



FOTOGRAFÍA: ARCHIVO PROYECTOS CISEPA

## FERNANDO BRAVO

Sociólogo. Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP

# EL DESEMPEÑO DEL ESTADO Y LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL

A fines de la presente década, y en medio de la reciente crisis mundial, convergen en el Perú la etapa más prolongada de crecimiento económico, el segundo intento por consolidar la democracia representativa, así como un inédito proceso de intensificación de la conflictividad social. Todo ello en un contexto de persistente desconfianza en los encargados de formular y ejecutar las políticas públicas y en las capacidades operativas de las instituciones y reglas formales, que no funcionan igual para todos.

Tan curioso panorama desliza la sospecha de que las seguridades promovidas por los discursos tecnocráticos no se han materializado en la extensión y la profundidad previstas, a pesar de la eficacia de las que supuestamente venían premunidas. La desigual distribución económica, la exclusión social, la discriminación étnica, el irrespeto de los derechos de peruanos vistos como ciudadanos de segunda categoría, todo ello se engarza con un fuerte desprecio hacia «el otro», hacia aquellos que, se dice, insisten en nutrirse de la «utopía arcaica», de lo mágico religioso, de su relación ancestral con sus territorios. Es decir, aquellos peruanos de quienes solo se habla cuando deciden protagonizar graves medidas de fuerza.

Tras varias semanas de haber sido ignoradas por el «Perú oficial», las movilizaciones de grupos étnicos amazónicos configuraron una coyuntura que logró abrirse paso en medio de la inicial indiferencia de los estamentos oficiales y sectores de la sociedad que aún piensan que la selva amazónica es un espacio despo-

blado e inagotable, que precisa ponerse en valor a como dé lugar.

Al momento de redactar este artículo, dicho conflicto aún no se había transformado en términos favorables para las partes involucradas. Sin embargo, esta coyuntura presenta algunos elementos que señalan que la conflictividad social no es la especialidad de un discurso oficial que sostiene haber blindado al país de los choques externos de la actual crisis.

## ¿CONFLICTOS SIN ALERTAS TEMPRANAS?

La ya clásica trayectoria de los conflictos sociales en el Perú destaca que son las propias políticas de Estado las que los desencadenan. Más todavía cuando esas decisiones se adoptan sin tomar en cuenta el parecer de aquellos que se verán afectados por sus consecuencias, sean estas buenas o malas, como en el caso del paro amazónico mencionado.

Fue a fines de junio de 2008 cuando el gobierno culminó su frenesí de 102 decretos legislativos emitidos al amparo del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, entre los cuales existían más de una decena con innegables efectos en los espacios amazónicos. Además de no haber pasado por el Parlamento, lo que pudo haber generado un debate público previo, tales decretos no fueron consultados con la población afectada, pese a que el derecho a la consulta es reconocido por el Estado peruano, en su calidad de suscriptor

del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, cuya falta de reglamentación no autoriza a tomar decisiones a espaldas de los involucrados.

El resultado: miles de personas movilizadas, bloqueos de ríos y carreteras, paralización del oleoducto Nor Peruano, retención de embarcaciones de empresas petroleras, toma de un aeropuerto, todo esto en amplias zonas de la selva, tales como Cenepa, Morona Pastaza, Atalaya, Moyabamba, el valle de Pichis, Puerto Maldonado, Urubamba Alto y Bajo, así como en el río Corrientes (Loreto).

Como ha ocurrido con otros conflictos, el Estado, sus agencias especializadas y la prensa capitalina recién se ocuparon del conflicto amazónico cuando este ya había alcanzado su fase de escalamiento. Y repitiendo un clásico patrón, aparecieron las insistentes tesis sobre el papel de dirigencias extremistas, la descalificación de las demandas de los movilizadas y la falta de información, bajo la idea de que las cosas están bien hechas y que los manifestantes están mal informados, quienes por añadidura «no saben lo que quieren».

