de los manifestantes como contra los propios agentes de las fuerzas del orden encargados de intervenir, pues los expone a cometer violaciones de derechos humanos y al mismo tiempo impide el resguardo del orden interno y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

²⁰ La CVR utilizó el concepto de «percepción de agravio» como uno de los factores que explican que muchos universitarios ayacuchanos hayan optado por vías violentas para transformar la sociedad.

Bibliografía

ADRIANZÉN, Alberto

2004 «Estallidos sociales y representación política». *Palestra*, portal de asuntos públicos de la PUCP. <<http://palestra.pucp.edu.pe/index.php?id=78>>.

BASOMBRÍO, Carlos y otros

2004 *Activistas de derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden en el Perú*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

BASOMBRÍO, Carlos y Fernando ROSPIGLIOSI

2006 *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI. Reformas democráticas o neomilitarismo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BEDOYA, César

2004 «Conflictos entre ciudadanos y autoridades locales en el Perú». *Quehacer*, n.º 151. Lima.

CARETAS

2003 *Caretas*, n.º 1775. Lima.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

2003 *Informe Final*. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación

COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

2005 *El Estado y las violaciones de los derechos humanos*. Informe anual 2004. Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. <<http://www.dhperu.org/download/Infannual/2004/cap3.pdf>>.

COSTA, Gino y Carlos BASOMBRÍO

2004 *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior: testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de seguridad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2003 *Restricción de derechos en democracia. Supervisando el estado de emergencia*. Informe defensorial n.º 76. Lima: Defensoría del Pueblo.

2005 *Ante todo el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos*. Lima: Defensoría del Pueblo.

2006 *Conflictos sociales conocidos por la Defensoría del Pueblo al 30 de septiembre del 2006*. Reporte n.º 31. Lima: Defensoría del Pueblo. <http://www.ombudsman.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/conflictos_sociales31.pdf>.

DEGREGORI, Carlos Iván

2004 «Llave: desafíos de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización». *Cuadernos Descentralistas*, n.º 13. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

GASSER, Hans-Peter

1988 «Un mínimo de humanidad en las situaciones de disturbios y tensiones interiores: propuesta de un código de conducta». *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n.º 85.

HUÁROC, Jean Carlo; Renzo CHIRI y Jans CAVERO

2005 *Gestión de conflictos sociales: Perú, Bolivia y Ecuador*. Serie Democracia N.º 12. Lima: Comisión Andina de Juristas y Embajada de Finlandia.

KAUFMANN, Daniel, Aart KRAAY y Massimo MASTRUZZI

2005 «Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004». *World Bank Policy Research Working Paper 3237*. <<http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp/pubs/govmatters4-e.html>>.

LÓPEZ, Sinesio

1997 *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.

MELÉNDEZ, Carlos

2004a «El caso de Llave todavía duele». *Quehacer*, n.º 151. Lima.

2004b *Hipótesis sobre los conflictos en el Perú actual*. Lima: Transparencia.

2006 «Economía y política en cuestión: los nuevos poderes en las regiones». En Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. *Para cruzar el umbral: acciones y reflexiones para la construcción de la paz y la democracia en el Perú, 2005-2006*. Lima: IDEHPUCP, pp. 303-307.

ORMACHEA, Iván

2006 «Conflictos sociales y construcción para la paz: dónde estamos y cómo contribuir». (Separata). Lima: Catholic Relief Services y Programa Perú.

PAJUELO, Ramón

2004 «Perú: crisis política permanente y nuevas protestas sin movimiento social. ¿Cómo llegamos a la situación actual?». *Osal 14*. <<http://osal.clacso.org/espanol/html/frevista.html>>. Buenos Aires.

PRATS, Joan

2001 «Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico». *Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, n.º 4, 2001. Barcelona.

SALMÓN, Elizabeth

2004 *Introducción al derecho internacional humanitario*. Lima: IDEHPUCP y CICR.

TOCHE, Eduardo

2004 «Perú: El paro cívico nacional del 14 de julio». *Osal 14*. <<http://osal.clacso.org/espanol/html/frevista.html>>. Buenos Aires.

YÉPEZ, Enrique

2004 *Seguridad ciudadana. 14 lecciones fundamentales*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

Atisbos conceptuales sobre la realidad de los conflictos sociales en el Perú

ROLANDO LUQUE*

Casi nadie pone en duda las desmesuras de nuestra historia —harta «de pasiones violentas y estériles»— (Basadre s. a.: 26) y menos aún discute que nos ha ido mal por ese afán pertinaz de habitar en los extremos. ¿Necesita el Perú una buena dosis de serenidad para acometer sus viejos y nuevos problemas? Desde luego, sí lo necesita, y los conflictos sociales son, entre otros, el desafío ideal para aproximarse serena y equilibradamente a lo que de por sí es crispado, desordenado, apasionado.

Este breve ensayo busca comprender los conflictos prescindiendo de las visiones y reacciones extremas, sondeando su complejidad en lo que atañe al lugar que ocupan en el mundo social y político, y adentrándose en temas como el amplio espectro de las percepciones, la violencia como recurso, *el otro* como sujeto de derechos y no como variable puramente económica en las actividades extractivas y el reconocimiento como mecanismo de integración.

Los conflictos sociales en el Perú, como se sabe, no son una novedad. Sí lo es el interés reciente que ellos despiertan en entidades del Estado, organizaciones no gubernamentales y empresas. Curiosamente, la academia está tardando en valorar una circunstancia clave de la vida nacional que merecería estudios más sistemáticos y profundos.

El interés al que aludo tiene que ver, desde una perspectiva política, con la ubicación de los conflictos sociales en la agenda pública. Están o pueden estar en el centro mismo de ella en cualquier momento. Estos son tiempos de vértigo informativo en los que es posible percibir «un Perú en simultáneo» y por ende hacerse una idea, día tras día, de cuán parejo está el suelo para un gobierno y de la capacidad del gobernante para instalar y sostener condiciones suficientes de gobernabilidad. Entonces, según se suele decir, la calle hablará suave o fuerte.

¿Cómo nos están viendo?, es la pregunta que inquieta al poder político. ¿Será que el pueblo cree que falta mano dura para poner orden? ¿Los inversores, viendo marchas y re-friegas, acusarán un ligero temblor a la hora de señalar el destino de sus fondos?

Pero, además de la estabilidad política y la promoción de las inversiones, nos debe inquietar sobremanera la larga lista de derechos que se ponen en riesgo en situaciones de conflictividad y que tienen que ver, al inicio, con problemas públicamente denunciados y de posible solución, pero que, al poco tiempo, por las serias limitaciones en la prevención y manejo constructivo de los conflictos, derivan en problemas aún peores, con muertos y heridos de ambos lados.

* Jefe de la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo del Perú.

1. El conflicto: ni demonizarlo ni glorificarlo

Hay quienes ven en los conflictos sociales una manifestación absolutamente negativa de la sociedad que se debe condenar y aplacar sin miramientos; traen costos muy grandes para la vida de los *civilizados* y los *pacíficos* y, según se dice, alteran el orden y rompen la armonía dominante en las relaciones humanas.

Esa leyenda negra que rodea los conflictos proviene de la enorme atención que captura su lado destructivo. Cuando alguien oye la palabra *conflicto* voltea para ver ataques armados, trifulcas, virulencia verbal, sangre llegando al río. La palabra tiene ganada en el habla popular una connotación negativa que los medios han multiplicado *ad nauseam*. Recordemos el papel que algunas radios locales han jugado en los conflictos, especialmente en aquellos en que se enfrentan grupos de poder local y autoridades municipales.¹ Lo frecuente es que enmarquen el problema dentro de sus propios intereses, distorsionen la realidad, promuevan campañas de desprestigio y estimulen la violencia haciendo llamados explícitos a participar en linchamientos.²

El *Diccionario de la lengua española* también ha puesto lo suyo. En sus seis acepciones se habla de combate, enfrentamiento armado, «situación desgraciada y de difícil salida», el momento más violento de la batalla e incluso, en la dimensión individual, situación de angustia y trastornos neuróticos. El conflicto, entonces, pasa a ser en los despliegues de la vida diaria algo repudiable de antemano y, como todo lo que merece ciega condena, escasamente analizado.

