

Manual para la construcción de la paz

Negociación en escenarios de conflicto social

Documento elaborado con el apoyo financiero del Gobierno de Canadá a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)

Comisión Andina de Juristas

Abril del 2005 – Marzo del 2006

PRIMER CAPÍTULO (MAYO DEL 2005)

Objetivo: Desarrollar elementos conceptuales en torno al conflicto social

1. Definición de conflicto social

La paz es un concepto que ha evolucionado de acuerdo a las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales. Anteriormente estuvo asociado a los períodos de entreguerras, como una excepción a los conflictos bélicos entre los Estados. Actualmente es una categoría compleja, construida a partir de la observación de una realidad en la que confluyen distintos tipos de conflicto, especialmente cuando estos tienen como elemento la agresión como acción y reacción frente a una contradicción social, económica, ideológica, etc. Sostiene Fisas Armengol que durante la década de los cincuenta y, particularmente en los años sesenta el concepto de “paz” como ausencia de guerra entró en crisis hasta desaparecer. “La paz empieza más bien a asociarse con la ausencia de violencia, aún en los casos en que ésta no desemboque en guerra. De esta forma, el campo del conflicto deja de asociarse o limitarse con el caso de los conflictos bélicos, para abarcar todo tipo de conflictos en los que la violencia, sea cual sea su manifestación, haga acto de presencia”¹

Uno de los temas que mayores debates y trabajos académicos han generado es el del conflicto social aunque examinado desde una perspectiva de contradicción de intereses entre “clases sociales”. Antes de evaluar el conflicto social es pertinente definir el concepto genérico de “conflicto”. Existen diversas definiciones. Según Henry Pratt es un “Proceso – situación en el que dos o más seres o grupos humanos tratan activamente de frustrar sus respectivos propósitos, de impedir la satisfacción de sus intereses recíprocos, llegando a lesionar o a destrozar al adversario. Puede ser organizado o no, transitorio o permanente, físico, intelectual o espiritual”². Desde esa misma perspectiva es también “Colisión u oposición de intereses, derechos, pretensiones...”³.

¹ FISAS ARMENGOL, Vicens. Introducción al estudio de la paz y de los conflictos. S.L Lerna 1987.

² PRATT, Henry. Diccionario de Sociología. Fondo de Cultura Económica, 2001.

³ Diccionario Enciclopédico Ilustrado (Océano Uno)

El conflicto se define por el antagonismo⁴ como realidad básica, pero dentro del concepto genérico se expresan situaciones disímiles que adquieren las características condicionadas por las estructuras políticas, sociales, económicas y culturales.

Existen tres enfoques conceptuales⁵: el tradicional, el de relaciones humanas y el interactivo.

El enfoque tradicional tuvo vigencia en las décadas de 1930 y 1940. Defendía la idea de que todo conflicto es negativo en esencia, un elemento pernicioso en el contexto de la convivencia social y que suele envolver el fenómeno de la violencia. El conflicto acerca, dice este enfoque, a seres que se tornan irracionales y apuntan a la destrucción. Por tanto es necesario evitarlo. Se ataca sus causas fomentando la buena comunicación y la honestidad en la negociación. Pero, el enfoque se excede, pues no siempre el conflicto es negativo. En determinadas ocasiones el conflicto carece de soluciones por la posición inamovible de los objetivos de las partes. En este caso más viable es gestionarlo o procesarlo para evitar la crisis.

El enfoque de Relaciones Humanas⁶ tuvo vigencia desde fines de la década de 1940 hasta mediados de la década de 1970. Su argumento principal es que el conflicto fluye naturalmente en las relaciones humanas y por tanto es inevitable. La aceptación del conflicto es una posición razonable y en algunos casos, inclusive puede ser beneficioso para el estímulo de las acciones y *performances* de las personas y los grupos que componen una sociedad.

Finalmente el enfoque Interactivo acepta el conflicto como algo natural, pero además sostiene que es conveniente fomentarlo. El enfoque da un paso más allá y valora el conflicto como un elemento positivo de la vida social. Sostiene que la evolución social existe por el conflicto, pues lo contrario es la confluencia de grupos en un estado armónico, pero apático, incapaz de tantear la posibilidad de las innovaciones y adaptarse a las transformaciones del mundo moderno. El conflicto incentiva la creatividad y predispone al cambio.

El conflicto social es un componente del conflicto como categoría global. Según Pratt⁷ el conflicto social es una especie de oposición social en la que a) el objetivo inmediato consiste en el daño que pueda causarse a uno o más de los individuos o grupos opuestos, en su captura o en los perjuicios que puedan producirse a su propiedad o valores culturales o a cualquier cosa de su apego y afecto: supone, pues, ataque y defensa; o bien aquella forma en que b) las actividades de una

⁴ Real Academia Española; Diccionario de la Lengua Española, T I, P. 358. Vigésima edición, 1994.

⁵ ROBBINS, Stephen P., Comportamiento Organizacional, Conceptos, Controversias y Aplicaciones, Cap. XIII, P. 461. Edit. Prentice Hall, Sexta Edición, 1994.

⁶
⁷ PRATT, Henry. Op Cit.

persona o grupo, de modo no deliberado, impiden el funcionamiento o dañan la estructura de otra persona o grupo.

En realidad, la anterior definición nos ubica en la crisis, es decir el conflicto llevado a uno de sus extremos y produciendo respuestas dañosas directas que pierden de vista el objetivo inicial y divergente de las partes en conflicto.

El conflicto social es la situación en la cual confluyen tres elementos: una pluralidad de actores, incompatibilidad de objetivos y conciencia de esta incompatibilidad. Pero es sensato asumir de antemano que nos referimos a la incompatibilidad de objetivos y no de intereses necesariamente, pues éstas son motivaciones subyacentes. Los objetivos tienen un efecto dinamizador en el sentido que las partes aspiran a algo concreto y están dispuestas a acciones concretas para conseguirlo. Debe existir conciencia en los actores respecto a la incompatibilidad de objetivos.

Para Peter Wallensteen, el conflicto se define como "una situación social en la cual un mínimo de dos partes buscan al mismo momento adquirir el mismo conjunto de recursos escasos"⁸. El conflicto social se refiere precisamente a las desavenencias o problemas de objetivos respecto a los recursos. Se produce entre Estados, grupos o sectores organizados dentro de la sociedad. Un ejemplo clásico es el de la escasez de agua por efecto de la contaminación de un río.

