

POSICIONANDO EL DIÁLOGO EN EL ESPACIO DE LOS CONFLICTOS SOCIALES

EL DIÁLOGO: ALGO MÁS QUE UNA MESA

*Erick Soriano Bernardini

1. INTRODUCCIÓN

Las líneas que siguen tratan de ser un análisis del diálogo como un proceso destinado a restaurar la relación entre los tres principales actores inmersos en la conflictividad social: las comunidades, los inversionistas y el Estado, a fin de que aquellos desencuentros se transformen en oportunidades de desarrollo en un marco de gobernabilidad democrática y paz social.

En las últimas dos décadas el país viene experimentando un proceso sostenido de expansión económica que se caracteriza por una significativa inyección de capitales orientados a la explotación de minerales e hidrocarburos destinados en gran medida a la exportación, cuyos prospectos se asientan en ámbitos geográficos donde habitan poblaciones de economía deprimida. Esto ha dado lugar a impactos sociales en áreas rurales de extendida pobreza y alejadas de los centros urbanos desde donde tradicionalmente se ha ejercido el poder, lo que torna imperativo tratar de reconciliar los negocios con la sociedad.

El canon minero y el canon energético, la distribución de la regalía minera y del derecho de vigencia y penalidad, importantes mecanismos de compensación económica e inclusión destinados a impulsar el desarrollo regional y local, no han cumplido con el objetivo de su creación debido a la deficiente gestión de sus administradores y a la escasa transparencia del quehacer que rodea su gestión, lo que acrecienta la percepción de la inutilidad del recurso para la promoción de los intereses locales.

Siendo así, el conflicto social deviene así en un subproducto de la expansión económica, cuyo efecto más inmediato y notorio se manifiesta en la debilidad de la gobernabilidad y su impacto negativo en el fomento de la competitividad país. Los reportes oficiales provenientes de la Defensoría del Pueblo y de la Presidencia del Consejo de Ministros dan cuenta periódica de la forma en que se manifiesta esta conflictividad que nace y se desarrolla alrededor de los centros más importantes de generación de riqueza, cuya atención hasta ahora pone en entredicho la capacidad de acción del gobierno nacional, regional y local.

*Abogado con maestría en gobernabilidad. Ex Director de Cultura y Educación del Consejo Nacional del Ambiente - CONAM y Ex Director de la Oficina de Asesoramiento en Asuntos Ambientales del Ministerio del Ambiente. Consultor del Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la PUCP.

Dado el desafío manifiesto que afronta el país en su conjunto, toca a este artículo volver la mirada a aquel llamado que los actores involucrados en los conflictos sociales demandan con especial ahínco y denuedo: el diálogo.

Veamos qué se puede decir al respecto.

2. CONOCIENDO EL DIÁLOGO

2.1. El significado de la palabra

“Dilogus”, es una palabra latina originada en el prefijo griego “dia” que significa “a través de” y la raíz “logos” que nos dice de la palabra, de la razón, del tratado o del estudio. Juntos significa discurso racional o la ciencia del discurso, de la dialéctica, de la oposición de argumentos, del intercambio de ideas para alcanzar la “verdad” o aquello que se percibe como tal, y el fomento del conocimiento sin prejuicios, sin persuasiones y sin convencimientos que manipulen la formación de una opinión libre e informada.

El diálogo describe una forma de expresión mediante el empleo de la conversación o la discusión entre dos o más individuos con el propósito de entenderse mutuamente y, de ser el caso, arribar a un acuerdo. Es un modelo de intervención colaborativa distinto del debate que es adversarial y de la negociación que es imposición, a la manera de “doy para que des” o “hago para que hagas”. Es una acción libre y voluntaria que se ubica entre el consenso y la imposición.

El término encierra dentro de sí un proceso de generación de sentido

corporativo distinto del individual. Es un acto deliberado, querido y provocado por los actores intervinientes, los que exponen principalmente sus puntos de vista, sus ideas, sus emociones, sus temores y sus expectativas, con el afán de ser escuchados y obtener una respuesta que ayude a entender y ser entendido; todo esto dentro de un marco de racionalidad y equidad con contenido ético y reconocida eficacia metodológica para deshacer los nudos que atan pleitos y enredos.

El diálogo es una actividad compartida sobre la base de una orientación común, lo que implica que las partes que intervienen son responsables de su mantenimiento y de su profundidad. La modulación del diálogo de hoy es el trazo de las líneas maestras del mañana, donde se dicen las peticiones, las réplicas, las preguntas, las respuestas, las propuestas, las aceptaciones y los rechazos. Se habla para decir, se dice para comunicar. No es, no debe ser un ejercicio vano.

2.2. La particular naturaleza del diálogo

¿El éxito del diálogo es el éxito de las partes que intervienen en él? No siempre. A veces, aquello deviene sólo en un ideal no alcanzado. Es el mejor escenario, pero no es el que siempre se consigue. Lo que hace contradictorio y polémico al diálogo es que su objeto principal es acercar a los actores y prevenir el estallido de la crisis, alcanzar un nivel de entendimiento mutuo y de confianza, esto último, el bien máspreciado para el manejo de la controversia. Así y sólo así es posible avocarse al conocimiento y a la superación de de aquello que los enfrenta. En el diálogo, por su naturaleza

binaria es a la vez discurso y acción, dentro y a pesar de las diferencias.

El diálogo bien encaminado revierte largos períodos de invisibilización, de indiferencia, de hostilidad y de desconocimiento mutuo entre las partes. No es que con el diálogo sólo se privilegie la búsqueda de la “verdad” o lo más próximo a ella, sino del concepto que se tiene de aquello que es reconocido y aceptado como punto de encuentro o de discrepancia. De allí que el momento decisivo del proceso de diálogo sea la aceptación de un conjunto de ideas y de valores que hagan posible transitar de la competencia a la cooperación. Lo contrario es un intercambio estéril, ciego, sordo y mudo, de mensajes contrapuestos que no beneficia a los interlocutores.