Es verdad que nadie recuerda con singular agrado los episodios conflictivos por los que atravesó en su vida. Cuando estos concluyen, la reacción inmediata es tomar distancia para disolver las amarguras que deja la refriega. Ese alejamiento impide la estimación exacta del valor del conflicto y; por consiguiente, la memoria

de él es por lo general de rechazo y consecuente desalojo de información. Craso error.

Es sabido que la memoria está más comprometida con el futuro que con el pasado. Su preservación es en el fondo nuestra preservación. Dependemos de ella para encarar situaciones diversas, algunas previsibles, otras sorpresivas, pero ninguna, en lo posible, completamente fuera de control. Porque eso es la memoria, un archivo actualizable orientado al máximo control posible de la vida futura.

Entonces, cuando la memoria no registra con precisión el conflicto y se abruma y atonta con su lado más beligerante, carecemos de información para reaccionar. Falto de ese aprendizaje, lo más probable es que demos varios tumbos nuevamente.

Se entiende que es de algún modo natural que intentemos depurarnos de lo desagradable, pero esa depuración debe ser un proceso no de eliminación sino de transformación simbólica, de modo que el pasado quede racionalizado o ritualizado para hacer de él algo tratable sin dolores, rencores o amarguras que perturben. La transformación de un conflicto social debe entenderse por eso como un proceso educativo respecto del uso igualitario del poder, el reconocimiento del *otro* y el desarrollo de respuestas cooperativas frente a los problemas.

Mención aparte merecen los que de manera deliberada demonizan los conflictos como parte de una estrategia, a menudo eficaz, de ocultar o rebajar el problema y descalificar a sus protagonistas. Entonces transmiten a los demás la idea de que conflicto y violencia son la misma cosa; que hablar de conflicto es hacer, inevitablemente, referencia a acciones de fuerza contra alguien para infligirle un daño, cuando en realidad la violencia es solo una de las formas en que se manifiesta el conflicto. Frente a él los actores pueden elegir, porque la violencia no es una fatalidad. Por lo que hay que preocuparse es que siempre haya opciones no violentas que

¹ De acuerdo con el Reporte n.º 35 de la Defensoría del Pueblo sobre conflictos sociales en el Perú, correspondiente a enero de 2007, el 40% de ellos tienen que ver con problemas entre la población y los gobiernos locales.

² El conflicto en llave es el ejemplo reciente más dramático del uso irresponsable de un medio de comunicación. En muchos lugares del país esta situación se ve agravada por la gran cantidad de radios informales que funcionan sin estar sujetas a ningún control.

poder escoger.³ Allí radica justamente la superioridad de la democracia: en ser un sistema de comunicación confiable para llegar a acuerdos, ventilando las diferencias sin acabar con el otro.

Dicen que el conflicto es inherente a la vida humana; sin desconocer la importancia de este debate de reminiscencias escolásticas, conviene, por el momento, dejar constancia de que, queramos o no, de pronto cualquiera de nosotros puede verse incurso en un conflicto, dado que en el desenvolvimiento social de la vida humana entramos en sucesivas colisiones motivadas por intereses encontrados, ambiciones que se cruzan, iras contenidas, exclusiones ancestrales; en suma, maneras diferentes de ver, sentir y actuar en el mundo, y cuya *diferencia* representa en algún momento incompatibilidad o contradicción.

Lo que sí parece más claro es que el conflicto rompe la insularidad. Nos hace ver de pronto que el problema también lo involucra a uno; que todo excluido puede ser un enemigo y que no caben extraterritorialidades, circuitos cerrados de vida, torres de marfil o de concreto armado o autonomías económicas y culturales. En el mundo hay cada vez más intersecciones e interdependencias. No se puede tomar decisiones políticas ignorando el escrutinio de la gente ni se puede explotar recursos naturales prescindiendo del entorno social.

Pero, además de romper la insularidad, el conflicto revela un desequilibrio previo, una asimetría perjudicial reñida con el principio de igualdad sobre el que se erige el Estado democrático.

Entonces el conflicto, de ser visto como algo condenable, pasa a transformarse en una oportunidad.⁴ Una oportunidad aprovechable por todos, porque el conflicto no es solo la oportunidad de quienes protestan sino también la de quienes están por el momento en la otra orilla, así como de la sociedad y el Estado que podrán modificar para mejor los términos de la

convivencia. Esta idea, que en otros lados ya es una verdad consagrada, va avanzando lentamente en nuestro país. El conflicto empieza a ser cada vez menos un asunto de la policía, es cada vez más un asunto de los analistas, mediadores, negociadores, facilitadores, y actores sociales, políticos y empresariales.

De lo que no hay duda es de que los conflictos están ahí, en toda su complejidad y desafío. Y prestan un servicio importante. Es en ese *roce de los diferentes* donde asoman viejos e irresueltos entredichos, problemas que nos negamos a ver, cuentas pendientes con la historia, humillaciones y carencias y, también, expectativas e impacencias. Todo ese mundo sumergido en la aparente calma de la vida diaria salta de pronto para recordarnos las fracturas sociales, las minusvalías políticas, los abandonos históricos, los múltiples imaginarios populares, etcétera. Los conflictos, a modo de laboratorio vivo en el que nos vemos y analizamos en tiempo real, sirven para calibrar la hondura de esos desencuentros y, para que criaturas inteligentes, al fin, elaboren formas de comunicación confiables que nos ayuden a llegar a acuerdos.⁵

Está claro que si el conflicto empieza a manifestarse hay que orientar su energía productivamente en busca de lograr cambios que satisfagan a las partes. El conflicto puede convertirse en el momento propicio para dar saltos hacia situaciones nuevas que mejoren las relaciones entre unos y otros, siempre que sea adecuadamente manejado.

Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que los conflictos pueden ser también activados deliberadamente para satisfacer agendas privadas que se encuentran ocultas de forma conveniente bajo el disfraz de la causa popular y el beneficio colectivo. Allí se esconden las venganzas privadas, la defensa de intereses particulares en ocasiones vinculados a actividades ilegales, los lanzamientos políticos, etcétera. O, siempre que esto es posible,

³ En Shona, una lengua de Zimbabwe, *bongozozo* o *mhirizonga* aluden a violencia física: palizas, quemaduras, torturas; en cambio, la palabra *makakatanwa* se refiere a los desacuerdos, las discusiones, a los conflictos que no son violentos. En nuestra lengua se distingue también la violencia del desacuerdo, pero la palabra *conflicto* remite casi invariablemente a *violencia*.

⁴ De Bono se refiere al conflicto como una situación que necesita un esfuerzo de proyecto. Cf. De Bono (1986: 113 y ss.).

⁵ Las comunidades achuar del río Corrientes esperaron treinta y seis años para que el Estado se preocupara por su salud y la empresa reconociera el daño, y dejara de contaminar las aguas. Hoy cuentan con un acta considerada histórica y cuyos acuerdos se han empezado a cumplir en los plazos previstos.

la debilidad en la organización de la protesta permite que se cuelen los *ultras* y los sujetos o grupos *antisistema* que tratarán de llevar el descontento hasta el extremo para producir el máximo de daños, de modo que las relaciones estallen y crezca el resentimiento.

Justamente, es ese resentimiento el que usarán como combustible para sus proyectos políticos. Es obvia la idea de conflicto que tienen las organizaciones subversivas y el papel que le asignan a la violencia en el cambio social. Los actos y los textos de Sendero Luminoso prueban de sobra esta glorificación del conflicto entendido como violencia orientada a la destrucción del otro y cebada hasta con su propia sangre.

2. El conflicto, real o imaginario, tiene consecuencias

Solo en la pizarra de los académicos el conflicto es ideal. Allí le son aplicables de manera impecable todas las matrices de análisis, triángulos de conflictos, paradigmas anidados, diagramas de actores, etcétera. Pero de la pizarra al terreno de los hechos hay un largo trecho, un trecho que habrá de recorrerse premunido de todo este instrumental, pero conscientes de los altibajos y sorpresas que nos depara la realidad.