La escasez de recursos económicos o políticos (por déficit de ciudadanía) conlleva a que un sector persiga objetivos enfrentándose al Estado. En esta situación, un grupo humano considera que carece de bienes o de acceso a las decisiones públicas. Los recursos se dividen en materiales e inmateriales y dentro de estos últimos tenemos, por ejemplo, el tiempo, la soberanía y el estatus. Si los objetivos de las partes están formulados en términos absolutos, la cuestión fundamental radica en saber si los recursos pueden ser incrementados y/o divididos⁹

Un elemento nuevo a tomar en cuenta luego de observar los conflictos entre poblaciones y autoridades en el Perú es la corrupción. Gran parte de los enfrentamientos contra el Estado nace de la protesta por la presencia de autoridades corruptas. La violación del pacto político es también, así, un elemento que define el conflicto social en una democracia como la peruana. Este podría ser, si no desemboca en crisis, el caso de un conflicto positivo por el impacto que puede generar en el sistema político.

En un conflicto puede haber multiactores. Es el caso de las diversas comunidades que confluyen para oponerse a la actividad de una empresa contaminante. El

⁸ Wallensteen, Peter (ed.), *Peace Research: Achievements and Challenges*, Westview, Boulder and London., 1988

⁹ WALLENSTEN, Peter. Un marco teórico para la resolución de conflictos. Pp 82-100

Estado puede tomar parte favoreciendo a alguno de los actores y puede tornarse en actor dentro del conflicto al asumir el objetivo de una de las partes.

Importa para efectos de este trabajo un tipo de conflicto, desde la perspectiva de sus actores: la de los colectivos sociales contra las autoridades del Estado, tal como será definido más adelante a partir de la tipología que se elabore sobre la base de los conflictos en el Perú. La visión de este manual es recomendar a las partes vías de diálogo y construcción de consensos a fin de asegurar la gobernabilidad del país.

2. Diferencias conceptuales: problema, conflicto y crisis.

En realidad, el problema, el conflicto y la crisis son tres definiciones distintas, pero al mismo tiempo forman parte de una cadena de acontecimientos en el sentido de que uno se sucede al otro de manera consecutiva.

Un problema es básicamente una situación no resuelta¹⁰. El problema es la primera fase de la conflictividad. Una autoridad, por ejemplo, trafica con donaciones y no las deriva a la comunidad. No hay a la vista un proceso de elección o revocatoria y la población no tiene mecanismos para cesar a tal autoridad. Esta dificultad para cesar a una autoridad corrupta es un problema que la voluntad popular no es capaz de resolver debido a las pautas legales de la elección de autoridades públicas.

Este problema puede generar un conflicto latente, una divergencia de intereses que luego, al definirse claramente los objetivos, se convierte en conflicto, esto es, una contradicción de objetivos y la conciencia de que esa contradicción existe desde la perspectiva de ambas partes. La autoridad tiene como finalidad permanecer en el cargo hasta concluir su mandato y la comunidad desea que culmine su gestión antes del período constitucional y legalmente asignado.

Si el conflicto no encuentra mecanismos adecuados de salida pacífica desembocará posiblemente en una crisis, esto es, una desorganización o situación grave de la vida social que generalmente se acompaña de violencia, es la situación máxima de tensión del conflicto. Esto ocurrió en Ilay, cuando una población enardecida dio muerte a su alcalde, Cirilo Robles.

Según la teoría clásica de los conflictos¹¹:

- Son necesarios
- Constituyen el motor del cambio social

¹⁰ PRATT, Henry. Op Cit.

¹¹ DAHRENDORF, Ralph. Class and class Conflict in Industrial Society. Stanford, 1959.

- Vienen generados naturalmente por la comprensible incompatibilidad de los grupos humanos.

De lo que se trata finalmente no es que necesariamente las partes lleguen a un consenso sino que manejen el conflicto constructivamente y sin violencia, tratando de ceder en algunas posiciones para que en la mayor medida se realice una porción importante de los intereses de todas las partes involucradas.

3. Causas de los conflictos.

Es todo aquello que puede originar el conflicto. Para determinar la fuente es necesario plantear la situación a partir de una interrogante ¿Cuál es la causa del conflicto?

Los factores, incluso, pueden ser diversos y converger; sin embargo para tener clara la fuente del conflicto es necesario hacer una serie de descartes hasta llegar a la causa fundamental que es aquella sin la cual el conflicto no se generaría, pues quedaría entrampado en la fase de “problema”. Stephen Robbins¹² establece como causas del conflicto:

- Personales
- Derivadas de las comunicaciones
- Las estructurales o del entorno

Personales:

Se contempla entre las causas personales de los conflictos los valores de los individuos y las emociones, percepciones y necesidades personales que generan una diferencia de objetivos. Esta categoría corresponde al del espacio íntimo, pero que puede conducir a aspiraciones colectivas. Por ejemplo, la necesidad de una persona privada de acceso a aguas para su tierra, puede generar el azuzamiento de una percepción determinada en los agricultores vecinos e impulsar un movimiento por el agua. La conciencia de necesidad de un solo individuo puede multiplicarse y generar un conflicto con la autoridad.

Derivadas de las comunicaciones:

Se pueden generar conflictos por problemas de comunicación entre las personas o grupos que inducen a malos entendidos, malas interpretaciones, desinformación, problemas semánticos, engaños y actitudes poco claras que alimenten el conflicto.

Por ejemplo, el significado de las palabras no siempre es el mismo en las diversas culturas y muchas veces los patrones culturales difieren. Una autoridad pública en

¹² ROBBINS, Stephen. Op Cit.

una determinada comunidad, cuyas pautas de lectura de la realidad sean occidentales y no conciben la necesidad real de una comunidad puede llevar a un conflicto. Los analistas y el propio gobierno, interpretó el problema de llave como uno ocasionado por la “falta de Estado”, otros arguyeron que el problema real devenía de reclamos étnicos Aymarás emparentados con los movimientos indígenas bolivianos, algunos sostuvieron que la crisis se desencadenó como producto de un sistema electoral inadecuado, capaz de colocar en los espacios de poder provincial y distrital a autoridades sin mayoría, sin respaldo real y por tanto con baja legitimidad. Pese al tiempo transcurrido no existe un análisis y testimonio de las causas profundas del conflicto por parte de los mismos protagonistas.

Causas estructurales o del entorno:

El entorno son las variables que pueden afectar las relaciones. Por ejemplo, la normatividad. En estos casos, el contexto determina la gravedad del conflicto, contribuye a agravarlo pero no es la causa primera y fundamental. Por ejemplo, en el caso del conflicto entre pobladores y autoridades locales existe el obstáculo de las reglas que definen la revocatoria. Además, el calendario electoral es rígido. No existen mecanismos adecuados de participación ciudadana en las decisiones de los municipios y, en general, del Estado.