En suma, el diálogo es el arte de concertar las semejanzas y las diferencias, las contradicciones que se dan en medio de la diversidad. Es lograr acuerdos en los que no todos tienen que estar necesariamente de acuerdo, aquello que se alcanzan sin tener que ceder todo ni pagar el alto precio de la imposición disfrazada de parlamentos o peroratas. El diálogo es el camino no es el destino.

3. EL DIÁLOGO EN LOS CONFLICTOS SOCIALES

3.1. El rol del diálogo en los conflictos sociales. Manejando la incertidumbre.

La apropiación de los recursos que se toman directamente de la naturaleza impacta en las poblaciones del área

de influencia y por tanto incide en su calidad de vida de las poblaciones circundantes al prospecto económico. Ignorar esta premisa básica es torpe. Es la más eficaz convocatoria al conflicto, la más evidente negación de una vía de entendimiento entre posiciones enfrentadas. Es cierto que la inversión no contamina, pero para que sea sostenible debe ser viable en lo social.

Atribuir al origen del conflicto social sólo una motivación subalterna o una inspiración política antisistémica es un paso en falso que nos lleva a agrandar la brecha de la desconfianza mutua entre los actores principales: las comunidades, los inversionistas y el Estado. La percepción de un daño inminente de degradación ambiental moviliza con rapidez y eficacia la resistencia social, la que difícilmente puede ser frenada con mesas de diálogo, acciones judiciales o intervenciones armadas. Es debido a ello que no hay conflicto sin autoridad, esa autoridad restauradora del daño e impulsora del desarrollo, en aras del bien común.

Cito a Jaime de Althaus cuando habla del impacto de la descentralización como “la nostalgia del padre ausente”, quien dice:

El incremento de la conflictividad social en la última década no se debió a que la democracia haya permitido la reacción de sectores supuestamente desplazados o explotados por la revolución capitalista, sino al vacío que dejó el alejamiento de la autoridad presidencial y de los programas sociales y de desarrollo, y las

características de la nueva institucionalidad descentralizada, en el marco de una creciente entropía política.¹

La pedagogía popular del tema ambiental, enraizada en la agenda ciudadana, inspira en automático el reclamo airado en demanda de información veraz y participación en aquello que se percibe como una seria e inminente afectación del entorno natural. El miedo moldea y exagera el reclamo por la atención de las necesidades insatisfechas y los intereses latentes en la comunidad, cuyos líderes reclaman para sí el derecho a administrar la denominada "licencia social", sin la cual se deslegitima la licencia oficial dada por el Estado a favor del inversionista.

Si este proceso complejo no es atendido a cabalidad, será corto el tiempo y breve la distancia para que se manifieste el plantón, la llanta quemada y la carretera bloqueada. En pleno siglo XXI, la información oportuna y confiable es, a la vez, instrumento de aprovechamiento de la riqueza natural que yace en el subsuelo e instrumento estratégico de la gobernabilidad democrática de vastos sectores de la ciudadanía emergente. El diario oficial "El Peruano" en su editorial del 12 de febrero de 2012 dice: "El ejercicio del diálogo transparente y respetuoso, en efecto, constituye en la actual coyuntura social y económica un medio eficaz para construir puentes entre sectores que en épocas pasadas se conceptuaban

erróneamente como antagónicos y que en realidad son complementarios e interdependientes".²

Enlazar la lógica ambiental de contenido social con la racionalidad económica o los mecanismos del mercado torna imperativa una visión anticipadora, de modo que no nos sorprenda cuando ese futuro se haga presente. Dicha tarea exige el uso de instrumentos adecuados al reto que plantea la hora y a los propósitos que se pretenden alcanzar. De otro modo la tarea será inocua. Para ello, el diálogo es la herramienta idónea para el manejo de la incertidumbre, del temor y de los silencios que enfrentan y dañan seriamente las relaciones.

El diálogo surge como contrapeso al temor del daño que la inversión no mitiga ni conjura con el sólo anuncio de su presencia. El argumento de la licencia social no basta para informar ni para convencer de que lo que se viene en términos económicos es igual o mayor a lo que se tiene en términos de naturaleza y de condiciones de vida. La tarea es ardua, sobre todo para el empresario que invierte y para el Estado que regula y simultáneamente promueve.

Hasta hoy, no se ha inventado mecanismo alguno que supere al diálogo como paso previo para el logro pacífico de una mejor calidad de vida de las poblaciones, en condiciones de paz y de seguridad. Los conflictos sociales, que no son ni más ni menos que la colisión de mundos contrapuestos,

1 Jaime de Althaus.- La Promesa de la democracia.- Editorial Planeta.- Talleres gráficos Metrocolor S.A.- Setiembre 2011.- Pág. 292.

2 Diario oficial El Peruano.- Domingo, 12 de febrero de 2012.- Editorial: "Diálogo como herramienta democrática".- Pág. 12.

no son imágenes de una desgraciada tragedia sino la imagen de un mundo bipolar que demanda para sí un ejercicio de entendimiento que lleve a la comprensión, la conciliación y la tolerancia, de modo que permita la aceptación del contrario sin menoscabo del derecho inalienable al desarrollo y a la felicidad.

3.2. El conflicto social y el camino del diálogo. Donde la palabra cuenta

La transformación del conflicto social tiene en el diálogo su punto de apoyo, el ambiente propicio para la comunicación y la deliberación, para el intercambio de la información y la consulta. La vía propicia para la construcción de la solidaridad como quehacer común.

En su naturaleza más simple el conflicto es un problema no atendido, una falla en la comunicación, una respuesta ante la desadaptación con el entorno, que se da en el nivel individual, grupal o social. Frente a ello sólo queda evitarlo o enfrentarlo, luchar por el dominio o la cooperar con el contrario. En el núcleo básico de todo conflicto se dan relaciones de poder; de persuasión o de coerción; de imposición, de empatía o de acuerdo entre las partes donde todos los actores salen ganando una visión compartida que de forma a consensos básicos. El conflicto existe porque hay algo que cambiar, porque hay algo que está por resolver, porque hay un enfrentamiento que causa un daño o una amenaza, porque algo está siendo percibido como dañino, injusto o abusivo.