Este tipo de conflictos no es una cuestión de dos o tres que podrían sentarse a la mesa del conciliador extrajudicial y transparentar sus percepciones hasta dejar ver la raíz de su problema. No, en este caso son cientos y a veces miles los movilizados, de los cuales un sector ha sentido algún tipo de perjuicio directo del que puede dar fe. Los demás sustentan su actitud en el temor a que les ocurra lo mismo, la solidaridad con los perjudicados y un afán de reivindicación históricamente acumulado. Suelen, además, en algunos casos, confiar acríticamente en la versión del líder y dar por ciertos los titulares de los periódicos o las noticias de la radio y la televisión.

La *realidad* del conflicto es distinta de la verdad del problema. Lo peor que puede ocu-

rrir es que vayan por caminos distintos, pero no es infrecuente que así sea. Mientras el problema es o puede ser sometido a análisis múltiples pugnando por componer una verdad que lo explique y cuya explicación sea racionalmente compartida por la diversidad de los agentes que intervienen, el conflicto adquiere con el paso de los días una realidad en extremo compleja y no enhebrada por un hilo racional.

La *realidad* del conflicto debe estar hecha de las verdades del problema hasta donde sea posible estirar el principio de verificación y la idea del mejor argumento, pero no siempre esto es así o por lo menos no empieza así.

Lo que se pone en juego va más allá del problema central o de lo que se consideraba originalmente como central. El conflicto tiende siempre a ramificarse y a activar a su paso otras fibras de la intimidad social, voces remotas que vuelven a sonar y que adquieren relevancia especialmente en la etapa de su escalamiento.

¿Cómo es que llegamos hasta aquí?, es la pregunta obligada. Y no es que no haya explicaciones, sino que se tiene la tendencia a desconocer como parte del conflicto aquello que no tiene *status* de verdad, lo que no obedece a una lógica consagrada y que no es parte del intercambio rutinario de mensajes en una comunidad de hablantes homogénea. Esta limitación para ver todas las caras del conflicto puede derivar en una ruptura de la comunicación.

Es probable que muchas de las motivaciones de los conflictos provengan de algunos retazos de verdad, mitos fabricados y echados a rodar, afirmaciones dichas con gran emotividad pero difíciles de verificar; una argamasa ciertamente discutible para la *recta razón* pero que en el terreno tiene la fuerza suficiente para producir consecuencias. ¿Qué hacemos?, ¿lo tachamos de falso y perseguimos a sus autores?, o ¿intentamos comprender que lo imaginario y lo indemostrable son elementos que tienen «realidad» en el mundo del conflicto?⁶

La pregunta es qué hacer con estos elementos o con los interlocutores que no incorporan esta dimensión en sus deliberaciones.⁷ Esto

⁶ Cuentan que en una comunidad se hablaba con agitación de la explotación de una mina de diamantes solo porque alguien oyó de pasada la expresión *perforación diamantina*.

⁷ Un enfoque transdisciplinario permite incorporar los componentes no racionales del conflicto.

forma parte, sin duda, del manejo del conflicto y hay maneras de tratarlo. Quienes inician un proceso de diálogo es porque admiten una apertura hacia el otro, ese es el espacio que hay que aprovechar para introducir un lenguaje que refleje lo mejor posible el conflicto.⁸

Aquello que es capaz de generar consecuencias debe ser controlado en tanto van emergiendo en el proceso los elementos con los que elaborar una verdad compartida de la que nazcan acuerdos. Despejar lo imaginario o lo indemostrable es una operación de cirugía mayor en la que, sin lesionar la autoestima de nadie, ni menospreciar el fundamento de su reclamo, se logre la adhesión de las partes a afirmaciones susceptibles de verificación. De no lograrse este tránsito, los acuerdos serán tan imaginarios como las causas que dieron lugar al conflicto.

3. El prestigio de la violencia

Prestigio quizá sea una palabra chocante puesta al lado de la violencia, pero la uso deliberadamente para poner en evidencia que hay en un sector de la población y de sus dirigentes, el convencimiento de que la violencia es la vía corta y rápida para alcanzar los objetivos. Esta *eficacia* ha hecho de ella un medio estimado y de buen crédito, y con frecuencia presente a la hora de barajar alternativas de lucha.

Las relaciones de marcado desequilibrio nunca producen acuerdos. La parte fuerte percibe que su superioridad cancela de por sí cualquier pretensión. Esa superioridad se sustenta en algún tipo de poder y eventualmente es santificada con alguna forma jurídica, aunque en ocasiones esta ni siquiera sea necesaria.

La primera tensión se presenta cuando la parte débil pretende el equilibrio. Lo natural en un Estado de derecho es que los procedimientos legales, la dinámica política o la interacción social acorten la distancia entre unos y

otros para producir un espacio de intercambio razonado de mensajes en un plano de relativa igualdad. El equilibrio entonces llegará. El problema es cuando se cree de antemano que esas opciones están desprestigiadas por lentas, farragosas y corruptibles. Surge, entonces, la tentación de la violencia, y no es ni será raro que se ceda ante ella.

Pero, ¿por qué la violencia es percibida como un factor eficaz para alcanzar el equilibrio? La violencia,⁹ no obstante el riesgo que se corre en su uso, es un recurso de utilización inmediata, transmite con contundencia un mensaje, da una impresión de cohesión e identidad en el grupo, siempre habrá experiencias de humillación en que justificarla, apunta directo a producir miedo en el otro. Pero sobre todo, no faltarán precedentes a los que los líderes apelarán para demostrar que es un medio probado de lucha.

Es verdad que un alto porcentaje de los mecanismos de diálogo se instala luego de las medidas de fuerza. Pero lo que esto revela no es la eficacia de la violencia, sino la incapacidad del Estado para dar a los conflictos una salida razonable. La competencia más desarrollada frente a las amenazas de violencia es la represión. El Estado no está suficientemente preparado para analizar situaciones de conflictividad con un propósito preventivo, buscando entendimientos y arreglos dialogados. Se observa, por el contrario, cierta displicencia y torpeza que facilita el avance de los violentos. Y no me refiero a este Gobierno en particular ni a tal o cual gobierno regional o local, sino al Estado histórico.

No es sencillo entender el potencial de violencia que cada pueblo tiene.¹⁰ En nuestro país, el resentimiento, la frustración, el temor, fruto de las exclusiones, son sentimientos que se acumulan fraguando un potencial de violencia que con frecuencia halla en contrariedades poco significativas la ocasión de liberarse como una energía a cierta hora ingobernable.

⁸ «Lo que se busca o produce en la fusión de horizontes culturales no es el consenso entre los diferentes sino la ampliación de los puntos de vista y la autorrecreación de las identidades». Tubino (s. a.: 10).

⁹ Lewis Coser tiene al respecto una discutible, pero provocadora teoría de la violencia como vía para alcanzar logros. Cf. Coser (1967).

¹⁰ Es increíble cómo en cuestión de horas una marcha de protesta contra una medida desatinada de la presidenta del gobierno regional de Apurímac, cobra un muerto y más de cincuenta heridos y se convierte en una lucha contra el abandono y la postergación de un pueblo. Las agendas históricas están siempre a la espera de una oportunidad para emerger.

Le cuesta al Estado lograr anticiparse a escenarios complicados y les cuesta también a los dirigentes sociales y políticos calcular el desenlace de las acciones de protesta. Y no es que nuestros pueblos sean violentos por naturaleza —ningún pueblo lo es—,¹¹ sino que en las condiciones de vida de la mayoría hay razones fuertes para el descontento aunque no necesariamente para la violencia. La violencia supone una elección.

Es evidente, por otro lado, que los bloqueos de carreteras o la convulsión generalizada ponen al Estado contra la pared y con ánimo de arreglo inmediato, pero es muy difícil sostener en términos de país o de bienes personales como la vida o la integridad física que los beneficios logrados mediante medidas violentas superan los costos dejados en el camino.

La única forma de dejar sin piso a los violentos es desatorando los conductos por donde debe fluir la protesta. La ley y el diálogo son las dos únicas vías admisibles. Hay una cierta dosis de energía en la protesta que el sistema puede procesar sin poner en tela de juicio sus principios. Más allá de ella, la relación se interfiere y, eventualmente, se rompe.