En una perspectiva de conflictos entre las poblaciones y las autoridades se pueden producir cuando existen varios grupos politizados y un grupo en el poder que carece de representatividad. Esto puede ocurrir cuando los procedimientos electorales no son los adecuados y generan poderes sin consenso social. Por ejemplo, si un alcalde sólo reunió el 20% de los votos de la localidad para ser elegido, tendrá que trabajar para acumular adhesiones, pues de lo contrario el escaso caudal de votos logrados y el natural agotamiento político podría debilitar su poder hasta llegar al cuestionamiento de la propia investidura.

Existen conflictos de pobladores contra autoridades basados en tensiones étnicas e incluso religiosas que inducen a la represión política. El poder puede ser ejercido por un grupo étnico minoritario, por ejemplo, y despertar conflictos que de otro modo permanecerían dormidos. Siempre es posible crear un supuesto que sirva como fuente del conflicto.

Existen conflictos estimulados deliberadamente para obtener provecho político, por intereses personales o alentados por grupos violentistas subversivos que sólo buscan cosechar del caos. Como se observará más adelante, el conflicto en llave que desencadenó en el asesinato de Cirilo Robles tuvo esa gestación¹³ y no como se creyó en un inicio reivindicaciones étnicas aymaras ni ausencia de Estado.

Los conflictos tienen causas básicas, es el caso de los motivos personales o de entorno que configuran respuestas o reacciones, entonces los conflictos se

¹³ Constatación hecha en la reunión técnica realizada por el equipo redactor del Manual en Puno el día 16 de mayo del 2005.

vuelven activos y los propios comportamientos conflictivos se tornan en fuentes secundarias al generar actitudes y percepciones conflictivas y emociones negativas como la ira o el resentimiento que puede acompañarse de violencia. Si se llega a escalar al plano de la violencia la relación entre las partes puede deteriorarse sin posibilidad de retorno o paz futura.

4. Tipos de conflictos

Construir una tipología de conflictos que sirva como un referente general es una tarea que busca clasificar para ordenar el concepto. Es necesario recurrir a ella para exponer una información general de la que luego se desprenderá el tipo de conflicto que interesa al objetivo de este Manual: el que se produce entre pobladores y autoridades.

En el segundo capítulo del manual se tiene previsto elaborar una lista de los conflictos entre pobladores y autoridades en el Perú, por lo que esta primera aproximación intenta ubicar a los conflictos sociopolíticos en un cajón mayor.

Una forma de clasificar los tipos de conflicto nos la ofrece CDR Asociados para la Conferencia Anual COPRED del 5 de octubre de 1989:

A. Conflictos de relación

- Emociones fuertes (por ejemplo, la ira como referente de un conflicto)
- Falsas percepciones o estereotipos (las partes perciben la misma realidad de manera diferente)
- Escasa o falsa comunicación (las partes no son capaces de escucharse y llegar a acuerdos sobre los objetivos)
- Conducta negativa repetitiva (las partes mantienen actitudes que desgastan la relación)

B. Conflictos de valores

- Valores cotidianos (para uno el respeto es un aspecto valioso de la relación, para el otro no es así y repite conductas que deterioran la relación)
- Valores últimos (las partes disienten sobre la verdad, la libertad, la paz, etc)
- Valores de autoestima (una de las partes o ambas desestiman el concepto que el otro tiene de sí mismo)

C. Conflictos estructurales

- Como se estructura una situación (las partes están en desacuerdo sobre un hecho del entorno)
- Definiciones de roles (las partes difieren en los roles que les toca actuar)
- Constricciones de tiempo (las partes disputan sobre el recurso tiempo, apremios)
- Relaciones geográficas/ físicas (el conflicto se produce por linderos o propiedad territorial)
- Desigual poder o autoridad (las partes se disputan el poder, sea cual sea su naturaleza)
- Control desigual de recursos (las partes entran en conflicto por recursos escasos)

D. Conflictos de intereses

- Sustanciales (las partes tienen intereses contrarios en relación a un aspecto fundamental de la vida)
- De procedimiento (las partes difieren sobre las formas cómo deben hacerse las cosas)
- Psicológicos (las partes se contradicen por pulsiones psicológicas que son contrarias)

E. Conflictos de datos

- Falsa información (las partes se contradicen sobre una información, mientras para uno es verdadera, para el otro es falsa)
- Falta de información (las partes entran en conflicto porque no conocen la información total y parten de falsos supuestos)
- Diferentes puntos de vista sobre lo que es importante (cada parte mantiene una posición sobre la importancia o no de un determinado asunto)
- Diferentes interpretaciones de los datos (las partes discuten porque cada uno tiene una lectura diferente de una información)
- Diferencias de procedimientos para cálculos y estimaciones (las partes difieren en sus cálculos sobre un hecho en particular)

Como se podrá constatar más adelante, los conflictos entre pobladores y autoridades en el Perú son de valores, estructurales, de relación y de intereses básicamente. Confluyen emociones fuertes, falsa comunicación, divergencia de

valores, control desigual de recursos, contradicción de intereses en el fondo y en la forma como se pueden procesar los problemas, etc.

5. Elementos del conflicto

Cuando el conflicto se inicia manifiesta determinados rasgos que configuran una estructura compuesta por personas, proceso y problema. Estos son, según John Lederach, los elementos del conflicto¹⁴.

Las personas surgen de la pregunta ¿Quiénes están involucrados? El conflicto puede enredar a una multiplicidad de personas, pero es indispensable que los actores intervinientes estén directamente involucrados. Cada persona carga consigo valores, necesidades, intereses y percepciones propias con relación al problema del que emerge el conflicto. De ese cúmulo nacen las posiciones que las personas adoptan con relación al problema. Finalmente, las emociones tenderán a predominar a la razón. Es como se sostiene, una tendencia. La otra cualidad de la intervención de las personas es que cada una tendrá su perspectiva particular del problema.

Es el caso del conflicto entre los vecinos del distrito limeño de Lince con su alcalde por la remodelación de un parque (Parque Ramón Castilla). Para una parte las obras deteriorarán el ornato porque sobrepone al medio natural construcciones que “afean” el paisaje y afectan el medio ambiente. La estética es un elemento subjetivo y por tanto difícilmente consistente como argumento. Al mismo tiempo la postura “modernizadora” y utilitarista del alcalde pretende imponerse a la que esgrimen los vecinos. Lo que prevalece son percepciones, descartando quizás materia objetiva por la que pudiera pugnarse. Si la construcción dañara el abastecimiento de agua a las casas, el vecindario tendría una certeza objetiva que podría ser un sólido argumento en la pugna, pues el daño como tal es rechazado por el Derecho bajo la forma de la responsabilidad civil contractual y extracontractual.

