

Conflictos sociales y construcción democrática

IVÁN ORMAECHEA CHOQUE Y CÉSAR BEDOYA GARCÍA¹

Durante la gestión del ex presidente Alejandro Toledo (2001-2006), la preocupación por el manejo de los conflictos sociales adquirió relevancia. Las viejas fórmulas basadas en el mantenimiento del *statu quo*, la imposición autoritaria o la represión violenta de actores en conflicto, alternaron con acciones de fortalecimiento de la democracia, como la apuesta por el respeto a los derechos fundamentales, la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana, la equidad, el diálogo y la concertación, sobre todo impulsadas por instancias de la sociedad civil.

En ese periodo hubo diversos conflictos que tuvieron momentos paradigmáticos, como la amplia movilización social de mayo de 2002 a partir de la unión concertada de los maestros del SUTEP, los trabajadores del Poder Judicial y del sector Salud, los transportistas y grupos de estudiantes, que llevó al Gobierno a declarar el estado de emergencia en doce departamentos del país; el «arequipazo» de junio de 2002, con protestas que paralizaron la ciudad de Arequipa por la privatización de las empresas de electricidad EGASA y EGESUR; el linchamiento público del alcalde de Ilave Cirilo Robles, en abril de 2004, acusado de realizar una gestión municipal corrupta e ineficiente, tardíamente desmentida por las investigaciones llevadas a cabo; las movilizaciones de una facción del SUTEP que ocasionaron destrozos en edificios públicos y privados en Ayacucho; la virtual expulsión de la empresa minera Manhattan de Tambogrande y la protesta campesina de septiembre de 2004 contra la explotación del Cerro Quilish, en Cajamarca; la protesta de los campesinos de Ayabaca y Huancabamba contra el Proyecto Minero Río Blanco (Majaz); las reacciones de los pobladores de las comunidades y los colonos del Alto y Bajo Urubamba por los reiterados problemas con el ducto de líquidos de gas del Proyecto Camisea, que evidenciaron las dificultades existentes en las relaciones entre comunidades, Estado y sector extractivo; y el asalto a la Comisaría de Andahuaylas, en el año nuevo de 2005, por el movimiento etnocacerista encabezado por Antauro Humala.

Los primeros meses de gestión del Gobierno de Alan García tampoco han estado exentos de conflictos. Persisten los enfrentamientos entre comunidades y empresas mineras, y se han registrado violentas protestas durante los recientes comicios regionales y municipales al haberse detectado maniobras turbias; a ello se sumó el enfrentamiento entre ciudadanos abanquinados contra la decisión de la presidencia regional de destinar fondos de inversión para la provincia de Andahuaylas.

Estas situaciones han llevado a algunas instituciones públicas a impulsar iniciativas para reducir los efectos destructivos de la conflictividad social, tanto desde un enfoque de prevención como de resolución de conflictos. Por ejemplo, la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos en la Presidencia del Consejo de Ministros, que se convertirá en la Unidad de Prevención de Conflictos; la conformación de la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo; la gestión que viene cumpliendo el Presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo, como mediador oficial de diversos conflictos sociales; o la labor del Ministerio del Interior, que cuenta con una oficina encargada de hacer seguimiento a la conflictividad social en el país a partir de la red de funcionarios policiales y de gobierno. Igualmente, existe una importante presencia multiactoral: la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, el Acuerdo Nacional, el Grupo de Diálogo Minería y Desarrollo Sostenible; o los consejos sectoriales para abordar problemáticas propias del sector correspondiente, como el Consejo Nacional del Trabajo o los espacios ad hoc para dar solución a conflictos, y las diversas mesas de diálogo o espacios específicos de negociación que se instalan en diversos puntos del país como Cajamarca, Huarmey (Áncash), San Marcos (Áncash), Majaz (Piura), Ilo (Moquegua), Río Corrientes (Iquitos), entre otros.

LOS CONFLICTOS SOCIALES: UNA RÁPIDA MIRADA A LA TEORÍA

Podemos apelar a Vicenç Fisas Armengol,² quien ha sistematizado las numerosas teorías sobre conflictos sociales en tres grandes enfoques: el biólogo, el psico-sociológico y el estructuralista.

El enfoque biólogo toma como punto de partida los conocimientos biológicos del ser humano y da una explicación puramente biológica de su comportamiento con relación al conflicto social. Destacan las teorías basadas en la agresividad como instinto innato de combate tanto animal como humano, capaz de ser dirigido contra sus propios congéneres. Tan solo requiere de un factor desencadenante para su manifestación.