La violencia anula el sistema de procesamiento de las diferencias. Es un error, sin embargo, quedarse en el plano de la condena y no incluirla como una variable central en el análisis. No hay duda de que la violencia es la peor manera de comunicarse, sobre todo porque pone en riesgo la subsistencia de los interlocutores, y contiene mensajes que hay que descifrar con cuidado en pos de hallar la causa que la provoca, el factor que la estimula y agranda, y quizá las claves de su tratamiento.

4. El espacio físico y el espacio vital

Un tipo de conflicto, intenso, complejo y que suele dominar las primeras planas es el conflicto socioambiental.¹² En él las poblaciones se movilizan contra las compañías mineras y petroleras que exploran o explotan recursos

naturales y contra el Estado, exponiendo problemas relativos a derechos sobre la tierra, el acceso al recurso del agua, inadecuado manejo ambiental, temor a que la actividad produzca contaminación, accidentes ambientales, acceso a canon y regalías, pasivos ambientales, impacto económico-social, etcétera.

Ha habido avances en el tratamiento de los problemas ambientales pero aún estamos lejos de tener una institucionalidad ambiental que no sea percibida como parcializada, límites máximos permisibles adecuados, mejores mecanismos de participación y consulta ciudadana, etcétera. Pero, de entre todos, hay un aspecto sustancial que marca la conducta de los actores y que tiene que ver con la mentalidad con que se inicia un proceso de exploración y explotación de un recurso natural.

Me estoy refiriendo al conocimiento, actitud, intención con que empresarios y tecnólogos se aproximan a ese espacio de la realidad en el que yace un bien muy preciado. ¿Qué tipo de preguntas se han hecho antes de echar a andar las maquinarias? ¿Esas preguntas giran en torno solamente de volúmenes de mineral o hidrocarburos, costos de producción, valor en el mercado?

Es una constante en los conflictos de este tipo encontrar que el inicio de la relación entre la empresa y la comunidad no fue bueno. Es decir, no hubo una preocupación por conocer quiénes son y desde cuándo están donde están, qué tipo de relación mantienen con el entorno natural, cuál es su idea de desarrollo, qué expectativas tienen en relación con el proyecto en curso, etcétera. Estamos hablando de dos mundos que se han conocido en la acción por no decir en el conflicto y en la cual cada uno mantuvo su línea de ideas y creencias. No hubo una etapa previa, bien pensada, de conocimiento mutuo en la que se buscaran intersecciones sobre las que realizar un proyecto compartido. Las comunidades se mostraron entre la expectación y la sensación de peligro y las empresas hicieron poco o nada por forjar sus propias condiciones de acogida.

¹¹ «La conducta agresiva está lejos de ser una respuesta simple y mecánica; su aparición depende de la disposición del sujeto, de su historia personal, de la situación dada (frustración, percepción de la violencia, desencadenantes) y de la interpretación que el sujeto haga de tal situación». Touzart (1980: 34).

¹² De acuerdo con el Reporte n.º 35 de la Defensoría del Pueblo correspondiente a enero de 2007, los conflictos socioambientales representan el 22% de un total de 97 conflictos.

Era, entonces, bastante previsible que esos mundos entraran en colisión.

Los teóricos de la modernidad sostienen que la visión unilineal del desarrollo surgida del siglo XVIII europeo ha entrado hace tiempo en crisis. La reacción contra la minería tiene que ver con ese cuestionamiento a una modernidad excluyente y altamente costosa para los pueblos. La fascinación por la máquina y el cálculo ya no tiene el efecto de antes. Hoy, el acceso casi ilimitado a la información permite entrar en circuitos de conocimiento¹³ en los que dirigentes y pobladores se forman sus propios juicios y se preparan para que no les den gato por liebre. En el Perú, este es un proceso que ya se inició y que es irreversible.¹⁴

Por otro lado, nunca es una buena defensa basarse en la ausencia de normativa o en la debilidad institucional. Quizá sea válida en el alegato empeñoso de los abogados, pero más allá de la oficina del ministro no tiene mucho futuro si la población está persuadida de que su tierra y su agua están en riesgo.

Sucede que en muchos casos, el espacio al que la empresa llega con sus planos y sus dragas no es un espacio puramente físico, es un espacio vital. No tiene solo un valor en el mercado, sino que tiene un significado en el horizonte cultural de ese pueblo. Ese espacio es el escenario de su historia; cada cosa tiene un nombre y una presencia en la vida simbólica y doméstica. Es con esa tierra, con esa agua, árboles y animales que han hecho su vida, sustentado a sus familias, forjado una cultura.

Es esa percepción de que la armonía y la subsistencia están en riesgo la que produce explicables reacciones de alarma. A ellas se suman dos elementos más objetivos: la extrema pobreza de los pueblos mineros y el paisaje desolador de los pasivos ambientales.

Nada de esto tiene que ser necesariamente así. La minería es una actividad muy importante

en el desarrollo del país. Pero hay que ser muy transparentes desde el comienzo: las verdades incompletas, los malentendidos, los dobles juegos, son petardos que no tardarán en estallar en la cara de todos.

Llama la atención este descuido en propiciar un diálogo intercultural, a sabiendas de que el nuestro es un país tan diverso que exige formas de relación creativas en las que se pueda sostener cualquier emprendimiento.

5. Del estado de humillación al estado de reconocimiento

Los ciudadanos que ante la puerta de la municipalidad demandan cuentas claras, los pueblos invisibles ante los ojos de las empresas extractivas, las comunidades que se agreden entre sí por los límites difusos de sus tierras, son experiencias que tienen algo en común: el no reconocimiento.¹⁵

La idea de reconocimiento —que Hegel dejó a mitad de camino—¹⁶ parte por afirmar que el proceso social tiene una tensión interna que es de carácter moral. En los conflictos sociales no solo hay la pretensión de acceder a algo deseado: mejores servicios municipales, agua limpia o propiedad indiscutible sobre la tierra, sino también la reivindicación moral y cultural de los que se sienten menospreciados.

Este enfoque sostiene que los sujetos se van modelando a sí mismos en función del intercambio con los demás. G. H. Mead, citado por Alex Honneth (1997), le da un carácter social al forjamiento de esa identidad al afirmar que «[...] sin el otro que reacciona ante mí no es posible que repare en mis propias reacciones». Es en esa relación que el sujeto puede medir el grado de aceptación y de respeto a sus derechos. De este modo, ganará su «autorrespeto», es decir, la conciencia de su dignidad.¹⁷

¹³ Vale citar lo que Carmen Rosa Balbi dice en *Ciudadanos en la sociedad de la información*: «La globalización de la información permite así, de manera cada vez más extendida, que en el último rincón de un país con una geografía tan compleja y culturalmente diversa como el Perú, se maneje información que puede tener implicancias directas en la calidad de vida» Balbi (1999).

¹⁴ Según Nelson Manrique (1999), la tasa de crecimiento de internet en el Perú supera en tres veces la media mundial.

¹⁵ Al respecto hay un sustancioso debate entre autores como Honneth, Taylor, Fraser o Habermas.

¹⁶ El joven Hegel se propuso originalmente la construcción de una comunidad moral a partir de la lucha por el reconocimiento, objetivo que deja de lado más adelante en favor de una filosofía de la conciencia.

¹⁷ «El reconocimiento es más que la tolerancia positiva. Reconocer al otro en su alteridad radical es más que respetar sus diferencias y comprenderlo desde su percepción del mundo. Reconocer al otro es respetar su autonomía, es percibirlo como valioso» Tubino (s. a.: 9).