El proceso es la manera como el conflicto se desarrolla y cómo la gente trata de resolverlo. La comunicación, que es parte del proceso, tiende a empeorarse conforme sube de intensidad el conflicto. Así cada quien se refugia más en su propia postura y busca fortalecer su imagen y autoestima estereotipando al adversario. Es la etapa de los insultos que pretenden denigrar al oponente y que generan una escalada del conflicto.

El deterioro de la comunicación conduce al establecimiento de culpas, las acusaciones bordean la invención. El otro fenómeno es la búsqueda de alianzas que reafirmen posiciones. Conforme avanza el conflicto las influencias moderadoras dentro del grupo pierden poder e influencia y toman fuerza los liderazgos radicales.

¹⁴ LEDERACH, John Paul. La Regulación del conflicto social. Comité Central Mennonita. Akron. 1985

El problema lo constituye la diferencia esencial que es el punto concreto que separa a las personas. Ese es el conflicto genuino al que se refiere Lederach. El conflicto innecesario es el que se compone de elementos como:

- La mala comunicación
- Los estereotipos
- La desinformación
- El mal entendimiento del proceso

Un conflicto puede comprenderse mejor si cada parte separa tres factores.

- Interés personal o grupal
- Asuntos materia de controversia
- Necesidades

De este modo el interés de una compañía minera es maximizar ganancias. El asunto controvertido es el daño generado a una comunidad en la perspectiva de incrementar ganancias manteniendo los costos bajos. Una nueva tecnología para procesar los desechos por otra vía podría encarecer la producción y restar rentabilidad a la actividad. La necesidad de la empresa es deshacerse de los desechos.

En el lado opuesto, el interés de la comunidad es preservar su salud, el asunto controvertido es el daño que se le ha generado y la necesidad es que, por ejemplo, el río que atraviesa su territorio no sea contaminado con mercurio.

La raíz de un conflicto es la actitud de las partes para no reconocer los intereses y necesidades del otro. Se argumenta la defensa de lo propio (intereses y necesidades) de manera unilateral; si el otro tiene otra posición, simplemente está errado.

Los conflictos nunca están vacíos de contenido simbólico y esta tendencia incrementa la tensión sobre la distribución de los recursos. Por ejemplo, la competencia feroz por el acceso a tierras o lotes urbanos o rurales que representan la tradición o que son reivindicaciones históricas genera tensiones y/o conflictos aún cuando se pueda disponer de bienes aparentemente similares. Para un grupo la tierra pugnada puede tener un valor religioso por haber sido un santuario, pero para el otro grupo puede tener un valor económico.

La percepción de una situación determinada (y de los recursos) es la que define las posiciones iniciales que tiene cada parte y que puede conducir la controversia hacia actitudes irracionales. Sin embargo, es más fácil negociar con una

disposición comprensiva de los intereses y necesidades del otro que negociar considerando sólo las posiciones. Existe la tendencia humana a la inercia en el sentido de defender siempre lo que se defiende desde un inicio y conservar la posición. Retroceder en la negociación de posiciones es siempre contraria a la autoestima de la parte.

6. El desarrollo de los conflictos

Un conflicto es un proceso y por tanto puede originarse y escalar hasta llegar a la crisis o desescalar en algún momento hasta retornar al conflicto latente. Existen diversas opciones. Sin embargo, el conflicto concebido como proceso constata siempre una tendencia, que aunque no es matemática sino aproximativa, induce a tener una noción de fases. El conflicto a partir del problema deriva en una disyuntiva: o el problema se mantiene sin que las partes pisen el terreno del conflicto o éstas llegan a enfrentarse por la defensa de objetivos contrarios entre sí. Cada etapa tiene, a su vez, caminos divergentes. El conflicto ya producido puede llevar a la crisis, mantenerse como ésta, solucionarse, crecer o decrecer sin desaparecer.

El conflicto empieza cuando una parte afecta negativamente algún recurso o potencialidad de la otra parte. La otra posibilidad es la percepción de ambas partes de un recurso escaso que interesa a ambos.

En la primera etapa las partes toman conocimiento de un problema una confrontación, que es la primera indicación del conflicto. Se reconocen necesidades o valores incompatibles, a través de un posicionamiento. Una parte confronta a otra parte/s o toma una posición que se opone a otra(s). Hay una alta energía emocional en el posicionamiento: miedo, agresión o ataque, o una reacción paranoide de auto-defensa. Si las emociones predominan se impide la visión real del problema y no se avanza a fases superiores.

Si el diagnóstico se procesa como una actitud constructiva de comprensión del conflicto se detectará el núcleo del problema. Es el caso de la constatación por parte de los actores de la motivación que induce al antagonismo. Las diferencias que llevan al conflicto pueden ser sobre valores dispares. Para una parte el interés puede ser preservar el honor y para la otra lo que importa es la "verdad" como valor aparentemente irrefutable. En ambos casos se propugna un valor sobre todos los demás.

El problema es que cuando el conflicto se refiere a la defensa de principios, es muy difícil que la negociación sea exitosa. Generalmente los valores no son objeto de negociación, se pueden tolerar o respetar, pero no ceder recíprocamente en aras de la paz. El problema es que en este esquema no existen cesiones parciales. O se cede todo o no se cede nada, lo cual implica renuncia o victoria. Siendo así, sólo quedan dos alternativas, la "suma cero" donde alguien gana porque alguien pierde y la tolerancia absoluta donde cada cual mantiene sus

principios bajo una paz relativa sin llegar a resolver el conflicto latente. Esta situación no tiene porque ser considerada perniciosa. John Burton sostiene, por ejemplo, que el conflicto es un elemento creativo esencial en las relaciones humanas. Si se suprimiese, la sociedad se convertiría en estática¹⁵ Esta aseveración es aplicable especialmente a aquellos conflictos que no tienen posibilidad de resolución sino una latencia que debe enriquecer la vida social y alimentar la sana diversidad de la vida democrática.

La siguiente etapa puede ser el incremento, la reducción o la estabilidad del conflicto, incluso el crecimiento o decrecimiento de éste. El incremento y la estabilidad son etapas que se siguen como una consecuencia de la actitud de las partes con relación al problema y al contrincante. El cierre de la posición por motivaciones de índole personal o principista crean una brecha que sólo puede cerrarse con la voluntad negociadora.

La reducción del conflicto es una etapa deseable siempre que se geste en la vía de la negociación. A veces el conflicto se reduce por la reconfiguración del problema identificado como la causa de la controversia. No obstante, esa reducción tiene un límite, pues no contiene fórmulas de negociación encaminadas a superar definitivamente el problema.