El enfoque psico-sociológico se centra en el estudio de los factores humanos conductuales y psicológicos que son los causantes de los conflictos, como las malas percepciones, la pobre comunicación, la frustración, los errores de cálculo, la mala relación entre actores y otros procesos inconscientes. El conflicto social es explicado a partir del aprendizaje generado en la socialización como manifestación de la competencia, la violencia y la agresión.

El enfoque estructuralista considera que el punto de partida para interpretar los conflictos deben ser las estructuras sociales, tanto a nivel nacional como internacional, puesto que son estas las que propician tales fenómenos. Por analogía, esta perspectiva también es aplicable a estructuras o sistemas mucho más restringidos (familiares, organizacionales, comunales, sectoriales, etcétera).

Para la sociología en particular, el tema del conflicto entra dentro del campo de los dilemas teóricos básicos, que implican puntos de controversia o disputa constante entre los múltiples enfoques que configuran el corpus teórico de esta ciencia. Hay posturas conceptuales que subrayan la noción de orden y armonía como elementos estructurantes de la sociedad. Así, la continuidad y el consenso son las características evidentes de las sociedades, lo que es sostenido por la llamada escuela funcional, cuyo autor emblemático fue Talcott Parsons.

Por el contrario, autores como Marx y Weber llamaron la atención sobre la omnipresencia del conflicto como característica fundamental de la sociedad, dado que esta se halla configurada a partir de múltiples tensiones, divisiones y luchas que justamente le dan dinamismo al devenir social. Por su parte, George Simmel sugirió que ningún grupo puede ser enteramente armonioso, pues de ser así no se podría hallar ni proceso ni estructura, que son dos componentes claves de toda sociedad. En tal sentido, los grupos sociales requieren de tanta armonía como desarmonía para su desenvolvimiento. Y Lewis Coser, sistematizando gran parte de la discusión sociológica sobre el conflicto, trabajó una serie de proposiciones: que el conflicto con otros grupos conduce a la movilización de energías entre los miembros del grupo y, por lo tanto, al robustecimiento de la cohesión de este; que la ausencia de conflicto no debe tomarse como índice de estabilidad social; que el antagonismo debe considerarse como un elemento central de las relaciones entre los agentes sociales; que el conflicto puede iniciar otro tipo de interacciones entre las partes antagónicas; que el conflicto, lejos de ser destructor y desorganizador, puede constituirse en un medio para equilibrar y mantener a una sociedad como una empresa en marcha.

A estos desarrollos se suman los postulados de la acción colectiva, que enfatizan el aspecto de la racionalidad de los actores en la toma de decisiones y sus correlatos en la acción. Plantean que las acciones colectivas son medios racionales para procurarse beneficios; que los objetivos de la misma acción se definen por los conflictos de intereses que se configuran como relaciones de poder institucionalizadas, y que la emergencia de la movilización depende fundamentalmente de los cambios en la disponibilidad de los recursos, en la organización del grupo y su liderazgo. Estos planteamientos entran en debate con otro acercamiento conceptual que realza la oportunidad política o la importancia de la ocasión como condición para la movilización colectiva, sugiriendo que los individuos tienen siempre razones para protestar y que estarán dispuestos a hacerlo en la medida en que los costos en los que incurran sean razonables, pero las protestas variarán en intensidad en función de los cambios en el sistema o contexto político respecto a cuán permeable y receptivo es a la demanda de los grupos sociales en movilización.

Con el aporte de estas escuelas se ha logrado configurar el campo interdisciplinario de la resolución de conflictos,³ entre cuyos ejes de trabajo están el análisis y manejo constructivo de los conflictos sociales. Actualmente existen diversos marcos teóricos para el análisis de los conflictos, a partir de los cuales se han

identificado ciertos elementos importantes para la mejor comprensión de la conflictividad social: la identificación y clasificación de los actores, las bases o fuentes de los conflictos, sus elementos, las etapas de los conflictos y las tipologías que nos ayudan no solo a entenderlos mejor sino también a diagnosticar, prevenir, actuar e intervenir constructivamente, buscando que el conflicto pase de ser una amenaza a una oportunidad para el cambio.

