



Tanto estudiar para ganar tan poco. Y que no nos vengan a repetir el poema de Vallejo (Foto: Caretas).

Entender los conflictos

CÉSAR BEDOYA G.*

Es necesario saber de qué se tratan los conflictos sociales y ambientales para, en consecuencia, poder desplegar acciones que los prevengan y, en la medida que hayan escalado, distinguir qué mecanismos son los más adecuados para su abordaje y transformación. Es importante tener un enfoque que dé sustento a las estrategias, metodologías y protocolos para hacer frente a este tipo de conflictos. Más ciencia y menos improvisación es el aprendizaje que debemos derivar de estos últimos años.

Cerrado el ciclo de la violencia desatada durante los años del conflicto armado interno que vivió el Perú entre las décadas de los ochenta e inicios de los noventa, se abrió una nueva etapa de disminución ostensible de la conflictividad en el país, pero por poco tiempo. Si bien durante el gobierno de Alberto Fujimori los conflictos sociales no fueron necesariamente la orden del día por razones de diversa índole, es cuando se sientan las bases estructurales sobre las que se configuraría una nueva etapa en la conflictividad social en el país, donde poco a poco, de acuerdo a la evidencia empírica, serán los de carácter socio-ambiental los que prevalezcan hasta nuestros días.

Siguiendo con el apretado análisis, durante el gobierno de Alejandro Toledo la tendencia empieza a configurarse y adquirir un poco el perfil que ahora mantiene sin muchas variaciones. Una

primera oleada de conflictos sociales básicamente de carácter laboral, referidos a las características del modelo económico (privatizaciones), asuntos territoriales y de disputas alrededor de la gestión local. A estos se irían sumando con mayor presencia los conflictos desplegados en torno a las actividades extractivas, sobre todo la minería, en donde los actores de la disputa son las empresas y las comunidades vecinas. Durante el segundo gobierno de Alan García la tendencia se acentúa, pasando a comandar las estadísticas sobre conflictos—trabajadas escrupulosamente por la Defensoría del Pueblo desde el año 2004— los denominados conflictos socio-ambientales, característica que se mantiene a la fecha. Según la Defensoría, del total de conflictos sociales registrados al año más o menos la mitad son los de carácter socio-ambiental. En la mayoría de ellos, aproximadamente el 70%, están involucrados como actores primarios las empresas mineras, las comunidades y agentes públicos y, de ese total, casi un 85% se despliega en zonas rurales andinas que muestran los más altos índices de pobreza y exclusión.

La conflictividad de la que damos cuenta no se dio en un vacío. Hubo un contexto determinante que coincide con la instauración de un modelo de crecimiento que pone el acento en la exportación de materias primas, una fase expansiva de la economía nacional que hoy se muestra en una serie de indicadores como son la inversión, las exportaciones, el producto bruto interno. En general, una economía en franco crecimiento, pero con una marcada característica: su segmentación.

* Sociólogo. Actualmente Coordinador General del Diplomado Internacional en Transformación de conflictos para el desarrollo sostenible de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Sectores que crecen más que otros, grupos sociales que se benefician más que otros, y unos que se mantienen casi en las mismas condiciones de desigualdad y exclusión.

Se puede pensar en una clara asociación entre la expansión de la economía peruana y, en esa misma medida, una expansión de la conflictividad social. Una de tantas hipótesis va en el sentido de que cada vez más sectores sociales quieren formar parte de los beneficiados y no ser más bien víctimas de dicha expansión, gran parte generada por la explotación de recursos naturales. En este punto es clave reflexionar acerca de por qué en los últimos quince años la conflictividad en el Perú empezó a tener el perfil que ahora todos reconocemos: con una mayor disputa en torno a los recursos naturales.

En este lapso se fue generando también una masa crítica de conocimiento sobre la conflictividad en el país, en particular sobre el tema socio-ambiental. Primero hubo una importante cantidad de estudios básicamente descriptivos y con un análisis centrado en algunos aspectos estructurales o correlacionando unas pocas variables básicas. Poco a poco los estudios fueron adquiriendo mayor complejidad y profundidad, incorporando marcos conceptuales más consistentes, como el de la acción colectiva o la ecología política; y metodológicamente apelando a correlaciones más amplias, análisis multivariados, regresiones, entre otros instrumentos metodológicos complementarios. Lo que también pareció ocurrir es que todo este capital de conocimiento acumulado hasta hoy no ha retroalimentado mayormente los

marcos interpretativos y las decisiones de los agentes.