Si la reducción proviene del acercamiento voluntario, esta fase involucra la comprensión de las diferencias, de manera que las partes en disputa puedan manejar el conflicto. La comprensión es la condición para negociar con eficacia. Este proceso incluye llegar a un acuerdo básico que es la necesidad de reducir la conducta destructiva y las actitudes y sentimientos negativos recíprocos. El acuerdo puede no ser definitivo ni de fondo. Un caso emblemático aunque exterior, es el del conflicto armado interno colombiano. Se acordó una zona de distensión para sentarse a conversar. Si bien no se alcanzó la paz, se estableció un primer acuerdo que era precisamente sentarse a conversar. La disposición al diálogo permite indagar las diferencias y construir una relación basada en el respeto mutuo y la buena fe que se desprende de los pactos iniciales.

Una opción es la escalada del conflicto por la indefinición de acuerdos fundamentales, luego de producido un mal negocio. Otra es el decrecimiento del conflicto, una baja intensidad mientras el problema de fondo permanece, la violencia como herramienta para lograr el objetivo discordante, etc.

No existe una fórmula matemática para identificar todos los caminos que puede tomar el conflicto, pues siempre se introducen variables desconocidas. Sin embargo, es posible tener una noción del proceso, que nos permite tener elementos de juicio para entender las diversas posibilidades existentes.

¹⁵ BURTON, John. World Society, Cambridge, 1972. International Conflict Resolution: Theory and Practice. Harvester, 1986.

7. Una aproximación al manejo constructivo del conflicto

El conflicto social, entendido en este caso, como el que afecta la relación entre pobladores y autoridades es delicado en tanto puede afectar la gobernabilidad del país. El constante cuestionamiento a las autoridades locales, el crecimiento desmesurado del número de conflictos de este tipo y el uso de la violencia en ellos define un panorama que termina afectando al poder político como tal en el país.

Una multitud enfervorizada puede acorralar a las autoridades nacionales, al punto de forzarlas a conformar una mesa de diálogo. En Arequipa impidió la privatización de dos importantes empresas estatales. En el plano internacional, en Bolivia, por ejemplo, indujo a la renuncia de un gobernante, Gonzalo Sánchez de Lozada; en Ecuador propició el derrocamiento de Jamil Mahuad y la destitución de Lucio Gutiérrez; en Argentina, obligó a Fernando de la Rúa a renunciar.

Si las poblaciones asumieran que levantarse contra la estabilidad de los gobiernos es un mecanismo de participación válido, los cauces formales serían inútiles y las reglas del juego democrático se pondrían en peligro. Ante la irrupción violenta de las masas se deben construir espacios de diálogo continuo, audiencias populares que aproximen las instituciones estatales a los ciudadanos. Estas prácticas debieran estimular una escucha activa.

El diálogo como prevención del conflicto entre autoridades y representantes de los diversos sectores sociales permite intercambiar información, lo cual debe conducir a que las partes comprendan lo que está pasando, lograr enfocar el problema como un asunto que afecta los intereses de todos los involucrados. La verdadera escucha consiste en comprender y, por tanto, en no distorsionar el mensaje del otro con el prejuicio.

El manejo constructivo del conflicto depende sólo de la actitud que las partes hayan decidido asumir durante todo el proceso. Christopher Mitchell se refiere a cuatro procesos interconectados para cada una de las partes:

- Proceso de decisión
- Proceso de comunicación
- Proceso de negociación
- Proceso de materialización.

El proceso de decisión ocurre cuando los adversarios llegan a la conclusión que conversar es mejor que utilizar la violencia. Llegar a esa definición es una actitud constructiva básica.

El proceso de comunicación se establece cuando las partes se sientan a conversar y tienden puentes para un entendimiento. Cuando se expresa la voluntad de diálogo debe sobreentenderse también la voluntad de lograr un acuerdo sobre la base de cesiones recíprocas. La actitud constructiva consiste en saber escuchar la posición del antagonista y escuchar implica tratar de comprender. La construcción de diálogos productivos pasa también por el intento de practicar la empatía y la simpatía: sentir y pensar desde el lugar del otro, ponerse en los “zapatos” del adversario para comprender su posición y sus intereses.

El proceso de negociación supone buscar arreglos y soluciones concertadas. En las relaciones entre Estado y sociedad puede establecerse una mayor inclusión ciudadana, mayores niveles de participación, un nuevo pacto social. En una democracia estas son las variables positivas para una adecuada gestión de conflictos. En la negociación, la actitud constructiva es la buena fe, no cargar una doble intención para ganar en la posición sino ser sincero en los tratos para no defraudar las expectativas de la otra parte. Aunque es un conflicto ajeno al Perú, conviene recordar que el gobierno colombiano (de Andrés Pastrana) se sentó a conversar con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), pero paralelamente este grupo guerrillero cometía atentados, atacaba soldados y era repelido con violencia. Era una búsqueda de paz sin una tregua en la violencia. El gesto de la agresión indicaba mala intención de las FARC, pues para negociar se debe deponer las armas y mostrar una voluntad de paz. Si el proceso de negociación no va acompañado de gestos de buena voluntad, lo más probable es que sea poco fructífero y quizás más una forma de ganar tiempo y espacios por alguna de las partes.

El proceso de materialización es el que pone en práctica el acuerdo alcanzado, adaptándolo mediante negociaciones complementarias. Lo saludable en este caso es que las partes no retrocedan en ningún aspecto de lo pactado. La ejecución del acuerdo debe ser absoluta. Quien intente desconocer en los hechos los acuerdos e incumpla el negocio sólo aportará a destruir todo lo avanzado con una consecuencia fatal en todo proceso de negociación: la pérdida de la confianza.

Manual para la construcción de la paz

Negociación en escenarios de conflicto social

Documento elaborado con el apoyo financiero del Gobierno de Canadá a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)

Comisión Andina de Juristas

Abril del 2005 – Marzo del 2006

Segundo capítulo

Segundo mes:

Objetivo: analizar los conflictos sociales en el Perú

1. MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE CONFLICTOS SOCIALES

Los conflictos sociales analizados en concreto en el Perú son de diversos tipos y tienen, por lo tanto, raíces y profundidades distintas. Sin embargo, para enfocar los conflictos entre pobladores y autoridades es importante tener una panorámica mayor, pues para muchos es posible que un conflicto en el que los actores no sean particulares puede reconducirse de tal forma que el Estado termina convirtiéndose en parte del mismo.