PAUTAS PARA ENTENDER LA NUEVA CONFLICTIVIDAD SOCIAL

El surgimiento de nuevos actores en conflicto, por ejemplo, los llamados actores antisistema, que si bien se conducen dentro de la frontera del sistema no dudan en traspasarlas cuando lo estiman políticamente beneficioso. Su finalidad es acceder al poder o influir en él, desconociendo los principios del sistema democrático. Además, plantean demandas por fuera de cualquier perspectiva de negociación institucional.⁴ También están los «madrugadores» —como señala Grompone⁵ citando a Tarrow— o los *brokers*, especie de agentes o empresarios políticos que no cuentan con liderazgos estables, pero que son lo suficientemente hábiles para ubicarse como candidatos en elecciones regionales o municipales con la finalidad de servirse instrumentalmente del cargo, y que se convierten eventualmente en operadores de la violencia, como sucedió en llave.⁶

Los conflictos tienden a prolongarse en el tiempo sin llegar a una solución, y menos a transformarse. Según cifras de la Defensoría del Pueblo, para el último trimestre de 2006, de 95 conflictos incluidos en su reporte, 24 se iniciaron en 2006 (25%), 33 en 2005 (35%), otros 32 en 2004 (34%) y seis en 2003 o antes (6%). En este caso, las tipologías de conflicto que se suelen usar son aún sumamente abiertas. El informe de la Defensoría del Pueblo propone una primera clasificación de los conflictos basada en la etapa en la que se encuentran (latentes, reactivados, activos, nuevos y resueltos) y su ubicación (gobiernos locales y provinciales, sobre temas ambientales, entre comunidades y gremiales). Pizarro y otros⁷ plantean modificar dicha tipología. Se requiere utilizar categorías más adecuadas que permitan una clasificación que ayude a un mejor análisis e intervención. Por ejemplo, conflictos basados en el número de actores (bilaterales frente a multilaterales), las fuentes de las que provienen, el diferencial de poder (simétricos frente a asimétricos), su existencia (reales o irreales), su naturaleza (estructurales y no estructurales/psico-sociales), entre otras.

En el citado estudio realizado por Pizarro y otros sobre los conflictos sociales en el país, en el periodo julio de 2004 a junio de 2005 se verifica que los comportamientos conflictivos son confrontacionales y se dan fuera del marco institucional: paros, marchas, bloqueos de vías, tomas de locales, huelgas, protestas o plantones frente a locales y enfrentamientos.⁸ Esta situación es muy parecida a la que señalan los últimos informes defensoriales (septiembre-noviembre de 2006), aunque incluye otros comportamientos encauzados dentro de un marco institucionalizado (procesos jurisdiccionales, auditorías o investigaciones de organismos competentes). Igualmente, predominan los conflictos concentrados en espacios locales con una suerte de proyección al escenario regional,⁹ planteando la necesidad de construir y fortalecer institucionalidad en esos ámbitos para afrontar los retos.

Actualmente, en cuanto a los mecanismos de canalización (administración) de conflictos, según la Defensoría, el establecimiento del diálogo entre autoridades, población y empresas extractivas (51% de los casos) suele ser el más frecuente. Sin embargo, se llega a las instancias de diálogo más que todo como metodología de desescalada del conflicto que se encuentra en una situación crítica.

En la mayoría de los conflictos sociales se demanda la intervención de terceros (autoridades) con capacidad de influir con sus decisiones sobre el conflicto (sea el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, el Gobierno Regional, el Jurado Nacional de Elecciones, el Ejecutivo). Cabe mencionar que en muy pocos casos (8%) se ha empleado la negociación directa entre pobladores y autoridades. Existe una constante entre los actores sociales en conflicto: la búsqueda de autoridades competentes que hagan valer sus derechos en su afán de equilibrar las relaciones de poder. Las posiciones y demandas de los actores sociales son muy diversas. Solicitan beneficios referidos a servicios básicos, aumento de remuneraciones y beneficios laborales, se

oponen a actividades mineras, demandan la remediación ambiental, la implementación de nuevas políticas, la destitución de autoridades y, últimamente, el cumplimiento de los compromisos asumidos en los espacios de diálogo y negociación.

Por otro lado, no hay aún mucha discusión sobre los *conflictos invisibilizados*, aquellos que se dan cotidianamente en diversos espacios y que se han convertido en parte de nuestra experiencia de interacción social, generando la sensación de ser irresolubles. Estos conflictos tienen que ver con la ineficiencia de los servicios públicos de transporte, justicia, salud, educación, entre otros. En estos espacios se producen diariamente múltiples situaciones de conflicto entre los proveedores del servicio, el personal administrativo adscrito a ellos, los ciudadanos que reciben el servicio y entre terceros, como familiares, asesores o padres de familia.