El conflicto, en tanto manifestación de la naturaleza humana, es divergencia o disputa en cuanto a intereses, sentimientos, objetivos, percepciones, valores o afectos entre individuos, grupos o segmentos sociales que advierten que sus anhelos de realización son mutuamente incompatibles. El conflicto es demanda de información y aprendizaje. Un "toma y daca", una relación sinalagmática de escuchar y ser escuchados, de hablar y dejar hablar, de entenderse y entender, de comunicarse y comunicar, de transmitir confianza y confiar.

Siendo el conflicto en sus inicios un ejercicio de competición, el diálogo, en tanto herramienta de comunicación, es un método válido para la mutua construcción de confianza que haga posible el consenso sin dañar la autoestima de las partes enfrentadas. El diálogo no es sólo hablar, sino sobre todo y ante todo, una invitación sincera a buscar juntos aquello que nos satisface por igual. Más que al "qué", el diálogo responde al "cómo", a la forma de relacionarnos, a la manera de decir "te entiendo" y "te pido me entiendas". El diálogo se asemeja más a un puente, a un nexo.

La primera piedra, el primer trazo en el diseño de la arquitectura del diálogo es la convicción de que las partes que intervienen en el proceso van en la búsqueda de una solución que satisfaga, aquella que se ubica en la línea que media entre los extremos de la trinchera, lejos de la imposición hermana de la competencia y cerca del compromiso que venza la diferencia. El diálogo en el conflicto, más que una lectura de emociones, es la revelación

del gesto, de la predisposición de ánimo para entender al contrario y hacerse entender. Como aquel dicho del montañista esperanzado que se acerca a la cima: “cada paso es una meta, sin dejar de ser un simple paso”.

Lo opuesto al diálogo no es el silencio, es el conflicto. El silencio evoluciona hacia el conflicto, lo alimenta, lo ceba, lo carga. El producto mejor elaborado del conflicto es la posibilidad de un escenario de transición entre la latencia y la crisis, entre el fermento y el estallido, entre la posibilidad y la ruptura. Entre la imagen de lo deseable y el logro de lo posible. Entre la dinámica de la relación y el alcance de significados compartidos, que minimice el riesgo de pérdidas mayores o daños irreversibles. Es un comenzar reconociendo la existencia de intereses opuestos y hasta hostiles y, a partir de ellos, reservar un espacio para instalar aquello en lo que estamos de acuerdo. Una “ganar-ganar”.

El temple del líder o el peso de la autoridad no se hacen explícitos en la generación del conflicto sino en la construcción del diálogo. Así como lleva toda una vida hacerse de un amigo y sólo instantes en perderlo, del mismo modo el desafío no está en incentivar el conflicto sino en hacerse depositario de la confianza suficiente que haga posible transformarlo de manera concertada, superando las percepciones ligeras y dispares que acrecientan el afán de competición. Un “ganar - perder”.

3.3. Las metas sociales en la estrategia del diálogo. Un ejercicio de prospectiva

El diálogo en el campo social es un ejercicio de prospectiva. Una mirada al futuro con el ánimo de influir en él. El conflicto social en el que opera el diálogo lleva dentro de sí el reto de manejar la incertidumbre, la inteligencia anticipatoria, el conocimiento de las fortalezas y de las amenazas, con enfoque holístico en el que entran en el libre juego del mercado aspectos científicos, tecnológicos, económicos, sociales y culturales. Por ello, como nos dice Fabián Pérez:

{...} debemos entender que el diálogo debe ser concreto, en base a una agenda clara y concisa que se debata en un marco técnico antes que político o ideológico, y con toda la información disponible del caso, con los intereses sobre la mesa y no bajo la mesa, prefiriendo los intereses colectivos a los individuales. El diálogo sí, pero con la predisposición de escuchar y de argumentar, en la búsqueda verdadera de acuerdos consensuados, prefiriendo las soluciones sostenibles que las rápidas y frágiles.³

En esta era del conocimiento que nos toca vivir, se trabaja en escenarios imprevisibles donde la información permite la construcción de escenarios del futuro, a fin de transitar de lo posible a lo deseable. Parte importante

³ Fabián Pérez Núñez.- Centro de Análisis y Resolución de Conflictos – PUCP.- “Los conflictos sociales, buscando algunas respuestas”.- Desde adentro.- Revista de la Sociedad Nacional de Minería Petróleo y Energía.- Número 100.- Diciembre 2011.- Pág. 50.

de esta innovación es el diálogo entre los actores del conflicto que permita desatar nudos problemáticos. En el campo de la conflictividad social, no van más las viejas y socorridas fórmulas del “Si te vi no me acuerdo” o el “¿Dónde estás que no te veo?”. No, hoy la estrategia del diálogo social contiene impactos esperados en el cambio de hábitos que construya confianza, el incremento de la conectividad y de la asociatividad, el fomento de los circuitos y de las cadenas de valor, el dominio de los imponderables, el juego de actores, la libre circulación del conocimiento, como el principal activo de los actores en conflicto.

Siendo así, el diálogo es generador de valor, de valor compartido. Un verdadero desafío colectivo. El diálogo deviene en una exigencia intelectual y moral, en la búsqueda de una afirmación común que rompa la asimetría que separa, allí donde las partes hacen como que dialogan, pactan una tregua y luego imponen. El poder del diálogo radica en el mensaje y en la acción que generan confianza, una suerte de apropiación compartida de espacios conceptuales comunes. El diálogo hace posible trabajar en la entraña del conflicto a fin de imaginar un escenario interactivo que todavía no existe aunque sea reconocido como posible; donde las demandas son pragmáticas y, por una gran mayoría, son percibidas como “justas”.