Como se desprende de las diversas reuniones organizadas por la Comisión Andina de Juristas (CAJ) en cinco departamentos del país (Puno, Huancayo, Piura, Iquitos y Lima) los conflictos muchas veces son naturales y liquidarlos no contribuye a crear un clima de paz social. Debido a ello, se ha optado por reconfigurar la pauta inicial del trabajo, es decir “solucionar conflictos” por una más realista y productiva que es “gestionar conflictos”, esto es impedir por medio de la negociación y la mediación que el conflicto alcance niveles de crisis y violencia.

La existencia de conflictos no es, como se asume generalmente, falta de paz. Cuando los actores sociales y políticos cierran los canales de comunicación se producen condiciones para la violencia como contrapartida a la paz. En ese contexto prevalece la hostilidad y se descartan los acercamientos. El propósito de esta publicación es impulsar el diálogo como prerequisite de la paz. Los conflictos en cierta medida y bajo ciertos parámetros pueden ser saludables, sirven de válvulas de escape a viejos descontentos que sin cierto grado de oposición puede generar una violencia mayor en algún momento.

En algunas localidades del Perú se descubrió, por ejemplo, que hay situaciones de pobreza extrema, una convivencia con niveles de insalubridad tales que podrían generar enfermedades epidémicas en el corto plazo. Los investigadores que viajaron a Iquitos, pudieron experimentar esa sensación en el puerto de Belén. Lo curioso de la situación es que pese a la miseria, la deficiente alimentación y todos los déficit visibles (como un paradigma de lo que es la pobreza llevada a sus extremos en el Perú), los habitantes viven con relativa tolerancia a su realidad sin amenazar la paz social. No obstante, existen lugares en los que la pobreza genera conflictividad.

Como marco general de los conflictos sociales hemos tomado como referente los estudios y trabajos de campo realizados por la CAJ como institución que entre todas sus materias también estudia los conflictos sociales y los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo sobre conflictos sociales en el Perú. Según el reporte a junio del 2005, período de elaboración del presente capítulo,

se constata 67 conflictos sociales aunque 9 de ellos se han solucionado. En tanto, 35 conflictos permanecen activos y 23 se encuentran en estado latente.

El estudio precisa que desde el 25 de enero se han registrado ocho casos nuevos, siete de los cuales permanecen activos y el restante fue resuelto en pocos días. La Defensoría informa que de los 67 conflictos, sólo siete se iniciaron este año, 50 el 2004 y 10 el año 2003 o antes. Los casos tienen que ver con una serie de cuestionamientos a autoridades y funcionarios públicos. El 47% de autoridades son alcaldes provinciales y distritales.

Entre los nuevos casos, los que mayor repercusión tuvieron en los medios, fueron los conflictos entre la población y las mineras Barrick y Antamina por un fallo del Tribunal Fiscal. Un caso que permanece activo es la disputa entre las provincias de Chíncha y Cañete por un terreno ubicado en Pampa Melchorita en el que se planea construir una planta de licuefacción de gas para su exportación.

En Espinar la población se levantó contra la mina Tintaya para exigir que se incremente en 20 millones de dólares sus aportes a la provincia. En algún momento, los pobladores atacaron al alcalde cuando éste intentaba persuadir a la masa que participen en la reunión con la comisión de alto nivel que envió el gobierno para sostener un diálogo. Es conveniente mencionar que en febrero del 2002, la minera BHP Billinton Tintaya y la comunidad instauraron una mesa de diálogo para resolver sus problemas comunes. Esta mesa fue, incluso, considerada modelo para todo el país.

Otro conflicto, que degeneró en actos de presión (modalidad exitosa para que el gobierno envíe una comisión de alto nivel y se sienta a escuchar) fue el de los agricultores del norte y el oriente con el Estado para que éste les compre la sobreproducción. En este caso el Vicepresidente David Waisman, entonces encargado de la Presidencia, negoció y viabilizó una solución, aprobando un warrant del arroz, con participación de Cofide, Agrobanco, la banca comercial y la intervención de los gobiernos regionales ¿Estaba obligado el Estado a dar esa salida? ¿No puede generar la sensación que el Estado es un negociador débil y exacerbar otros conflictos?

Las marchas de enfermeras frente al Congreso, Palacio de Justicia y Essalud en Lima (ya solucionado vía recursos del tesoro público); las protestas de la Central Unitaria de Trabajadores en Lima pidiendo la libre desafiliación de las AFP; las marchas de los confeccionistas de Gamarra para que se ponga sobretasas a las importaciones chinas; entre otros más, son señales de que los diversos sectores demandan decisiones políticas al gobierno. Si éste cediera a todas ellas se vería entrampado en un problema mayor, en de la indisponibilidad de recursos. Si no cede a la mayoría de ellos, sólo contribuye a incrementar el número de conflictos sociales en el país, cercado por el fantasma de la ingobernabilidad.

2. ALGUNOS CASOS ILUSTRATIVOS

A continuación se presentan algunos casos ilustrativos de los conflictos sociales en el Perú. Algunos de ellos trascendieron las noticias nacionales.

<p>En Ayacucho, la población de Tamboquemado contra el alcalde distrital de Leoncio Prado. Los pobladores se levantaron porque la Alcaldía no ha informado sobre el manejo económico del FONCOMUN correspondiente al periodo 1999 al 2002. En este caso, se constata una indignación pública frente a la falta de transparencia ¿Y la Ley de Acceso a la Información?</p>
<p>En Cajamarca (Ingatambo, Negritos, Lagunas, San Cirilo y Yanacanchilla) contra la empresa minera Yanacocha. El asunto es socioambiental y la población advierte riesgo de contaminación en sectores donde la empresa desarrolla trabajos de exploración.</p>
<p>En Lambayeque los pobladores acusan al alcalde distrital de Chongoyape de presuntas irregularidades en el manejo de fondos municipales.</p>
<p>En Amazonas, la alcaldesa distrital es acusada por la Junta Vecinal del Distrito de Saramiriza por presuntas irregularidades en el manejo de recursos municipales, no brindar información sobre la gestión municipal, actividades y viajes, y por falta de coordinación con la población.</p>
<p>En Puno, Melgar, el alcalde distrital, es acusado por los pobladores de no informar sobre el balance económico del año 2004.</p>
<p>En Juliaca, San Román, el alcalde provincial es acusado por la Central de Barrios de Juliaca y otras organizaciones sociales por supuesto incumplimiento de promesas electorales y no haber efectuado la rendición de cuentas.</p>
<p>En Andahuaylas, Apurímac, la población cuestiona a los Ministerios de Agricultura, Mujer y Desarrollo Social, Transportes y Comunicaciones por demandas de mayor atención gubernamental al sector agropecuario (precios justos, declarar en emergencia el acceso vial, exoneración de IGV a productos químicos, etc.) En este caso hubo diálogo y acuerdos con una Comisión de Alto Nivel.</p>
<p>En la ciudad de Chavinillo, Yarowilca, en Huanuco el alcalde provincial es cuestionado por la población por el resultado de las elecciones municipales del 2002, también se cuestiona al Alcalde por presuntas irregularidades en el manejo de los fondos municipales y por no rendir cuentas de su gestión.</p>
<p>En Loreto, el alcalde Distrital de Pebas es acusado por el Comité de Defensa, Paz y Desarrollo de Pebas por presuntos malos manejos de fondos municipales.</p>
<p>En Espinar, conflictos de los pobladores con la empresa minera Tintaya. La empresa se comprometió a dar un aporte fijo anual de 1,5 millones de dólares americanos a la provincia de Espinar. A la fecha, se ha aplicado contra este fondo cerca del 30% del financiamiento y es probable que esto se deba a que</p>