En un régimen de libertades, aun si se tratara de democracias en formación como la nuestra, el pensamiento crítico y creador, logra expandir la individualidad de los sujetos transformándolos en actores en la «lucha por el reconocimiento». En esas circunstancias, tener derechos no solo significa estar rodeado de ciertas formas jurídicas, sino también tener pretensiones legítimas, accesibles, que le dan al sujeto la conciencia de que goza del respeto de los demás.¹⁸

En las causas de los conflictos hay la percepción de que se están violando derechos fundamentales. Dice Honneth que el menosprecio por desposesión de derechos significa ser lesionado como sujeto moral. Esto trae consigo la pérdida de respeto de sí mismo como sujeto de interacción legítima con los demás. Y en la medida en que esa situación no merece una respuesta apropiada de parte del Estado o de las empresas o de otros sectores de la sociedad, no se sentirán oídos ni entendidos en sus diferencias; entonces, se incubará en los sujetos de esa comunidad un sentimiento de menosprecio por deshonra. Esta forma de menosprecio tiene que ver con la desvalorización de su modo de vida individual y colectiva que lesiona fuertemente su autoestima y destruye la confianza. Esta última, dicho sea de paso, se labra con dificultad mediante sucesivas demostraciones, pero se puede menoscabar con una sola defección.¹⁹

Si a esto le agregamos una reacción represiva como única respuesta a la expresión de protesta, lo que estaremos componiendo aceleradamente será una situación de convulsión social muy fuerte. El sujeto buscará transformar el dolor en acción, concretamente en resistencia social y política, pero sobre todo en una sólida resistencia moral. Nunca anular o burlar al otro son estrategias que logran mantenerse en el tiempo. Cada vez es menor su plazo de efectividad. A la vuelta de la esquina o del cerro resurge el conflicto como una deuda pendiente.

Sin embargo, el *no reconocimiento* no debe ser interpretado siempre como menosprecio. Puede ser incapacidad para reconocer (distancia cultural, limitaciones en la comprensión del otro) o mala comunicación (errónea percepción, cierta indiferencia). En cualquier caso, solo la posibilidad de un nuevo obrar puede disolver la tensión motivacional del menosprecio.

Todas las comisiones de la verdad en el mundo han recogido en los testimonios de las víctimas el recado de su reivindicación moral. Que los demás sepan lo que sufrieron, que ese sufrimiento fue terriblemente injusto y que la sociedad haga algo por devolverles lo que perdieron, aunque sea de un modo simbólico. La verdad de su historia se deberá configurar en la aceptación del otro, y la solidaridad más que generosidad debe significar adhesión y protección frente a la experiencia de menosprecio. Si no fuera así, la tensión moral se mantendrá como una energía subterránea de pronóstico reservado.

Bibliografía

- BALBI, Carmen Rosa
1999 «La sociedad de la información, ¿genera mejores condiciones para la negociación?». En Miguel Giusti y María Isabel Merino (eds.). *Ciudadanos en la sociedad de la información*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- BASADRE, Jorge
s. a. *La promesa de la vida peruana*. Lima: Ediciones de la revista Historia.
- COSER, Lewis
1967 *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- DE BONO, Edward
1986 *Conflictos: una mejor manera de resolverlos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- HONNETH, Axel
1997 *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica.

¹⁸ Hace dos años, en Puerto Ocopa, un joven líder asháninka preguntó a las autoridades del Estado: «¿Cuáles son esos derechos que nos vamos a llevar a casa?». Les daba una existencia equivalente a la de los bienes de la vida doméstica.

¹⁹ Restablecer la confianza toma tiempo. En el día final de la negociación entre el Estado, los pueblos achuar y la empresa PLUSPETROL (octubre de 2006), los *apus* de las comunidades pidieron en el momento de la firma del acta que fuera el ministro de Energía y Minas el primero en firmar y manifestaron que luego lo harían ellos. Este hecho es una clara demostración de explicable desconfianza hasta el último minuto.

MANRIQUE, Nelson

1999 «El Perú en el umbral de la sociedad de la información». En Miguel Giusti y María Isabel Merino (eds.). *Ciudadanos en la sociedad de la información*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA

2001 *Diccionario de la lengua española*. 22.^a edición. En <www.rae.es>.

TOUZART, Hubert

1980 *La mediación y la solución de los conflictos*. Barcelona: Herder, 1980.

TUBINO, Fidel

s. a. *Interculturalizando el multiculturalismo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Los conflictos después del conflicto. Desestructuración del sistema político y conflictos sociales después de la violencia

CARLOS MELÉNDEZ*

Los análisis sobre el actual nivel de conflictividad que atraviesa el país (que se evidencia en conflictos sociales como los de Ilave, Quilish, Tintaya, por mencionar los más conocidos) no han sido relacionados con la desestructuración del sistema político producida por un proceso en el que intervinieron la violencia política y el autoritarismo posterior a esta. Consideramos oportuna una mirada al clima de conflictividad social relacionándola con la desestructuración de los vínculos políticos, luego del colapso del sistema de partidos y la imposibilidad de rearticulados como resultado y secuela de los procesos de violencia política que atravesó el país durante las últimas dos décadas. Como corolario de este proceso, las demandas sociales que movilizan grandes sectores del país no encuentran canales formales para ser mediados y estallan vulnerando las capacidades de gobernabilidad de un país cada vez menos partidizado y menos estable.

1. El colapso y la ciudadanía rural

Los análisis políticos más contundentes señalan que en el Perú no existen partidos. Se ha llegado al punto inclusive de cuestionar las características orgánicas de lo que para muchos es el «único partido digno de ese nombre» en el país (el Partido Aprista Peruano). Esto ha

llevado a caracterizar nuestro sistema político como una «democracia sin partidos» (Tanaka 2005) que evidencian que la era de los partidos enraizados en la sociedad habría terminado (Levitsky y Cameron 2003). Este diagnóstico supone que alguna vez existió un sistema de partidos que cumplía de algún modo, eficiente para algunos (Tanaka 1998), cuestionable para otros (Lynch 1999), la función de representación política. Se dice que este sistema, virtuoso o deficiente, colapsó con la emergencia de Alberto Fujimori y su prédica antipolítica (Grompone 2000; Degregori 2000). Sin embargo, no existen aproximaciones de igual contundencia cuando nos acercamos a las realidades locales que nos permitan dar pistas sobre la presencia real de aquellos partidos cuando estos gozaban, supuestamente, de plena salud.

El retorno a la democracia que vivió el Perú entre 1978 y 1980 coincidió, como en el resto de América Latina, con la transición de un modelo de matriz *estadocéntrica* a un proceso de ajuste estructural, lo que Cavarozzi denomina la «doble transición» (Cavarozzi 2004). Pasamos de un gobierno autoritario a uno democrático con altos niveles de competencia política, mientras que el Estado iba perdiendo paulatinamente sus pretensiones de regulación de la vida económica y social del país. La competencia electoral, con partidos que cu-

* Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú e investigador del Instituto de Estudios Peruanos.

brían todo el espectro político, nos hizo perder de vista cambios sustanciales que atravesaba el país y se vivió, como señala Tanaka, el «espejismo de la democracia» (Tanaka 1998).

Las reformas sociales aplicadas por la dictadura velasquista (1968-1975), especialmente, en materia de propiedad de la tierra y de educación, y la ampliación significativa de la población electoral (al otorgar la Constitución Política de 1979 derecho de sufragio a los analfabetos) crearon las condiciones para una ola de participación ciudadana, tanto a nivel electoral como de movilización social. Las demandas sociales postergadas se mostraban al alcance de las mayorías, mucho más quizá en las expectativas que en la realidad. La democracia vino no solo con votos sino también con el protagonismo de las movilizaciones, paros y huelgas de sindicatos y gremios organizados. La posibilidad de, por fin, elegir a los gobernantes —en una sociedad caracterizada por muchos como gamonalista— hacía que estas expectativas cobraran fuerza. Como consecuencia, la ciudadanía dejó de ser privilegio de las clases medias y altas, se democratizó y se volvió rural.

Para entonces, los canales para hacer política eran los partidos políticos formados, en su mayoría, con anterioridad a la dictadura velasquista. Agrupaciones políticas que se habían formado, crecido, organizado y consolidado en las ciudades y capitales de provincia, ya que, como señaló en alguna ocasión algún representante de estos, «¿Para qué servía hacer política en el campo, si los campesinos no votan?». Pero desde 1979, esta situación cambió. Sin embargo, los partidos políticos no habían siquiera incorporado las demandas de estos sectores de la población de una manera genuina, sólida e informada, quizá más desarrollada en el plano discursivo que en la planificación de reformas necesarias.