Termino este acápite citando a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, en el párrafo que valoro por su contenido:

Es preciso que el nuevo paradigma del desarrollo dé lo mejor de sí en aras de una globalización que propicie una mayor conciencia colectiva sobre los bienes públicos globales, permita a públicos muy diversos tener voz en el concierto abierto de la gobernabilidad global, dando así más vida a la democracia en el planeta, haga llegar a los sectores excluidos las herramientas necesarias para reducir las brechas en materia de capacidad, derechos ciudadanos y acceso al bienestar, y se anticipe con políticas de largo plazo, pero de urgente implementación, a los escenarios que proyectan tendencias, tanto en materia climática como demográfica, tecnológica y cultural.⁴

3.4. En el diálogo no hay nada “no dialogable”, ni reproches ni silencios

Un conflicto escala y hace crisis cuando las partes involucradas se lanzan dardos desde posiciones irreductibles, lo que generalmente esconde dentro de sí las necesidades que subyacen y los intereses que lo motivan. En ese caso, lo más eficaz es conocer la causa real y el interés que subyace por medio del diálogo, en tanto y en cuanto la predisposición al diálogo no lleva dentro de sí un consentimiento compulsivo sin la aceptación por medio de una no-negación. De una afirmación a pesar del disenso.

En los conflictos, más aún en los conflictos sociales, los intereses son opuestos, pero no necesariamente

4 La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir.- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.- Segunda edición.- Lima, enero 2011.- Pág. 270.

irreconciliables. No hay núcleos duros, reservados para lo "no dialogable". El diálogo no es real ni es factible si se parte de distanciando al "adversario", si se tiene como meta la "obediencia" o se trata de un intercambio de mutuas acusaciones de "intransigencia". En esos casos no hay un intercambio de mensajes, no hay creación de valor. Es un duelo de reproches y de silencios. Es ausencia de propuesta, de tolerancia, de afirmación.

De allí que los "llamados" al diálogo no son más que muestras de confianza en la eficacia del método como amigable componedor de diferencias en el seno de una relación social fracturada por las diferencias, donde las "mesas" de diálogo se asemejan más a monólogos o, algo peor, a pistas de combate donde se ensaya el "todo vale". Siendo el conflicto consustancial a la naturaleza humana, una expresión natural de ella, tratar de prevenirlo es como tratar de anticiparse a la lluvia o a los truenos, en vez de aprender a convivir con ellos. Algo así pasa con ese ideal no alcanzado de la "prevención de los conflictos sociales" por la vía del diálogo entre los actores.

Si por prevención entendemos la intervención pronta que evite el nacimiento del conflicto por la vía del diseño y la implementación de políticas públicas de largo plazo que causen impacto positivo en los factores estructurales que lo motivan, como la pobreza, la marginación o la inequidad, la tarea es ardua. Aquello va por el camino de un enfoque de derechos de carácter tuitivo y un enfoque de resultados donde el rol del Estado no

es el de árbitro o veedor, sino a la vez de garante de derechos y promotor del desarrollo.

De otro lado, si de lo que se trata es de llamar al diálogo a las partes enfrentadas como una forma de evitar la crisis y la violencia, estamos ante una acción operativa que mal se le puede llamar "prevención". Ya el imaginario popular ha caricaturizado a esta última como una acción similar a la que desarrollan los bomberos frente a un siniestro o a una enorme sala llena de mesas en cada una de las cuales se discuten diversos temas, dentro de un gran comedor que se llama "gobierno". Acierta César Guzmán-Barrón cuando dice: "Cuando una protesta social deriva en violencia y muerte es que estamos ante un fracaso colectivo".⁵

3.5. La caja de herramientas de aquello que "es" y de aquello "no es" el diálogo

El diálogo se forma con el acercamiento y madura con la aceptación de aquello que no es igual o es diferente a la creencia propia, con aquello que colisiona con la perspectiva ajena. Los que nos precedieron en el tiempo tenían un dicho sabio que viene al caso, decían: "¿Cómo quieres que salga a tu encuentro si no te veo venir?". Todo conflicto lleva dentro de sí una falla en la comunicación, una ausencia, un distanciamiento, una desconfianza. El diálogo es un constructor de confianza siempre que haga posible que las posiciones se vayan acercando a la realidad o a la verdad compartida, por medio de un esfuerzo intelectual.

5 César Guzmán-Barrón, Director del Centro de Análisis y Resolución de Conflictos – PUCP.- Artículo periodístico: "Falta de previsión y diálogo".- El Comercio.- 15 de marzo de 2012.- Pág. 2.-

La mera imposición de esquemas preconcebidos es la forma perversa del diálogo, una “papa caliente o un paño frío” que incuban malestar, dos cachos de la misma cabra.

El diálogo no es una “olla de grillos”, “un callejón oscuro”, “un engaño muchachos”, “un baile de disfraces”, “una pista de combate”, “una mecedora”, “un palo encebado”, “un concurso de oratoria”, “un trampolín a la fama”, “una caja de resonancia”, “un torneo de ajedrez” (donde unos tratan de comerse a los peones, los otros al rey y ambos están listos a patear el tablero si advierten que el resultado les será adverso), “un cuatro de hora de fama”, “una mesa de negociación”, un escenario propicio para la diatriba o el insulto, una muestra itinerante de malas artes, un intento desesperado de reconciliación, “una camisa de once varas”, “una pista falsa”, etc. No, el diálogo es algo más que aquello que no se busca. Es expresión sincera de verbo y acción, de ideas y valores, por medio de mensajes que esperan una respuesta. Un ejercicio de ida y vuelta. El poder del diálogo está en los mensajes. La “mesa de diálogo” sin mensajes es una “mesa de escucha” donde la agenda se polariza. En el diálogo, los gestos dicen lo que la razón calla.

El diálogo apto para la solución de los conflictos sociales es un mecanismo que reconecta el éxito empresarial con el progreso social, dejando de lado la concepción de que la riqueza en recursos naturales es una maldición que pesa sobre las comunidades circundantes al proyecto. La mejora de la calidad de vida de las poblaciones del área de influencia de los emprendimientos

económicos es un eslabón importante de la cadena de valor. En el fragor del conflicto, el diálogo hace posible pasar de la coerción a la convicción de que lo que es bueno para la empresa es bueno para la población. Nada se ha inventado que supla al diálogo como paso previo para el logro pacífico de una mejora en la calidad de vida de los habitantes de las aldeas, las comunidades, los distritos, las provincias y las regiones donde se desarrollan las actividades empresariales.