los mecanismos previstos para la operación son muy lentos y pesados. También a la falta de elaboración de proyectos que sean aceptables. Otra percepción que existe es que las obras que se aprueban suelen estar orientadas al beneficio de la ciudad y no a las comunidades y en general al sector rural de la provincia en donde las condiciones de vida, salud y educación son bastante serias. Adicionalmente, hay un componente político producido por ser este un año previo a las elecciones generales, en Espinar y en otras partes del país.

En Tingo María, la huelga de coccaleros que generó desmanes y la intervención de la Policía. Campesinos coccaleros bloquearon rutas en la región amazónica central de Perú al iniciarse una huelga por tiempo indeterminado de unos 150.000 productores de ese cultivo en siete regiones del país, informaron sus dirigentes.

La huelga busca expresar su oposición a la campaña de erradicación forzosa de la hoja de coca emprendida por el gobierno, así como manifestar el rechazo a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos

En Tacna los transportistas se manifestaron con un paro y movilizaciones contra el SOAT. La movilización también se hizo en Arequipa y Moquegua

De alguna manera estos casos representan a otros no mencionados. Los cuestionamientos populares a autoridades presuntamente “corruptas”, sustentadas en simples sospechas han sido una constante que en varios casos a dado paso a la violencia.

La mayoría de conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo se desarrollan en el nivel local (72% del total), referidos a cuestionamientos contra municipalidades distritales y a enfrentamientos entre comunidades.

Tipos de conflicto por %	
Cuestionamientos a autoridades locales	72
Enfrentamientos entre poblaciones y empresas mineras	12
Cuestionamientos a autoridades universitarias	6
Conflictos por demarcación territorial o acceso a recursos	4
Reivindicaciones laborales	4
Cuestionamientos de agricultores de hoja de coca a política gubernamental de erradicación de cultivos	2

Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre conflictos sociales. Mayo del 2005

Si bien esa es la información oficial de la Defensoría del Pueblo, es de notar que se refiere a casos en los que dicha institución ha sido invocada para participar. El escenario social peruano es mucho más complejo aún y es a partir de una observación parcial *in situ* que se ha podido elaborar una tipología más completa, tal como se apreciará más adelante.

Uno de los datos más importantes del rastreo es que en los conflictos sociales existe un fuerte componente social. Las privaciones humanas definen el escenario del conflicto e inducen a los pobladores a ser más cuestionadores de la gestión de sus autoridades. La falta de servicios básicos, la alimentación deficiente, la falta de atención a la salud y las malas condiciones de salubridad generan un descontento tal que los pobladores perciben a sus autoridades como funcionarios oportunistas y corruptos¹.

Según la Defensoría del Pueblo el 71% de los conflictos ocurren en áreas rurales. El 85% se desarrollan en lugares donde la mayoría de la población vive bajo la línea de pobreza. Es posible deducir desde ese dato que la mayor parte de conflictos sociales en el país se debe a escasez de recursos lo que deriva en diversos tipos de conflicto.

En lo que se refiere al desarrollo de los conflictos es importante señalar que el 53% de los casos condujeron en algún momento a procesos jurisdiccionales, auditorías o investigaciones de la Contraloría General de la República y el Jurado Nacional de Elecciones sobre la gestión de la autoridad cuestionada.

En el 62% de los casos se llegaron a producir enfrentamientos violentos, agresiones e, incluso y retención de personas. En esa línea, en el 40%, la población tomó el local de la institución cuestionada, la Municipalidad en la mayoría de casos. En 5 localidades los locales municipales permanecen aún cerrados, mientras que en otros 4 sólo atienden parcialmente.

En el 31% de los casos se han registrado paros y movilizaciones, la mayor parte de ellas pacíficas. En 13% se reportaron, como parte de las protestas, bloqueos de vías de comunicación.

Resalta la Defensoría del Pueblo que la violencia y el enfrentamiento no ha sido una opción privilegiada, pues en el 49% de las situaciones se observa una demanda por espacios de negociación que incluyen a entidades ajenas al conflicto. En esa perspectiva, las herramientas de negociación y la promoción del diálogo como mecanismo permite creer que los conflictos sociales pueden gestionarse adecuadamente. Mientras se constate la voluntad del entendimiento común, la paz social es una gran posibilidad.

Es importante señalar que en el Perú hay conflictos subyacentes, es decir, profundos, estructurales, vinculados al patrón de exclusión, que es una energía

¹ Defensoría del Pueblo. Reporte sobre Conflictos Sociales. Mayo del 2005.

que se va acumulando y que puede estallar en conflictos mucho más graves que los actuales.

3. TIPOLOGÍA DE LOS CONFLICTOS SOCIALES EN EL PERÚ

Para efectos de obtener insumos que sirvieran para fabricar una tipología de los conflictos sociales en el Perú, complementando el informe general de la Defensoría del Pueblo sobre el particular, el consultor Iván Ormachea Choque y un investigador de la CAJ realizaron consecutivamente reuniones de trabajo en cuatro departamentos del país: Puno, Iquitos, Piura y Huancayo. Estas reuniones permitieron un acercamiento a la realidad de los conflictos desde el mismo escenario y con testigos que ofrecieron análisis e información sobre los actores y la sustancia de los conflictos sociales.

Muchos de los casos observados no hubiera sido posible identificarlos desde Lima. Varios de ellos nos dan una lección de lo que es una negociación exitosa (experiencias constructivas). Sin embargo, es torno a este punto hay que señalar que es necesario hacer un seguimiento en el tiempo a las buenas experiencias de solución de conflictos para observar el nivel de lo que se logra resolver y aquello que quedó como materia pendiente y ninguno de los actores identificó como factor de recrudecimiento del conflicto en el futuro.