En gran medida, la intervención de los diversos actores estatales resulta siendo similar a la de un bombero. Por lo general, los conflictos se administran cuando entran en la fase de crisis. Las diversas situaciones de fuerza desembocan en comportamientos de enfrentamiento que escalan hasta dimensiones que ponen en jaque la gobernabilidad del país, haciendo en ese momento necesaria la intervención del Ejecutivo por medio de comisiones de alto nivel, o como sucede ahora, la participación del Presidente del Consejo de Ministros. Prevalecen, por lo tanto, estrategias que apuntan a la resolución o administración del conflicto mas no a su transformación.

DEL MANEJO DE CRISIS A LA TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS

El concepto *transformación de conflictos* ha venido siendo aceptado por los especialistas, diferenciándolo de conceptos clásicos como los de *resolución de conflictos* y *gestión, administración o manejo de conflictos*. La *transformación del conflicto*¹⁰ refleja una mejor comprensión de la naturaleza del propio conflicto. La *resolución de conflictos*, en cambio, implica que el conflicto es negativo y, por lo tanto, es algo que debe ser eliminado. También asume que el conflicto es un fenómeno a corto plazo que se puede resolver en forma permanente con la mediación u otros procesos de intervención. La *gestión de conflictos* asume que los conflictos son procesos a largo plazo que no pueden ser resueltos con frecuencia rápidamente. El problema con la noción de *gestión* es que sugiere que la gente puede ser dirigida o controlada como si se tratara de objetos físicos. Además, la *gestión* sugiere que la meta es la reducción o el control de la conflictividad, antes que ocuparse de las fuentes verdaderas del conflicto.

La idea de transformar el conflicto reconoce la naturaleza dialéctica de este; no intenta eliminarlo o controlarlo. Una vez desatado el conflicto es claro que cambia el estado de cosas, las personas, las relaciones, el contexto, lo que es entendido como inherente a todo proceso conflictivo. El reto consiste en destacar constructivamente las diferencias entre los actores en conflicto para que puedan entender mejor sus percepciones, emociones, valores, puntos de vista, visión del mundo, y empezar a reconocerse a partir de la diferencia. Ese resulta siendo un gran avance: mejorar la comprensión mutua. Así se empieza a transformar el conflicto hacia rumbos más constructivos.

ALGUNAS FUENTES COMUNES DE LOS CONFLICTOS SOCIALES

A partir de enfoques basados en la ciencia política o la sociología, durante los últimos años se ha identificado un conjunto de factores que pueden ser tomados como fuentes permanentes de conflictividad social en el Perú, haciendo la salvedad de que, fundamentalmente, estos estudios están centrados en conflictos que han venido afectando la gobernabilidad del país. Tras una rápida revisión, hemos identificado algunas de las fuentes más importantes: los alarmantes niveles de inequidad, pobreza y exclusión; la ineficiencia, inacción o la ausencia del Estado; la grave crisis que atraviesan las organizaciones de representación política (partidos); la fragmentación y la dispersión de las organizaciones de la sociedad civil. Otros factores de corte psico-sociológico, no menos importantes, también inciden, como son: la crisis de valores, los recursos escasos, la desconfianza, la existencia de ciertos demonios que aún los peruanos no logramos «exorcizar». Sobre esto último, según Portocarrero,¹¹ una de las fuerzas que conspira contra la construcción de una identidad nacional, o lo que denomina la «promesa peruana», es la dificultad para elaborar una «memoria feliz», una «historia justa» que cree un *nosotros* plural que nos saque de la melancolía

del discurso de las élites criollas y del contradiscurso de la beligerancia andina.

Por otro lado, en el libro *Perú, Chile y la Guerra del Pacífico ¿Qué piensan, qué creen, qué sienten los universitarios en los dos países?*, Ramón León afirma que si hay una fecha asociada a un momento que marcó la historia del Perú —al igual que el 11 de septiembre para los Estados Unidos— y el inconsciente colectivo de los peruanos es el año 1879, que simboliza la guerra que perdimos ante Chile. Este hallazgo empata con la cita que hace de Basadre, quien señaló que al concluir la guerra con Chile sufrimos de un complejo de inferioridad y empequeñecimiento espiritual.¹² En el mismo sentido, recientemente, en el XXVI Congreso Latinoamericano de Psicoanálisis realizado en Lima, una de las mesas temáticas trabajó el tema del odio y el perdón en la historia del Perú. Claudia Rosas, coordinadora de la mesa, al ser entrevistada afirmó que los dos traumas de nuestra historia son la Conquista y la Guerra del Pacífico, los que no han sido resueltos debidamente quizá por la falta de reparación de los daños o una conciencia del agresor por los daños causados. Estos traumas —sostiene— se configuran en lastres no solo individuales sino colectivos de los peruanos. Sin embargo, la pregunta que nos queda por hacer es: ¿Y el conflicto interno de los años 1980-2000 debería ser considerado nuestro tercer trauma por resolver?