Sin embargo, cabe subrayar que el diálogo no es la pomada divina que cura todo lo negativo que acompaña a los conflictos sociales. Lo más común es que la palabra vaya acompañada de un sinnúmero de apellidos de acuerdo a la particular visión de sus autores. Tenemos: “diálogo constructivo”, “diálogo social”, “diálogo de buena fe”, “diálogo participativo”, “diálogo político”, “diálogo positivo”, “diálogo democrático”, “diálogo sostenido”, “diálogo sistemático”, “diálogo directo”, “diálogo de sordos”, “diálogo amplio”, “diálogo genuino”, “diálogo abierto”, “diálogo confrontacional”, “diálogo reivindicativo”, “diálogo transparente”, etc. Todos los que, en el fondo y de alguna manera, dicen una parte, una característica o un sesgo de lo mismo.

En esencia,

El diálogo genuino o democrático consiste primeramente en construir un ambiente seguro donde las partes puedan comunicarse, conocerse mutuamente y generar confianza. En otras palabras, su finalidad es

transformar constructivamente las relaciones entre los distintos actores. Al mantener esta característica de relación dialógica, entre las partes, estas pueden negociar, solicitar la mediación, eventualmente debatir, deliberar y tomar decisiones posteriormente.⁶

Ser sensible al ambiente social y a la vez promover la riqueza es un arte de política pública que encierra un gran desafío y por tanto demanda el concurso decisivo de los tres niveles de gobierno para que el Estado no sea visto más como promotor de inversiones que como garante de derechos. Una población desinformada, distante y ajena a las decisiones que perciben autoritarias afecta la legitimidad e impacta en la gobernabilidad. La acción estatal oportuna y eficaz debe superar la debilidad del sistema en el que los factores sociales y económicos andan disociados. Así, y sólo así el diálogo es constructor de comunidad y de compromiso. Se torna un factor de relación, de aceptación y tolerancia. Es pasar de un "yo" y un "tú" a un "nosotros". Lo contrario es la anomia o acracia y conflicto.

3.6. El diálogo como azuzador de conflictos. La patología del diálogo

Un diálogo mal conducido, ya sea por impericia o por malicia, es la forma más eficaz de sembrar vientos para cosechar tempestades. Es un remedo. Un "engaña muchachos". Una caricatura. Es la

mascarada, la mecida. Una maniobra de distracción para ganar tiempo. Como cuando se suscriben acuerdos entre actores que saben de antemano que no se van a cumplir. Un paliativo, una píldora cubierta de dorado para presentarla inofensiva. Un caramelo que calme el llanto del niño. O, como cuando se arriban a acuerdos tan fantásticos e imposibles de concretar que los mismos que los suscriben saben que jamás se concretarán. Aquellos diálogos viciados de nulidad que más parecen conciertos para incumplir y hacer más grande el conflicto, un engaño concertado. Una inyección de desconfianza aplicada directamente a la vena. Un torpedo directo a la línea de flotación de la nave de los que "hacen como que dialogan". Es la patología del diálogo. Aquello que no debe ser.

En el mejor de los casos, los acuerdos que se consiguen en esas denominadas "mesas", sólo cumplen la finalidad inmediata de demorar el estallido de la crisis. Sólo retardan la explosión, no desactivan el explosivo. No previenen, no apagan el fuego. Atizan. Incendian. Una investigación llevada a cabo por la Defensoría del Pueblo dice al respecto:

Se observa, además, la persistencia de formas de falsos diálogos, como las siguientes: i) el uso del diálogo como una estrategia para ganar tiempo y consolidar una posición de fuerza; ii) la práctica del diálogo sin convicción y sin arte en manos de una Estado que suele llegar a dialogar después de

⁶ Iván Ormachea.- "Pautas para procesos de diálogo desde la gestión pública".- Programa de apoyo para una cultura de paz y fortalecimiento de capacidades nacionales para la prevención y el manejo constructiva de conflictos.- PrevCon - Presidencia del Consejo de Ministros.- Ediciones y diseño gráfico LUDENS SAC.- Lima, 2011.- Pag.15

la violencia; iii) un diálogo desigual que atrae a una de las partes hacia un terreno disparado, en el que sus recursos informativos, económicos y políticos no serán suficientes para una negociación equilibrada; iv) el ejercicio del diálogo, en contextos de presión y violencia, que interfiere en la racionalidad de las decisiones y, v) el diálogo que concluye en un acta que no se cumple.⁷

4. DISEÑO DE LOS PROCESOS DE DIÁLOGO EN EL ESTADO

4.1. El diálogo en el Acuerdo Nacional. Una visión integradora.

El 5 de marzo del año 2002, las fuerzas políticas presentes en el Congreso y la sociedad civil, convocados por la Presidencia de la República, suscribieron un compromiso que luego dio origen al Acuerdo Nacional, el que denominaron "Diálogo para Lograr un Acuerdo Nacional". De dicho documento, resalto el siguiente párrafo:

Concebimos este acto como una expresión del valor que en una democracia tiene el diálogo y el respeto al pensamiento, a la identidad de cada participante y a las propuestas de todos. Expresamos nuestro respaldo a los espacios de diálogo que se vienen desarrollando en diversas

instancias del Estado y la sociedad, y reconocemos la necesidad de institucionalizar el diálogo como un medio para enriquecer nuestra democracia representativa.⁸

Cuatro meses después, el 22 de julio de 2002, se suscribió el Acuerdo Nacional cuya Cuarta Política de Estado dice:

Institucionalización del diálogo y la concertación. Nos comprometemos a fomentar el diálogo y la concertación entre todas las organizaciones, tanto políticas como de la sociedad civil, en base a la tolerancia, la afirmación de las conciencias y el respeto a las diferencias de identidad, garantizando las libertades de pensamiento y de propuesta..