Pero ¿cuál era la situación de las agencias gubernamentales frente a conflictos de esta magnitud? ¿Basta que un dirigente hable de «insurgencia» para focalizar los esfuerzos de neutralización únicamente en ese desmedido gesto?

## LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL<sup>1</sup>

La experiencia del Estado peruano ante los conflictos internos estuvo marcada históricamente por la represión abierta, la cooptación y la indiferencia. Pero los conflictos evolucionan al calor de las transformaciones sociales y económicas, por lo que en años recientes estos comenzaron a nutrirse de nuevas sensibilidades e intereses, como, por ejemplo, los relacionados con la preservación de recursos naturales, impactos ambientales, salud pública, acceso a los ingresos generados por actividades extractivas, etcétera.

La frecuencia de los conflictos sociales y ambientales se incrementó hacia finales de los años noventa y fueron los gobernantes posteriores quienes debieron enfren-

tarlos. El gobierno de Alejandro Toledo activó oficinas gubernamentales orientadas a prevenirlos. En el 2004, el Estado peruano disponía de la Oficina General de Inteligencia en el Ministerio del Interior y de la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).<sup>2</sup>

Estas dependencias no lograron cumplir su labor, en tanto la conflictividad social se incrementó, pese a la estabilidad económica y las expectantes cifras de crecimiento. Dispuesto a evitar la misma experiencia, la nueva gestión de Alan García decide crear la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales en octubre de 2006. Luego, la anterior unidad de prevención creada por Toledo se reconvierte en la Unidad de Análisis y Prevención de Conflictos Sociales.<sup>3</sup>

En este mismo gobierno, a instancias de las exigencias del Tratado de Libre Comercio (TLC), en mayo de 2008, se crea el Ministerio del Ambiente (MINAM), el cual también dispondría de su respectiva unidad de conflictos. No está de más añadir que el Ministerio de Energía y Minas posee una Oficina General de Gestión Social, diseñada para promover relaciones armoniosas entre las empresas minero energéticas y la sociedad. Se tiene, pues, toda una gama de agencias del Estado orientadas al análisis y la prevención de los conflictos.

## EL DESEMPEÑO DEL ESTADO FRENTE A LOS CONFLICTOS

De acuerdo con Walter Albán, anterior encargado de la Defensoría del Pueblo (DP), desde que esta institución comenzó a emitir informes sobre los conflictos sociales (2004), estos han aumentado inconteniblemente.<sup>4</sup> Y, en el último año, la tendencia se conserva, tal como se observa en el siguiente gráfico.

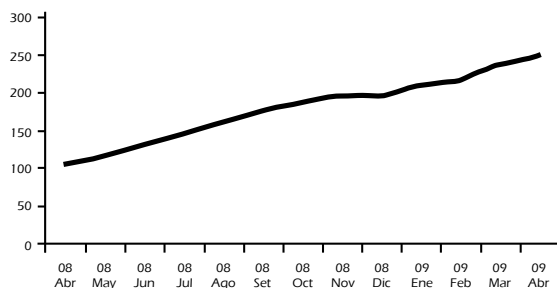
2 Véase <<http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2004/Noviembre2004/10.11.04-191-DP.htm>>. Consulta hecha el 22/5/09.

3 Nótese cómo en el Estado peruano, de gobierno a gobierno, se recrea y redefine una misma instancia gubernamental de acuerdo con la visión de cada gobernante de turno. Esto es indicativo de aquel rasgo de la cultura política local de comenzar todo de nuevo, deshaciendo lo que hizo el anterior gobierno y poniendo en riesgo la continuidad de las políticas de Estado.

4 Véase <<http://www.larepublica.com.pe/content/view/247295/483/>>. Consulta hecha el 21/5/09.

1 No se considera aquí a la Defensoría del Pueblo porque su misión no se enmarca en el plano ejecutivo del gobierno central.