Los partidos, para entonces, tenían pretensiones de presencia nacional y la ampliación de la ciudadanía les dio la posibilidad de extenderse y afianzarse. Sus aspiraciones consistían en transformar un esquema de representación que cambiara el «triángulo sin base» (Cotler 1994) por una pirámide de representación, donde la cúspide (las élites) representaran fielmente los intereses agregados de sectores sociales organizados corporativamente. Pero

este proceso se truncó debido a las transformaciones en la naturaleza de las demandas sociales: de un Estado con dificultades para garantizar derechos sociales mínimos a la ciudadanía. Además, debido a la emergencia de Sendero Luminoso que fue, precisamente, la mayor evidencia de que un sector de la población no sentía como suyo el naciente sistema de representación.

El conflicto que iniciara Sendero Luminoso comenzó el día en que se realizaban elecciones, en las zonas donde por primera vez los ciudadanos acudían a votar. Es decir, surge donde los partidos políticos iniciaban tímidamente su despliegue y en medio de la incertidumbre propia de un país que no conocían y que se les empezaba a desbordar.

El sistema de representación política asentado en el Parlamento y en el Ejecutivo no pudo echar raíces en la sociedad rural. Mientras los partidos de derecha como Acción Popular y el Partido Popular Cristiano se refugiaban en las ciudades y el Partido Aprista en las capitales de provincia, la izquierda que tenía una mayor vocación «campesina» (por llamarla de algún modo), fue tan dubitativa con respecto a la «lucha armada» que no logró cuajar una propuesta de representación política para esa ciudadanía rural, aquella donde las viejas tradiciones políticas pertenecían al hacendado, y no a una experiencia propia de militancia política. La política no pertenecía al ciudadano rural, sino a quien era su jefe y patrón.

El conflicto armado terminó por ahuyentar más a los integrantes de los partidos políticos, organizaciones que sufrieron la desaparición de sus miembros de base y de las autoridades locales que los representaban en lugares tan alejados de las ciudades. La guerra, como fin de la política y no como continuidad de ella, fue el primer proceso de despolitización que sufrió el Perú desde la vuelta a la democracia. El *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) relata casos de conflictos al interior de comunidades campesinas que fueron exacerbados y que encontraron violenta resolución a partir del conflicto armado. Precisamente, la evolución de aquellos no se hizo de manera política —es decir, con la mediación de actores organizados— sino mediante la guerra. Las ideologías y las propuestas no solo desaparecieron con «la caída del muro»,

sino con la pérdida de vidas humanas donde el pragmatismo no fue sino más de las veces puro instinto de sobrevivencia.

2. El fujimorismo: clientelismo y conflicto

El proceso de despolitización —como resultado de la guerra subversiva en el interior del país y en las zonas urbano populares— fue aprovechado y expandido por el proyecto antipolítico fujimorista que se conformó tomando como base el clientelismo político en las zonas populares, la militarización de las zonas rurales y la utilización de una política contrasubversiva como instrumento político después de haber vencido militarmente a Sendero Luminoso y al Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA).

La prédica antipolítica de Alberto Fujimori contra los partidos políticos denominados tradicionales gozó de un alto respaldo en la opinión pública nacional. La crisis económica heredada del gobierno aprista de Alan García (1985-1990) y la violencia política expandida en casi todo el país se interpretaron como el penoso desempeño de los partidos que gobernaron el país durante la década del ochenta. La situación crítica justificó la «mano dura» del régimen fujimorista, traducido en el autogolpe (el cierre temporal del Poder Legislativo, Judicial y órganos de control), y en el creciente autoritarismo del régimen. Al carecer de vínculos con estructuras políticas orgánicas, el gobierno de Alberto Fujimori utilizó el despliegue territorial de las fuerzas armadas que, dados los enfrentamientos con la subversión, estaban apostados en diversas zonas del país.

El Informe de la CVR señala que cuando se venció militarmente a los movimientos subversivos, la estructura contrasubversiva militar se mantuvo, pero rápidamente fue tomando un cariz político. Los estados de emergencia establecidos en gran parte del territorio nacional se mantuvieron, lo que implicaba la suspensión de los derechos civiles y la subordinación de las autoridades civiles al mando de los militares. Aquello que los partidos políticos tradicionales no pudieron establecer, fue establecido por el aparato militar estatal subordinado a los objetivos del fujimorismo.

El control y la arbitrariedad del Gobierno en las zonas rurales, tomando como base el despliegue militar, fueron complementados con una alta dosis de clientelismo político mediante programas sociales que generaban una imagen de democratización en tanto satisfacción de demandas sociales. Sin embargo, vale la pena aclarar que estos programas (como FONCODES) se daban en un contexto de liberalización de la economía y del Estado, y lo que pretendía aparecer como la reivindicación justa de derechos sociales no era coherente con una población carente de derechos civiles, de la privatización de servicios básicos y de responsabilidades estatales, y de una economía abiertamente de mercado.

Bajo el esquema militar-clientelista, muy profundizado en las zonas rurales, la relación del régimen político con la sociedad adquirió características de represión. Los conflictos sociales, permanentes en cualquier tipo de sociedad, fueron reprimidos y traducidos bajo la amenaza oficial de ser caracterizados como «terroristas». Las voces de protesta o de simple insatisfacción con un esquema de gobierno represor en lo político y neoliberal en lo económico, no pudieron politizarse debido a la amenaza de ser acusados y procesados judicialmente como «actos de traición a la patria» y; por lo tanto, no pudieron canalizarse por las estructuras institucionales del Estado, sino que quedaron reprimidas hasta la próxima apertura de la competencia política del régimen (que sucedió con posterioridad a la caída del fujimorismo).

3. La desestructuración del sistema de intermediación

Con el final del fujimorismo se termina también un largo proceso de desestructuración del sistema de intermediación política. La sociedad peruana, durante gran parte del siglo xx, se caracterizó por un sistema de mediación que Julio Cotler denominó «triángulo sin base» (Cotler 1994), en el que la cúspide (generalmente representada por el poder gamonal) se relacionaba con los dominados de forma vertical y sin generar vínculos horizontales entre los miembros de la base. Este esquema suponía una relación autoritaria en la que el

vértice controlaba el poder económico, político y social, y las bases no tenían capacidad de agregar intereses.