Con este objetivo el Estado: a) promoverá y consolidará una cultura de diálogo y concertación; b) Institucionalizará los canales y mecanismos de participación ciudadana que contribuyan al mejor ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas en los niveles nacional, regional y local; c) Institucionalizará la concertación en los procesos de prospectiva, formulación presupuestal y planeamiento estratégico.⁹

7 Defensoría del Pueblo.- Informe Defensorial N° 156.- Violencia en los conflictos sociales.- Marzo 2012.- Pág. 36.-

8 "Acuerdo Nacional".- Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional.- Empresa de Servicios Editoriales S.A.- Segraf.- Editora Perú.- Lima 2004.- Anexo adjunto.- (los resaltados en negrita son del autor)

9 " Acuerdo Nacional".- Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional.- Empresa de Servicios Editoriales S.A.- Segraf.- Editora Perú.- Lima 2004.- Pág. 26. (los resaltados en negrita son del autor)

4.2. El diálogo en el plan hacia el año del bicentenario de la independencia

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”, presentado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, trata así el tema de la conflictividad social y el diálogo:

Las debilidades del Estado para enfrentar adecuadamente los conflictos sociales, como los socio ambientales vinculados a las industrias extractivas (minería, hidrocarburos, maderas), requieren el diseño de políticas y estrategias más efectivas para revertir esta situación” (Pág. 74)

Lineamientos de Política (para la) Gobernabilidad.- 3) Prevenir y manejar los conflictos sociales priorizando los mecanismos de diálogo y negociación, asegurando el respeto a la ley y la autoridad del Estado.- Acciones Estratégicas: Fortalecer los mecanismos de gestión de conflictos y de diálogo entre el Estado y la sociedad civil”. (Págs. 122 y 127)

ANÁLISIS DE CONTINGENCIA.- Escenario Contingente.- Conflictos Sociales y gobernabilidad: La elevada intensidad de los conflictos sociales constituye un factor de incertidumbre, cuya agudización indudablemente afectaría las inversiones en el aprovechamiento de nuestros

recursos naturales, el desarrollo de nuevas actividades productivas y la expansión de la infraestructura, vital para el desarrollo nacional.

Las medidas para contrarrestar este escenario desfavorable incluyen el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo, concertación y negociación, así como la mejor focalización y eficacia de las políticas de compensación social. Esto supone también el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Estado para prevenir y manejar adecuadamente las situaciones conflictivas, y para incrementar su eficacia en la gestión pública y el mantenimiento del orden público, dentro de un marco de respeto de los derechos de las personas y de la ley”. (Págs. 261 y 262)¹⁰

4.3. El diálogo en la Presidencia del Consejo de Ministros. El “Willaqnik”

El PrevCon-PCM es el acrónimo del Programa de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, financiado por la Unión Europea y administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, orientado al diseño de herramientas metodológicas, conceptuales y normativas, así como el fortalecimiento de capacidades para el liderazgo en la gestión oportuna de conflictos sociales.

De los cinco objetivos estratégicos del programa PrevCon-PCM, cuatro están referidos a la institucionalización del diálogo. Ellos son:

10 “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”.- Presidencia del Consejo de Ministros.- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN.- Punto & Gráfica S.A.C.- Lima, julio 2011.- (los resaltados en negrita son del autor)

1. Fortalecimiento del liderazgo de las autoridades elegidas en todos los niveles de gobierno y los espacios de **diálogo** para la solución de los conflictos con amplia participación de los actores de la sociedad civil.

2. Consolidación de espacios institucionales de **diálogo** con la participación de las autoridades y actores sociales de comunidades indígenas dentro de un marco de interculturalidad”

3. Institucionalización de espacios de **diálogo** y de construcción de consensos para el diseño de políticas agrícolas para un desarrollo alternativo.

4. Opinión pública sensibilizada a favor de una cultura de **diálogo** como estrategia para una solución pacífica y constructiva del conflicto y el compromiso de las instituciones públicas y de la sociedad civil para encontrar una solución a los conflictos a través de la paz y el consenso.¹¹

El 24 de octubre del año 2012, el gobierno creó la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad - ONDS, como órgano técnico especializado de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, encargado de dirigir en el ámbito de sus competencias los procesos de diálogo con los diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos, con

el objeto de prevenir controversias, diferencias y conflictos sociales y contribuir a su solución.

Agrega la norma de creación:

Son funciones de la ONDS:

1. Proponer lineamientos y estrategias de diálogo, mediación y negociación, para la prevención, gestión y solución de controversias, y conflictos sociales en el ámbito de su competencia...4. Implementar con los diversos niveles con los diversos niveles de gobierno, los mecanismos de alerta temprana y prevención de controversias, diferencias y conflictos con el propósito de promover el diálogo, como mecanismo de solución, dentro del marco de coordinación, participación y respeto de competencias... 5. Coordinar con las entidades del Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales, la debida atención del proceso de diálogo, mediación y negociación la solución de controversias y conflictos sociales...9. Contribuir a la generación de capacidades de diálogo, mediación y negociación, para la prevención y gestión de las controversias, diferencias y conflictos sociales...10. Promover y realizar investigaciones y estudios para la promoción del diálogo y la prevención y gestión de controversias, diferencias y conflictos sociales, pudiendo convocar a grupos de expertos en la materia.¹²

11 "Pautas para procesos de diálogo desde la gestión pública".- Iván Ormachea Choque.- Programa de Apoyo para una cultura de Paz y Fortalecimiento de capacidades Nacionales para la Prevención y Manejo Constructivo de Conflictos.- PrevCon-PCM.- Lima 2011.- Pág. 7. (los resaltados en negrita son del autor)

12 Decreto Supremo N° 106-2012-PCM de fecha 24 de octubre de 201.- Diario oficial El Peruano, Separata de Normas Legales de 25 de octubre de 2012.- Pág. 477127 y siguiente.- (los resaltados en negrita son del autor)

Cabe resaltar, de manera adicional, que entre los argumentos que se consideran como justificación de la norma, que crea la Oficina Nacional del Diálogo y Sostenibilidad - ONDS, se menciona el objetivo gubernamental de:

Liderar los procesos de diálogo involucrando a los diversos actores sociales, representantes de entidades privadas y públicas, así como a los funcionarios en sus diversos niveles de gobierno, a fin de encausar las distintas demandas ciudadanas y encaminar la solución de controversias, diferencias, conflictos y expectativas de la población". Y, se fija como propósito institucional de la PCM, "fortalecer las funciones relacionadas con la investigación, prevención, diálogo, promoción y gestión, a fin que la política en materia de conflictos sociales que establezca el Gobierno, se implemente de manera integral, consistente y sostenida, revalorando y capitalizando el liderazgo del Estado en la construcción de un clima de paz y concordia en el país...¹³

Para lo cual cuenta con un sistema de alerta y respuesta temprana (SART) que articula tres sub sistemas: información, respuesta y monitoreo.