FRECUENCIA DE LOS CONFLICTOS SOCIALES  
ABRIL 2008-ABRIL 2009



Fuente: Defensoría del Pueblo, mayo 2009.

Este incremento indica que, pese la existencia de agencias gubernamentales supuestamente especializadas, algo no está funcionando en ellas. ¿Con qué actitud y estrategias ha respondido la institucionalidad para revertir esta tendencia?

Algunos constatan que las estrategias o han sido inadecuadas o no han existido:

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de su Unidad de Conflictos y la Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos, así como la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas, los Órganos de Inteligencia y el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, entre otros, exhiben resultados limitados, cuando no inefectivos. Por el contrario, la respuesta inadecuada o la ausencia de respuesta facilita su incremento progresivo.<sup>5</sup>

Otros son más categóricos en diagnosticar incompetencia, en razón de que las instancias especializadas en conflictos están dirigidas por gente no calificada para ese encargo:

[La Unidad de Prevención de Conflictos] está dirigida por un incompetente, que es el señor [Juan Manuel] Figueroa, un aprista al que le han dado el trabajo porque tiene carné. Eso es parte del copamiento aprista. Lamentablemente, el primer ministro Jorge Del Castillo sacrificó el tener gente eficiente, que maneje adecuadamente los conflictos, por la necesidad de darle trabajo a sus 'compañeros'. Esa área no sirve para nada.<sup>6</sup>

De hecho, hay razones para sindicar niveles de incompetencia en dichos cargos de responsabilidad. Sin embargo, este factor puede entretenerse con aquellos relacionados con la actitud con que se procesan los conflictos y con la ausencia de cuadros especializados en los cargos intermedios que son, por lo general, aquellos que se «ensucian los zapatos» y enfrentan *vis-à-vis* los acontecimientos.

En palabras de la DP, se advierte una «insuficiente capacidad de respuesta del Estado, que se expresa generalmente en displicencia en la etapa temprana del conflicto, represión en el escalamiento y la crisis e incumplimiento de los acuerdos contenidos en las actas suscritas con ocasión de la solución del conflicto. La institucionalidad intermedia, especialmente, no cuenta con recursos personales para manejar y transformar los conflictos».<sup>7</sup>

## LA TESIS DE LA MANIPULACIÓN

Sin embargo, a la incompetencia de las cabezas de las unidades de conflictos, a la respuesta tardía que se les da y a la debilidad de los recursos humanos disponibles para tratarlos, hay que añadir un elemento del que participan los gobernantes actuales, varios partidos políticos, la mayoría de empresarios y un sector del periodismo.

Este elemento consiste en considerar que las poblaciones que asumen medidas de fuerza como reacción ante decisiones que afectan sus intereses lo hacen porque ellas se encuentran digitadas por grupos políticos extremistas, organizaciones no gubernamentales (ONG), sacerdotes «comunistas» o medios de comunicación locales.

Esta falaz tesis se sustenta en un conjunto de prejuicios sobre las comunidades andinas y amazónicas: están conformadas por gente poco instruida, cuando no analfabeta, y por tanto manipulable. Son personas que desconocen totalmente sus derechos; pues al vivir incomunicadas ignoran las experiencias de otras regiones, dado que son indígenas están inhabilitadas para entender las bondades del mercado y del capital. En suma, se trata de personas que no son capaces de pensar por sí

5 <<http://www.generacion.com/usuarios/opinion/articulos/?codarticulocliente=171>>. Consulta hecha el 22/5/09.

6 Aseveración del sociólogo y ex ministro del Interior Fernando Rospigliosi en <<http://www.elcomercio.com.pe/ediciononline/html/2008-08-20/unidad-prevencion-conflictos-pcm-dirigida-incompetentes.html>>. Consulta hecha el 20/5/09.