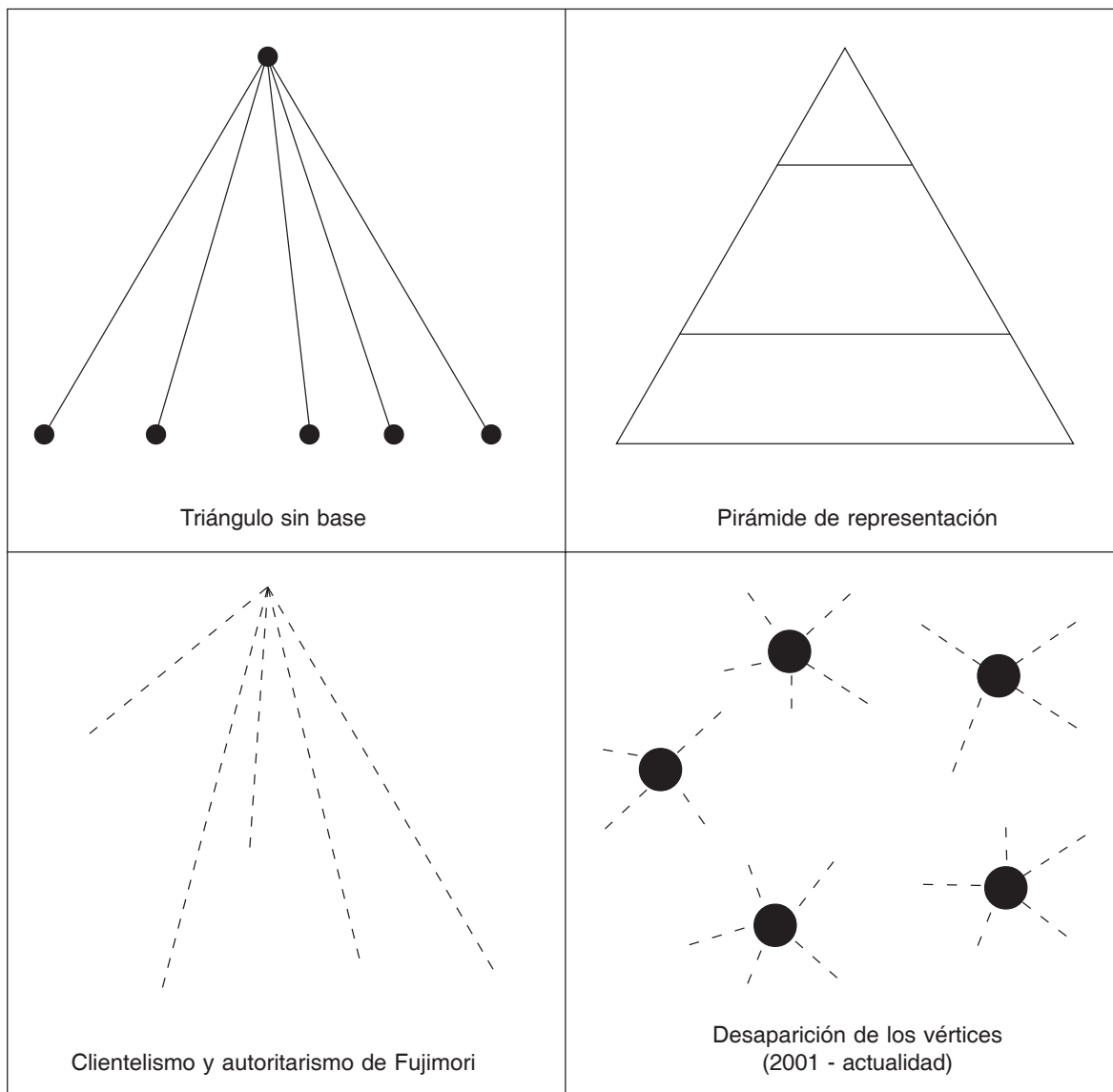
La dictadura velasquista, primero, y los partidos políticos que gobernaron el país durante los ochenta, después, intentaron, cada cual a su modo, cambiar este esquema por uno capaz de agregar intereses y darle forma corporativa a las demandas sociales. Se apelaba a una suerte de «pirámide de representación», donde el vértice debería ser el genuino representante de las demandas sociales de las bases, comunicadas entre sí gracias a un sistema de representación, en teoría, eficiente. Sin embargo, ambos intentos fracasaron: el primero, por hacerlo dentro de un sistema autoritario y; el segundo, por elitista e incapaz de generar vínculos renovables con las supuestas bases. A pesar de ello, en el imaginario político esta idea fue muy poderosa y hasta se puede decir que se mantiene vigente en las actuales propuestas políticas participativas.

Las propuestas corporativas de los partidos políticos, como forma de mediación con la sociedad, se fueron debilitando aún más con el crecimiento de la violencia. Como describimos en el acápite anterior, la combinación de militarización y clientelismo del fujimorismo supuso un nuevo esquema, igualmente vertical como los anteriores pero que no suponía la concentración del poder político ni del económico en un solo tipo de agente ubicado en el vértice (como era el poder gamonal en el esquema del «triángulo sin base»), ni tampoco implicaba canales desde los vértices a las bases que aseguraran la transmisión y agregación de intereses (como se refería el esquema piramidal de representación). En cambio, estableció un sistema vertical pero inestable, móvil antes que permanente. Como carecía de organización política, el fujimorismo estableció sistemas de clientelas que variaban mucho de lugar en lugar. No se enraizó en la estructura estatal. La utilizó medianamente pero sin cooptarla del todo, más dependiente de la coyuntura y de la acción-reacción que de un proyecto político de largo aliento. Si los otros esquemas de representación suponían, en ambos casos, vínculos fuertes con las bases, en el caso del fujimorismo se puede graficar como una suerte de línea discontinua entre el vértice y las bases, lo que finalmente terminó

debilitando los pocos intentos gregarios de mediar intereses (véase el gráfico de la página siguiente). Como resultado, las respuestas a las demandas sociales eran parciales, coyunturales, de satisfacción efímera, que requerían un «ida y vuelta» permanente entre el gobernante y la población. De ahí que se comprenda esta vertiginosa presencia del ex presidente y de sus seguidores leales en los problemas que se suscitaban en el país, manteniendo el centralismo y el poder de la capital.

A pesar de su inestabilidad, el esquema clientelar fujimorista mantuvo un vértice, aunque muy supeditado a las relaciones prebendalistas. El clientelismo articulaba demandas sociales con soluciones políticas, al fin y al cabo, lo que todavía hacía suponer cierta relación entre la esfera política con la sociedad. El fujimorismo no era solamente esa relación mediática entre el presidente-candidato y la ciudadanía, prescindiendo de organizaciones políticas, porque también implicaba cierto nivel de relación con las bases mediante programas sociales. Pero al entrar en crisis el fujimorismo, y ya debilitados los canales verticales, los vértices articuladores, tanto los estructurales como los inestables, también entraron en crisis. La concentración del poder económico y local desapareció del todo luego de las reformas de ajuste, lo que produjo una sociedad con nuevas clases medias (comerciantes) y ya no de señores o feudos locales. Los partidos políticos que suponían élites locales que ocuparan esos espacios terminaron perdiendo cualquier tipo de legitimidad, tanto por la desarticulación de sus propias organizaciones como por la prédica antipolítica del fujimorismo. Finalmente, la clase política que cumplía los roles de intermediación clientelista durante el fujimorismo (gran parte de ella proveniente de los viejos partidos), se desarticuló casi con la misma rapidez con la que Fujimori huyó al Japón debido a la ausencia de un proyecto político que sedimentara las prácticas neopopulistas del ex presidente. Los vértices desaparecieron en medio de un país sin poderes locales tradicionales, sin partidos políticos, sin esquemas clientelares y autoritarios, y en medio de las consecuencias de las reformas de ajuste de un proceso de violencia política y de un sistema represivo que limitaba el procesamiento político de las demandas sociales. La

Transformaciones en los esquemas de mediación política en el país



apertura del régimen político luego de la caída del fujimorismo constituía el momento preciso para el desembalse de los requerimientos de gran parte de la población.

4. Los conflictos después del conflicto

Con la renuncia de la presidencia de Alberto Fujimori (octubre de 2000) se inició un período de transición democrática que consistió en un interinato a cargo de Valentín Paniagua

(octubre 2000-julio 2001) y la elección de Alejandro Toledo como presidente para el período 2001-2006. De este modo, el país entraba en un período de democratización y de apertura de la competencia política, restableciéndose paulatinamente un nuevo sistema de partidos políticos que representaba, hasta cierto sentido, la pluralidad de posiciones existentes por entonces. Este nuevo sistema se caracteriza por la convivencia de viejas agrupaciones políticas que trascendieron la década fujimorista (como el Partido Aprista Peruano y el renovado frente Unidad Nacional que tiene al PPC

como uno de sus ejes) con nuevas agrupaciones formadas en la década del noventa en medio de un contexto antipolítico (como Perú Posible, el Frente Independiente Moralizador, entre otros).

Mientras la representación política se restablecía en la traducción de votos en escaños (especialmente en el Poder Legislativo), estas agrupaciones habían perdido, casi en la totalidad, presencia y enraizamiento en la sociedad. Aunque la Ley de Partidos Políticos (promulgada en octubre de 2003) ha obligado a las organizaciones políticas a demostrar no solo un alto nivel de afiliación, sino pruebas de militancia y vida orgánica en el interior del país, los resultados de las elecciones regionales del 2002 y, más recientemente del 2006, han demostrado la creciente pérdida de vigencia de estas agrupaciones en el interior del país, inclusive el Partido Aprista Peruano, triunfante en las elecciones presidenciales para el período 2006-2011, pero incapaz de traducir este dominio a niveles subnacionales.