El producto más logrado y reciente que exhibe la flamante Oficina Nacional del

Diálogo y Sostenibilidad – ONDS, es el reporte mensual que viene publicando desde diciembre del año pasado, denominado "Willaqniki", en el que se destaca la gestión del diálogo con los actores públicos y privados y las organizaciones de la comunidad, como el mecanismo para prevenir y solucionar las diferencias, las controversias y los conflictos sociales. De ahí la razón del nombre dado a la revista, que en quechua significa "el que avisa".

En sus papeles de trabajo, Willaqniki trata del "Desafío del diálogo"¹⁴ donde presenta al conflicto como una oportunidad de desarrollo, señalando que el enfoque de la ONDS es la necesidad de una transformación constructiva de los conflictos mediante el diálogo, de modo que los problemas expresados sirvan de base para desarrollar iniciativas que permitan superarlos.

4.4 El diálogo transversal en el sector público nacional. La batalla de la prensa.

Un valioso y poco difundido dispositivo legal dado por la Presidencia del Consejo de Ministros es el que lleva el nombre de "Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales"¹⁵, que en buena cuenta recoge las experiencias que se dieron en su antecedente inmediato, la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales, a partir del cual se ha creado la actual Oficina Nacional del Diálogo y Sostenibilidad – ONDS. Cabe, en esta oportunidad,

¹³ Fuente citada en el numeral 12. (el resaltado en negrita es del autor)

¹⁴ Willaqniki N° 1.- Presidencia del Consejo de Ministros.- Oficina Nacional del Diálogo y Sostenibilidad.- Diciembre 2012.- Pág. 21.-

¹⁵ Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM de fecha 24 de mayo de 2011

traer a colación esta norma toda vez que establece y define líneas de acción, estrategias, procedimientos y niveles de coordinación sectorial, regional y local que orienten los procesos de gestión de los conflictos sociales en todo el ámbito del territorio nacional.

Dichos lineamientos y estrategias, vigentes a la fecha, están dirigidos al accionar de todos los sectores de la administración pública y los niveles de gobierno subnacionales, desde un enfoque de derechos y de un accionar descentralizado, en un contexto anímico difícil, donde generalmente priman las relaciones polarizadas y de descalificación mutua.

Este documento de política que cito y comento, trata de la transformación de las relaciones conflictivas en relaciones de confianza, entendimiento y colaboración, la construcción del diálogo y la administración inteligente de la discrepancia entre los actores sociales que participan en los conflictos sociales. Busca que las intervenciones en la gestión de los conflictos sociales se realicen en el marco del respeto a la realidad pluricultural, multilingüe y multiétnica, promoviendo el diálogo, la concertación, la inclusión social y el intercambio de proposiciones en condiciones de igualdad, equidad, democracia y beneficio mutuo.

Un aspecto que cabe destacar de estos lineamientos y estrategias es la importancia que se asigna a la gestión de la información y de la comunicación, habida cuenta que muchos de los conflictos sociales de los últimos años que han impactado grandemente

en la agenda pública y en la acción de gobierno, han sido materia de su máxima expresión en los medios nacionales e internacionales y es allí donde se han ganado o se han perdido. En materia de conflictos, por más brillantes que sean los argumentos con que se cuenta, si no se tiene la iniciativa comunicacional con la prensa, los actores sociales de un conflicto, como las moscas, mueren a "periodicazos".

Es por eso que, el diseño de un sistema de comunicación oficial en un contexto social donde el Estado es el actor central y el principal interpelado, es parte sustancial en la estrategia para la transformación de los conflictos y de la promoción de una cultura de paz con desarrollo. En la era de la información que nos toca vivir y en esta nueva centuria, resulta ingenuo impulsar iniciativas de prevención y manejo de conflictos sociales sin andar de la mano de la radio, la televisión, la prensa escrita y las redes del espectro cibernético. La política del "perfil bajo", típica del sector estatal y un tanto en el sector de la empresa, es un anacronismo torpe, una discapacidad radical que conduce al fracaso.

Desde el Estado, y sólo ejerciendo la responsabilidad de informar cómo se están distribuyendo y usando los recursos generados por las empresas, constituiría un aporte significativo para la reconstrucción de las relaciones dañadas con las comunidades circundantes a los proyectos. De paso, sería una decisión restauradora de confianza que haría inútil el reiterado reclamo de una mayor presencia del "Estado ausente" o que estando presente "no llega". En esta lucha asimétrica

que se da en los medios, si el Estado no interviene se le acusa de “ausente”, si el Estado pone orden “criminaliza la protesta” y si enfatiza su intervención es un “faenón”. Al final convierten a las oficinas públicas en lugares donde sólo trabajan en la atención de los conflictos, aquellos que no tienen nada que hacer.

4.5 El diálogo intercultural en el derecho a la consulta

La consulta a los pueblos indígenas u originarios que se nace con el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT, aprobado en junio de 1989, reconoce a las comunidades una serie de derechos que les permite espacios para el diálogo intercultural e inclusión, como mecanismos de participación en los beneficios que generan los proyectos productivos que tienen implicancias en los territorios donde se asientan, en el caso que afecten sus derechos e intereses grupales vinculados a su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo colectivo.

Este derecho se debe hacer efectivo de manera previa a la posible afectación y bajo los principios de buena fe, transparencia, respeto e interculturalidad; sin que los acuerdos arribados en el proceso den lugar a un denominado “derecho de veto”, cuya decisión final queda reservada a la potestad de la autoridad. De allí que la tarea del Estado consistirá en armonizar los intereses de las comunidades con los intereses generales o nacionales, con tolerancia y con equidad.