7 Defensoría del Pueblo. Informe extraordinario sobre los conflictos socio-ambientales por actividades extractivas en el Perú. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007, p. 15.

mismas, por lo que se requiere de un actor externo que las direcciona a su antojo.<sup>8</sup>

Pues bien, esta tesis, que tiñe la forma de entender los conflictos, resulta peligrosa tanto por sus contenidos políticos ideológicos cuanto por impedir un abordaje adecuado y responsable de los conflictos. Aparte de dejar de lado las cosmovisiones de las poblaciones, las maneras en que esta se relaciona con la naturaleza y el territorio, con tan estrecha mirada, se pierden de vista los reales factores subyacentes, se malinterpretan los eventos desencadenantes y se manejan mal los conflictos. El resultado: conflictos inmanejables, difíciles de transformar, situaciones de desborde social, sensación de ingobernabilidad. Casi se ha llegado a eso con las movilizaciones amazónicas comentadas en párrafos anteriores.

Esa es la gran debilidad de insistir en un manejo no preventivo de los conflictos, que no toma en cuenta su multidimensionalidad y la necesidad de disponer de estructuras gubernamentales competentes, además de las herramientas conceptuales que incidan en su manejo responsable. Tan improvisada posición se hace más riesgosa cuando ella se contamina de desprecio hacia las poblaciones afectadas, de descalificación *a priori* y de la táctica de enfrentar los derechos de un sector étnico o social con los derechos de otros segmentos poblacionales.

Por otro lado, si bien los operadores del Estado han recurrido muchas veces a las mesas de diálogo, estos acercamientos han venido perdiendo eficacia porque no siempre logran continuidad y no se suelen cumplir los acuerdos obtenidos, en lo que tienen responsabilidad también las propias dirigencias sociales. En el caso del paro amazónico, por ejemplo, no hay mucha seguridad de que, logrado un acuerdo, las dirigencias garanticen en el tiempo que sus representados lo respeten. Esto produce pérdida de confianza en los

mecanismos institucionales en la resolución de las controversias, reforzando la percepción de que el diálogo es improductivo y solo sirve para que la otra parte «gane tiempo».

## PERSPECTIVAS

Si el Estado insiste en mantener la institucionalidad que sigue los procesos sociales dentro de esquemas mentales signados por el prejuicio y la ideología, con escaso presupuesto y personal políticamente reclutado, y con una actitud que descalifica cualquier protesta social, no se prevé un futuro auspicioso en el manejo de estos desencuentros.

Dado que las propias políticas de Estado originan los conflictos, se requieren modificaciones importantes en los mecanismos que las formulan y ejecutan, debiéndose incorporar efectivas herramientas de consulta o validación previa.

Al mismo tiempo, en vista de que no todo se puede dejar en manos del Estado en el plano de los conflictos, ha de buscarse una mayor capacidad preventiva mediante el esfuerzo combinado del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, de manera que se disponga de información más fina, marcos de intervención más sensibles y estrategias de acercamiento validadas.

Por último, en cuanto a las movilizaciones amazónicas comentadas, ha de tomarse en cuenta que el histórico abandono de parte del Estado, la agresión sistemática sufrida de parte de la colonización de antaño y la experiencia pasada de grandes pasivos ambientales, también cuentan en la controversia. Dejar de lado estos antecedentes será un feble favor a los esfuerzos que, a última hora, se están haciendo hoy. De no ser así, estaremos frente a otra de esas grandes lecciones mal aprendidas. ■

8 Se trata de variantes que comparten una matriz racista, proveniente de la «herencia colonial», que ve a la población indígena como «menores de edad», ignorantes y, en algunos casos, gente resentida. No es casualidad que, en otra coyuntura, políticos como Pedro Pablo Kuczynski minusvaloraran las capacidades de la población andina, porque se asienta en «lugares donde la altura impide que el oxígeno llegue al cerebro». O que Antero Flores-Araoz, frente a la propuesta de ratificar el TLC por referendo, respondiera «¿le vas a ir a preguntar a las llamas y vicuñas sobre el TLC?».



FOTOGRAFÍA: DAVID HERMOZA