Para el abordaje de los conflictos se requiere de capacidades y recursos de distinto tipo. En el campo de las capacidades, es importante el conocimiento y la experiencia que da sustento a las destrezas. Cuando nos referimos a conocimiento, aludimos al manejo conceptual, a contar con marcos teóricos que nos ayuden a entender la naturaleza de los conflictos, los elementos que los determinan y configuran. Distinta implicancia práctica tiene que el conflicto sea entendido como una disfunción social, como un elemento que afecta el sistema en su conjunto, que entenderlo más bien como parte consustancial a la convivencia social, como una suerte de “combustible” del desenvolvimiento social. Quien aborda el conflicto desde la perspectiva de la disfunción buscará que este “desaparezca”, que no exista; quien tiene una mirada contraria, no centrará su preocupación en la existencia del conflicto, sino en un abordaje transformativo que aporte a la reconfiguración de los problemas sociales de fondo que lo hicieron surgir, y que dicha reconfiguración genere valor social, cambio.

Contar con un adecuado marco teórico nos permite también sustentar las distintas estrategias de abordaje, las metodologías y los protocolos más adecuados, dependiendo de la fase en la que se halle el conflicto. Si vemos el conflicto como un hecho disfuncional, es muy probable que en los mecanismos de abordaje prevalezcan estrategias de carácter punitivo o estrictamente represivo (criminalización de la protesta). Esto se hace muy notorio



Alejandro Toledo es un conflicto en sí mismo. ¿Tendrá solución? (Foto: Víctor Ch. Vargas / Caretas)

cuando los conflictos sociales son estrechamente percibidos como derivados de la acción de grupos opositores (anti), sin necesariamente reconocer en estos la existencia de necesidades, intereses, expectativas, temores. Es una visión, digamos, persecutoria del conflicto. Por el contrario, cuando nuestra mirada atiende a las múltiples dimensiones del conflicto —personal, cultural, relacional, estructural—, se ensanchan las posibilidades de abordaje al acudir a un repertorio más amplio de acciones de prevención, manejo, gestión; combinando mecanismos como el diálogo, la negociación, la construcción de consensos, buscando de

manera genuina que los actores reconozcan entre sí sus diferencias y sus posibles campos de convergencia.

La construcción de institucionalidad para el abordaje de conflictos también debería derivar de una lectura y conocimiento profundo de estos y no exclusivamente de una suerte de respuesta improvisada marcada por el asedio del contexto. Un diagnóstico claro, objetivos, estrategia, protocolos y procedimientos deben andar articulados. Pensamos que en estos momentos la Oficina del Diálogo y la Sostenibilidad (ONDS) y otras instancias sectoriales para el abordaje de conflictos están más encaminadas por esta ruta. De

hecho, hay un mejor entendimiento de la conflictividad, una clara disposición a la prevención, una mayor sofisticación en el diseño de las intervenciones, expresados en la puesta en marcha de sistemas de alerta temprana, protocolos de diálogo, procesos de mediación y negociaciones multiactor. Hay cosas por mejorar, qué duda cabe, pero no podemos ser mezquinos con los avances en este sentido. Más bien, sentimos que desde el lado privado, desde las empresas en particular, todavía hay mucho camino por recorrer en el entendimiento; por ejemplo, que los conflictos, sobre todo para las empresas extractivas, son su orden del día y no la excepción. En tal sentido, instituir con cada vez más empeño mejores estrategias de relacionamiento debe ser una tarea clave. Establecer procesos de diálogo permanente y no solo para cumplir con un requerimiento informativo o para acceder a determinados permisos. El diálogo como medio para cumplir con el trámite y no como fin, para asegurar una convivencia constructiva que aporte al desarrollo sostenible.

A medida que la conflictividad social en el país se iba incrementando y migraba de una agenda básicamente social-laboral a una más compleja, hasta la clara preeminencia de los conflictos de carácter socio-ambiental, también fue notorio el incremento de la demanda y consecuente oferta de formación para abordar esta conflictividad. Una primera característica fue la fuerte presencia del enfoque que apelaba a la aplicación de los denominados Métodos Alternativos para el Abordaje de Conflictos (MARC), claramente tributario de la escuela de

Harvard¹ y su apuesta por la negociación como mecanismo clave, centrada en la identificación de intereses y necesidades. Una señal de este contexto fue que de la ausencia escandalosa de material bibliográfico sobre el abordaje de conflictos, se pasó a una cada vez mayor presencia de libros básicamente de negociación de autores directa o indirectamente ligados a la escuela de Harvard.

Poco a poco la demanda y la oferta en este campo fue complejizándose. La naturaleza y características de los conflictos en el país lo ameritaban. De hecho, el solo ampararse en el enfoque "harvariano" no era suficiente para lo que se enfrentaba: conflictos de carácter asimétrico, fuerte presencia de elementos culturales, contextos marcadamente segmentados por distintos elementos referidos a género, condición social, entre otros. Queda claro que importar un enfoque y sus instrumentos sin la necesaria adecuación al contexto tiene sus limitaciones. De hecho, otros autores empiezan a aparecer reactualizados, lo que enriquece la mirada y la comprensión del conflicto. Algunos de ellos creadores de la que podríamos denominar la teoría social clásica del conflicto, como Georg Simmel, Lewis Coser, Ralph Dahrendorf, Johan Galtung; hasta los más modernos como Morton Deutsch, Dean Pruitt, John Paul Lederach, entre otros.