Sin actores políticos nacionales que cumplan roles de intermediación de demandas en el plano local y regional con la eficiencia que asegure la pertenencia a una organización que trasmita los requerimientos de las localidades a los centros de toma de decisiones, estas demandas sociales adquieren forma de protesta y en muchos casos pueden desbordar la débil institucionalidad estatal que existe en el interior. La transición del gobierno autoritario de Fujimori al democrático posterior a él, no tuvo como complemento una transformación del sistema de intermediación: el clientelismo no fue reemplazado por un esquema de mediación de demandas, ya que los que supuestamente cumplirían este rol —los partidos políticos— habían perdido presencia, dominio y conocimiento de las realidades locales, y solo aparentan refugio en las representaciones nacionales —como el Legislativo— que terminan siendo exclusivamente limeñas.

Al desaparecer las articulaciones de intermediación, se crean las condiciones para el desborde de las demandas sociales, su expresión en forma de protestas y la facilidad con la que estas pueden radicalizarse al punto de

convertirse en verdaderos conflictos sociales. Es por eso que consideramos que existe una relación entre la desestructuración del sistema de representación política y el nivel de conflictividad que ha alcanzado el país en los años posteriores a la transición democrática del 2000. El conflicto armado interno fue determinante en la desaparición de las estructuras de intermediación política, tanto las tradicionales como las que planteaban los partidos políticos. Como consecuencia de la política contrasubversiva y la estrategia clientelar del gobierno fujimorista, las estructuras de mediación que se establecieron fueron débiles y no se enraizaron en la sociedad. Las demandas postergadas por la violencia y el autoritarismo empezaron, de este modo, a desbordarse con la apertura del régimen. El resultado ha sido el alto número de conflictos sociales que se han registrado en los últimos años y el nivel de radicalidad que estos alcanzaron.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, en diciembre de 2006, existían 97 conflictos en todo el país, cifra promedio que se mantiene desde que se iniciaron estos reportes en el 2004. De acuerdo con estos datos, 31 conflictos de este grupo (32%) se mantienen vigentes desde el 2004 sin hallar solución. Quizá los más conocidos tienen que ver con el asesinato del alcalde provincial de El Collao (Puno) en abril de 2004, las movilizaciones en Cajamarca de parte de la ciudadanía para evitar la exploración del cerro Quilish (2004-2005), las protestas sociales contra la inversión minera en Tintaya, Cusco (2006), las movilizaciones en los valles cocaleros como El Monzón y el valle del río Apurímac, entre otros.

Cabe precisar que no existe una relación directa y casual entre las zonas afectadas por la violencia política y los lugares donde ocurren estos estallidos sociales. No sostenemos que la violencia se hereda y que los remanentes de la violencia política generan nuevos tipos de violencia. Este tipo de argumentación tiene sus limitaciones. Consideramos que la relación entre la violencia política y el clima de conflictividad actual es de otro tipo.¹ La primera es una de las causantes de la deses-

¹ Algunas hipótesis sobre la naturaleza de los conflictos sociales han sido abordadas en (Meléndez 2004).

tructuración del sistema de mediación de intereses y de representación política que terminó, además, por despolitizar los mecanismos de elaboración y agregación de demandas. El conflicto armado, primero, y el pragmatismo clientelar fujimorista, después, desarticularon la sociedad, atomizaron los intereses sociales, crearon dificultades para la agregación de demandas, desprestigiaron la política orgánica y corporativa y, al hacerlo, crearon las condiciones para el tipo de conflictividad social que tenemos en el país.

Los conflictos sociales que reseñamos son, como resultado de este largo proceso, tan atomizados y fragmentados como el sistema de representación política, de un radicalismo tan coyuntural como las soluciones que se plantean, pero en el fondo de raíces tan permanentes como la ausencia de intermediación política. La desestructuración de la intermediación política afecta tanto a la arena política como a las formas de expresión del descontento social. Ni las agrupaciones políticas logran elaborar propuestas corporativas para canalizar las demandas, ni la sociedad movilizada consigue construir plataformas de requerimientos que puedan ser traducidos en negociaciones políticas. Los «líderes» de estas protestas no son más que temporales agentes de un rol de mediación del que no cuentan con legitimidad para ejercer, sino tan solo un sentido de oportunidad. Las respuestas políticas (si es que se han planteado algunas) y las protestas sociales corren, así, por caminos paralelos sin poder encontrarse ni articularse entre sí. La conclusión es la continuidad de la conflictividad social y la generación de un clima adverso para plantear y ejecutar políticas de pacificación real del país.

5. Colofón: el APRA y la «otra mitad» del país

El Partido Aprista Peruano ha vuelto al poder y gobierna el país desde julio de 2006. Su caracterización como partido político formado en la primera mitad del siglo xx pero con un supuesto enraizamiento en la sociedad, lo dotan, en teoría, de las herramientas y los conocimientos para articular las demandas sociales y llevarlas a sus soluciones políticas. Sin embargo, el tiempo parece no pasar en vano y

afronta serias limitaciones para proponer un proyecto político que permita paliar la crisis de representación política que sufre el país.

Como partido político, el APRA representa una mitad del país que se detuvo en las reformas estructurales de los noventa. Históricamente, su relación con la sociedad ha sido corporativa (es decir, mediada por organizaciones), y su asentamiento sobre todo urbano. Ello lo convirtió en un partido de masas, el más organizado para algunos. Pero la otra mitad del país ya no responde a esos estilos políticos. Se ha perdido la capacidad de acción colectiva que articula demandas sociales más allá de las puntuales e inmediatas. Por lo tanto, no existen espacios intermedios para la elaboración de plataformas que lleguen a la esfera política. La informalidad y la supervivencia económica sumergen a los ciudadanos en una lógica cotidiana que no permite politizar adecuadamente la insatisfacción. Ello solo se traduce en una suerte de desasosiego antipolítico. Por lo tanto, no existen las condiciones para restablecer un sistema de intermediación política bajo un régimen democrático ni bajo el liderazgo de un partido tradicional que tiene serias dificultades para hacerlo.

Los resultados de las elecciones regionales del último noviembre de 2006 dan cuenta de un escenario más fragmentado aún, en el que los partidos nacionales —incluyendo el PAP— no tuvieron la capacidad de ser, por lo menos, alternativas de gobierno en cada una de las 25 jurisdicciones en la que está dividido el país. Efectivamente, esta dispersión, atomización y aislamiento de los resultados electorales —reflejados en la victoria de movimientos regionales— es la expresión de la incapacidad de agregar intereses y de hacerlos viables políticamente. Por ello, mientras la política en cada región se reduzca a sus límites geográficos, las posibilidades de conflicto son mayores.

La solución implica plantear políticas que busquen recomponer el sistema de mediación política. En este sentido, la evaluación de aplicación de la Ley de Partidos Políticos resulta pertinente para abordar los déficit en cohesión partidaria, expansión territorial de las agrupaciones políticas, enraizamiento real en la sociedad, mecanismos de democracia interna y transparencia financiera, y otras medidas

que permitan institucionalizar las relaciones entre la política y la sociedad. Sin embargo, el diseño institucional puede no ser suficiente si no se es consciente de los cambios y demandas de una sociedad con un crecimiento económico que «no chorrea», con un sistema de exclusión de los sectores emergentes, con un centralismo ya casi endémico. Es decir, establecer un sistema de mediación para una sociedad que no solo atravesó el ajuste estructural, sino también el conflicto armado interno, el clientelismo autoritario y la desestructuración social.

Bibliografía

- CAVAROZZI, Marcelo y Esperanza CASTILLO
2004 «Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis?». En Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (comps.). *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: Homo Sapiens.
- COTLER, Julio
1994 «La mecánica de la dominación interna y del cambio social». En *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- DEGREGORI, Carlos Iván
2000 *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GROMPONE, Romeo
2000 *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- LEVITSKY, Steven y Maxwell CAMERON
2003 «Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru». En *Latin American Politics and Society*, n.º 45, vol. 3.
- LYNCH, Nicolás
1999 *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- MELÉNDEZ, Carlos
2004 *Hipótesis sobre los conflictos en el Perú actual*. Lima: Transparencia.
- TANAKA, Martín
1998 *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
2005 *Democracia sin partidos: Perú 2000-2005*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CONFLICTOS SOCIALES Y RESPUESTA DEL ESTADO
se terminó de imprimir
en los talleres de Gráfica Delvi S.R.L
Av. Petit Thouars 2009, Lince
teléfonos 471-7741 / 265-5430
en el mes de julio de 2007