En nuestro ordenamiento nacional, se ha dado la Ley N° 29785 publicada el 7 de setiembre de 2011, la que se interpreta de conformidad con las obligaciones establecidas en el Convenio N° 169 de la OIT, donde se desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento de dicho derecho, respecto a las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente a los pueblos indígenas, lo que incluye medidas legales, planes, programas y proyectos. En palabras de César Landa Arroyo, ex Presidente del Tribunal Constitucional del Perú, “la Ley de Consulta Previa de los Pueblos Indígenas es la expresión jurídica del reconocimiento operativo de la interculturalidad como principio constitucional; lo cual permitirá que se construya una gobernabilidad democrática inclusiva, estable y predecible, sin que ello anule los derechos a la inversión y el desarrollo sostenible de los recursos naturales”.¹⁶

El artículo 14 de la ley, referido al proceso de diálogo intercultural, dice que éste se realiza tanto sobre los fundamentos de la medida legislativa o administrativa, sus posibles consecuencias respecto al ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos, como sobre las sugerencias y recomendaciones que estos formulan, las cuales deber ser puestas en conocimiento de los funcionarios y autoridades públicas responsables de llevara cabo el proceso. Las opiniones que se expresen en este proceso de diálogo, deben quedar contenidas en un acta, la cual contiene todos los actos y ocurrencias realizados en el desarrollo del mismo.

¹⁶ César Landa Arroyo.- “Interculturalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”.- Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia.- Tomo 39.- Setiembre 2011.- Pág. 81.-

Sin embargo, es pertinente citar en este punto referido a la consulta lo afirmado por Marlene Anchante Rullé cuando dice que “La consulta debemos entenderla como un proceso y un resultado a la vez. Es un proceso de diálogo pero también un proceso de aprendizaje. El término “aprendizaje” quiere decir cuando alguien se vuelve capaz de hacer algo distinto de lo que hacía antes”.¹⁷

4.6 El diálogo en el accionar de la Defensoría del Pueblo

Según reza el texto de la Constitución Política del Perú y su ley de creación, corresponde a la Defensoría del Pueblo la defensa de los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de servicios a la ciudadanía, para lo cual está facultada para formular advertencias y recomendaciones de los deberes de sus funcionarios y dar sugerencias para la adopción de las medidas para su cabal cumplimiento.

Es en este campo que la Defensoría del Pueblo, desde el año 2004, viene publicando mensualmente sus reportes de los conflictos sociales con el fin de brindar una alerta temprana a los actores involucrados y de ese modo colaborar con la adecuada toma de decisiones, promoviendo mecanismos de diálogo que evite la escalada del conflicto y la afectación de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la tranquilidad, entre otros.

Otro aporte significativo de la Defensoría del Pueblo en materia de diálogo de paz y prevención de la violencia, está plasmado en un trabajo de investigación que fuera destinado a fortalecer el rol de la policía en los escenarios de violencia en los conflictos sociales; el mismo que, por la calidad de su contenido, ha devenido en fuente de consulta y manual operativo para todo el que se interesa en el tema de los conflictos sociales en general y, del rol del diálogo de paz, en particular. Me refiero al Informe Defensorial N° 156 de fecha 26 de marzo de 2012, denominado “Violencia en los conflictos sociales”.

Para los fines de ilustración del presente artículo, cito de manera destacada el párrafo que dice:

En los conflictos sociales, la violencia desincentiva el afianzamiento de una cultura de diálogo y paz. Por ser un proyecto pedagógico, la democracia se sustenta en la conciencia de la gente. Es en este nivel que se compite con la presunta eficacia de la violencia como medio para lograr los objetivos de la demanda. En razón de ello, el diálogo necesita ser un mecanismo práctico, útil, exitoso y demostrar que aunque tome tiempo, puede resolver problemas sin dejar muertos y heridos en el camino, y allí radica sus superioridad moral.¹⁸

17 Blog de Marlene Anchante Rullé.- “Ley de consulta previa: ¿Caos o inclusión social?.”- 25/8/12.- <http://pucp.edu.pe/blog/marleneanchante/tag/diálogo>.

18 Blog de Marlene Anchante Rullé.- “Ley de consulta previa: ¿Caos o inclusión social?.”- 25/8/12.- <http://pucp.edu.pe/blog/marleneanchante/tag/diálogo>.

4.7 Los procesos de diálogo en los niveles de gobierno regional y local

En los niveles subnacionales de gobierno interior de la república existen instancias de carácter multisectorial encargadas de coordinar y concertar las políticas nacionales en materia ambiental, encargadas de promover el diálogo y el acuerdo entre los sectores públicos y privado. Son las denominadas Comisiones Ambientales Regionales - CAR y las Comisiones Ambientales Municipales - CAM, que han sido creadas para operar como entes articuladores del Ministerio del Ambiente en las regiones y municipalidades del país.

Para fines operativos, estas comisiones son creadas mediante ordenanzas y están presididas por un representante de la máxima autoridad regional o municipal. Las conforman funcionarios acreditados de los diferentes sectores y organismos de la administración pública vinculados a la gestión ambiental, representantes de las organizaciones no gubernamentales, de los gremios empresariales y de las organizaciones académicas del nivel universitario.

Al respecto, cabe indicar que de dichos espacios de diálogo son escasas o casi inexistentes las experiencias exitosas que se puedan destacar en el campo del manejo de la conflictividad social

de origen ambiental. Para efectos de la gestión del diálogo en el marco del manejo y la transformación de los conflictos sociales provocados en todo o en parte por motivos ambientales, estas comisiones hasta ahora no han dado los resultados o, en todo caso, su actuación ha sido intrascendente en términos prácticos. No se conoce de conflicto alguno que haya sido manejado con el concurso decisivo de estas comisiones, mediante el diálogo y el logro de acuerdos concertados que sean una oportunidad para el desarrollo.

Sin embargo, el mecanismo existe y tiene un enorme potencial que no ha sido debidamente usado hasta la fecha en el campo del manejo de la conflictividad social de origen ambiental a cargo de las regiones y de las municipalidades, cuyas autoridades hasta ahora sólo le vienen sacando brillo a su ausencia.

5. CONCLUSIÓN

La potencia del diálogo hace que sea un mecanismo idóneo para la transformación de los conflictos sociales. La pericia de los líderes sociales, relacionistas comunitarios y funcionarios públicos, principalmente, permite el logro de resultados concretos en aras de la inversión productiva con inclusión social, dentro de un clima de paz.