Como anotábamos líneas arriba, la complejidad de los conflictos sociales en el país amerita igual complejidad para su

1 Miembros reconocidos del Proyecto de Negociación de Harvard son Roger Fisher, William Ury, Bruce Patton, Douglas Stone, Sheila Henn, entre otros.



Luego de la época de violencia política, el Perú tuvo un corto período de tranquilidad hasta que nuevos conflictos aparecieron. (Foto: Ernesto Jiménez)

entendimiento y su consecuente abordaje. Necesitamos conocer en profundidad los elementos estructurales que están detrás de ellos; los elementos culturales, personales y relacionales. Saber que la mejor noción para hacerles frente es la transformación; porque no va a dejar de haber conflictos. Una mirada transformativa nos permite entender que para que un conflicto mute en otra situación debemos abordarlo desde su multidimensionalidad. Que el conflicto es un síntoma, no la enfermedad, que el esfuerzo para su transformación, siguiendo la misma

metáfora médica, debe apuntar a las razones de fondo, que siempre son múltiples, se mueven y tienen su propia densidad histórica. En este punto, nos debe quedar claro que tratar de entender una dinámica conflictiva por la colisión de actores, unos a favor (de la inversión) y otros en contra (los "anti"), ayuda muy poco.

A nuestro juicio y después de haber pasado mucha agua bajo el puente, un buen recorrido para entender la conflictividad social en el Perú nos plantea el desafío de conocer varias cosas en profundidad: el desenvolvimiento económico, político y

social del país, al menos de los últimos veinte años; la naturaleza, características, elementos constitutivos y funcionamiento del Estado, tanto en su dimensión nacional como subnacional; la institucionalidad existente y su correlato con la gobernanza tanto social como ambiental; los distintos enfoques conceptuales existentes para entender el conflicto, que le dan sustento también a las diversas aproximaciones de manejo, gestión y transformación; los diferentes mecanismos de abordaje, su naturaleza, alcance, su diseño y puesta en marcha; distinguir el diálogo de la negociación, de la mediación, de la construcción de consensos y determinar estratégicamente su aplicación dada la naturaleza del conflicto y el momento en el que este se halla; manejar los elementos que permitan el diseño y puesta en marcha de los distintos mecanismos, considerando que en el abordaje de conflictos improvisar no es la mejor práctica. Manejar con cierta destreza algunos recursos de la negociación no nos va a asegurar un abordaje adecuado de los complejos conflictos que vivimos en el país. Tener una visión más expandida del contexto, manejar de manera consistente un enfoque conceptual que le dé sustento a nuestra práctica en el diseño y puesta en marcha de los distintos mecanismos de abordaje de conflictos, nos puede ser de gran ayuda.

Muestras de la evolución en el campo del abordaje desde la institucionalidad estatal son, por ejemplo, la Oficina Nacional del Diálogo y la Sostenibilidad (ONDS), instancia que opera desde la Presidencia del Consejo de Ministros; y la Oficina de Asesoría en Asuntos Socio-ambientales

(OAAS), instancia especializada del Ministerio del Ambiente. Actualmente hay otras, como las que operan en la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y las oficinas especializadas que están siendo desarrolladas en los gobiernos regionales. En el caso de las dos primeras, es fundamental señalar que ambas manejan un explícito entendimiento de los conflictos como procesos dinámicos que son naturales al desenvolvimiento de la sociedad; consideran prioritario el abordaje preventivo; la prevención se sustenta en el manejo oportuno de información de calidad; el mecanismo que asumen como el más importante es el diálogo; consideran que es clave contar con equipos capacitados y especializados. Estas características muy generales evidencian a nuestro modo de ver un aprendizaje que ha ido sedimentando y ha permitido que dicha institucionalidad tenga progresivamente un mayor nivel de efectividad para afrontar los conflictos y hacer que estos se conviertan en oportunidad de cambio.

Cada día es más necesario y oportuno hacer coincidir varias cosas a la vez: las innovaciones institucionales para el abordaje del conflicto, el conocimiento adquirido a lo largo de los últimos años, capitalizarlos a partir de su cotejo con la experiencia, y en ese marco, aportar en la generación y fortalecimiento de capacidades para el mejor entendimiento del conflicto en sus múltiples dimensiones y, en consecuencia, alcanzar mejores formas de abordarlo para fortalecer la gobernabilidad democrática y promover el desarrollo sostenible. ■