ABRIENDO EL CAMINO A LA TRANSFORMACIÓN DE LOS CONFLICTOS

En gran medida se trata de la inacción debida a la falta de voluntad política de las autoridades, a la poca proactividad de la sociedad civil y la precariedad de los partidos políticos, que conjunta o paralelamente deberían apuntar al ataque frontal de las causas de los conflictos sociales. Resulta sorprendente que muchas de estas causas hayan sido identificadas por la Comisión de la Verdad y Reconciliación-CVR¹³ como elementos que preexistieron, exacerbaron o surgieron de la guerra interna. Por lo tanto, el hecho de no implementar las recomendaciones de la CVR no hace sino mantener vigentes las causas estructurales que favorecen el surgimiento de los conflictos sociales en nuestro país.

La respuesta, entonces, se reduce a un elemento básico y esencial para propiciar la transformación de los conflictos: una actitud favorable que nos haga ver en el conflicto una oportunidad y necesidad importante de generación de cambio social positivo, que va de la mano con la proactividad. No podemos llevar adelante acciones o medidas constructivas en torno de los conflictos si es que antes no se fomenta una actitud igualmente constructiva hacia estos en los ámbitos privado y público.

Por otro lado, el poco conocimiento de los conflictos sociales, sus marcos de análisis y de intervención, constituye una seria limitación para su transformación, aunque debemos resaltar que se trata de un proceso que se está revirtiendo paulatinamente. Existen iniciativas interesantes de la Presidencia del Consejo de Ministros y la Defensoría del Pueblo, ya mencionadas, a partir de experiencias exitosas de mesas de diálogo y concertación, y otras en el contexto escolar y universitario, donde se imparten cursos, diplomados o maestrías relacionadas con los conflictos sociales y los mecanismos constructivos de intervención. También habría que señalar que el fortalecimiento de capacidades en el plano de las actitudes, el conocimiento y las habilidades son insuficientes si es que no existe el compromiso de practicar lo aprendido.

Fotografías del Grupo Yuyachkani (de su obra «Hecho en el Perú») de Anamaría McCarthy.

- 1 Abogado y sociólogo, respectivamente, expertos en temas de negociación y transformación de conflictos. El primero es Director Ejecutivo y el segundo consultor de ProDiálogo.
- 2 Fisas Armengol, Vicenç. «El Estudio de los conflictos». En *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. Barcelona: Lerna, 1986, pp. 165-218.
- 3 El término resolución de conflictos está siendo utilizado en su acepción amplia, que incluye conceptos que actualmente tienen su propio significado, como prevención de conflictos; administración, manejo, abordaje o gestión de conflictos, y transformación de conflictos.
- 4 Grompone, Romeo. *La escisión inevitable: partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: IEP, 2005, p. 97.
- 5 *Ibíd.*, 93.
- 6 Meléndez, Carlos. «Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual». En Víctor Vich (ed.). *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima:

IEP, 2005, pp. 159-183.

- 7 Pizarro, Rosa; Ingrid Saito y Laura Trelles. «Un agitado y fragmentado escenario social». En *Perú hoy: un país en jaque, la gobernabilidad en cuestión*. Lima: Desco, 2005, pp. 65-152.
- 8 *Ibíd.*, p. 73.
- 9 Defensoría del Pueblo. *El diálogo ante todo*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2005; Pizarro y otros, *ob. cit.*, p. 104.
- 10 Spangler, Brad. *Settlement, Resolution, Management, and Transformation: An Explanation of Terms* (2003). Disponible en <http://www.beyondintractability.org/essay/meaning_resolution/?nid=1007>.
- 11 Portocarrero, Gonzalo. «Perú, el país de las memorias heridas: entre el (auto)desprecio y la amargura». En *Memorias en conflicto: aspectos de la violencia política contemporánea*. Lima: IEP, 2004, pp. 35-49.
- 12 León, Ramón. *Perú, Chile y la Guerra del Pacífico ¿Qué piensan, qué creen, qué sienten los universitarios en los dos países?* Lima: Universidad Ricardo Palma, 2006, p. 25.
- 13 Comisión de la Verdad y Reconciliación. *Informe Final*. Documento 1 – Documento 5, 2003. Disponible en <www.cverdad.org.pe>. ■