A continuación presentamos los casos que se lograron identificar.

a. Caso 1. Puno

Visita: Martes, 17 de mayo del 2005

Se reunieron en Puno 16 personas, entre funcionarios públicos, expertos en materia de conflictos sociales en la localidad, incluso hubo quienes se trasladaron de diversas provincias afectadas por el conflicto entre pobladores y autoridades

En la reunión de dos horas se abordaron los siguientes temas:

Tipología de conflictos

Los participantes brindaron la siguiente información en cuanto a los conflictos sociales existentes en la Región Puno concentrándose en un conflicto recurrente, los conflictos entre ciudadanos y gobiernos locales. Para esto se identificaron algunos conflictos de importancia y actualidad en la región:

1. Conflicto entre pobladores y autoridades. Asillo, en la provincia de Azángaro y Uchupa:

Se cuestiona la gestión municipal teniendo al Comité de Lucha en el que participan diversas organizaciones sociales y el gobernador como principal opositor al alcalde. Existen denuncias ante la fiscalía lo cual ha llevado a que la

Contraloría haya intervenido. El Alcalde está recluido en el penal de La Capilla. Hay dos regidores con orden de captura y un proceso de revocatoria a ser consultado el 3 de julio de este año. La situación del municipio es de total desgobierno en tanto que los tres regidores restantes no concurren al municipio por temor y falta de seguridad, y porque la población no lo permite. Más bien, la población exige nuevas elecciones para elegir nuevas autoridades.

De la discusión surgió la necesidad de realizar mayores esfuerzos para identificar claramente a los actores en contra de las autoridades locales, porque se suele hablar de *la población* cuando este concepto es engañoso, se trata de grupos que se organizan en torno a intereses personales, económicos y/o políticos.

Se indicó que en esta clase de conflictos existen intereses personales que estarían predominado por encima de los intereses colectivos. Por ejemplo, en llave el desencuentro se dio entre Sandoval (Tte. Alcalde) y Robles (Alcalde asesinado por los pobladores), producto de un enfrentamiento histórico entre ambas figuras políticas que sorprendentemente se unieron para acceder al municipio provincial. Por otro lado, los Medina, se han dedicado a trabajar y predominar en el campo de las comunicaciones (en llave) y a azuzar a la población, presionado a Robles por intereses políticos.

En Asillo, el conflicto también tiene su origen en un desencuentro personal entre el gobernador y el alcalde, (según indicó uno de los asistentes) el primero le pide al segundo que le preste dinero (20,000 nuevos soles) y la Asociación de irrigantes le pide al alcalde manejar los fondos que actualmente administra la alcaldía. Al no llegar a un acuerdo sobre estos pedidos surge el cuestionamiento a la autoridad municipal.

En Uchupa existe chantaje político. Los gobernadores influyen mucho en los actores y los gobernadores tendrían vinculación con Sendero Luminoso (dato sin confirmar).

Fuentes de conflicto

La débil presencia del Estado es una permanente fuente de conflicto. El Estado no destina recursos para satisfacer las necesidades de la población y no opera con la celeridad que se requiere. El conflicto de llave empezó en marzo del 2003 y en marzo del 2004 asesinaron al alcalde Robles, y recién en abril de 2005 la Contraloría se manifiesta a favor del alcalde de llave. El Estado actúa con lentitud y no sabe evaluar ni anticiparse a los acontecimientos. La Contraloría ni el Ministerio Público son entidades ajenas a los problemas reales de la comunidad.

Uno de los grandes problemas revelados en la reunión de Puno es que los alcaldes no cumplen o no pueden cumplir con las promesas electorales hechas, lo cual genera expectativas falsas y luego frustración en la población.

En cuanto al sistema electoral, se mencionó que debería haber una segunda vuelta en la elección de las autoridades de gobiernos locales y regionales para que estos procesos estén más legitimados puesto que una mayoría de alcaldes han sido elegidos con un porcentaje inferior al 20% de la votación.

Otro problema que se advirtió es que no existen mecanismos eficientes para lograr la revocatoria de autoridades. Más aún, la población no conoce los procesos de revocatoria y vacancia, la población más bien se deja llevar por sus líderes. Hay mucha desinformación.

Por otro lado, la actitud de los alcaldes es poco transparente con el manejo de recursos. Las autoridades deberían tener comportamientos más abiertos, democráticos. Adicionalmente existen problemas de corrupción, falta de obras, falta de rendición de cuentas y escasa participación ciudadana.

Se ha politizado la administración de recursos, se han generado falsas expectativas sobre el manejo de los recursos económicos y la gestión municipal en las organizaciones y en la población.

Hay otro problema en cuanto a las capacidades de los alcaldes que en un buen porcentaje apenas puede leer y escribir, además carece de recursos y capacitación para procesar las nuevas tendencias de gestión municipal y acceso a la información.

Otro tema es que los candidatos perdedores van a ser actores que conflictuarán con los alcaldes elegidos.

Otro factor a tomar en cuenta es el de los intereses de algunos grupos radicales como el de la UNCA (la Unión de Comunidades Aymaras) que tiene un discurso reivindicativo del pueblo Aymara, y tiende a exacerbar los acciones de los actores en conflicto.

Entre los participantes a la reunión existe discrepancia en cuanto a la presencia de Sendero Luminoso (SL) en los conflictos contra autoridades locales. Un participante dice que en el caso de llave la población no tiene vinculación con SL. Otro participante más bien indica que existe un discurso senderista, mas no la presencia senderista en estos conflictos. También se discute la presencia del SUTEP clasista y Patria Roja (mencionándose que el caso de Chupa estos dos grupos estuvieron involucrados).

Se indicó como otra fuente de conflicto la orfandad de la gente que no sabe cómo manejar conflictos. El Estado tampoco responde a sus necesidades. Debería haber un esquema de respuesta inmediata de resolución de conflictos porque estos actores deambulan por las oficinas de las autoridades (congresistas, gobierno regional, defensoría del pueblo), pero no obtienen respuestas adecuadas y oportunas o sencillamente no son atendidos.

Por otro lado, el discurso del periodismo recrea el discurso senderista, se refieren a las autoridades como que “las autoridades no cumplen”, son “traidores”, la percepción popular de las autoridades es que estos “son

corruptos” y “cabezas negras”. SL juega con ese discurso para debilitar la imagen de la autoridad pública. El discurso senderista empata con el discurso de lo críticos mediáticos de las autoridades y de la población en general.

Experiencias constructivas de resolución de conflictos

- El Caso Chupa:

Se trata de un conflicto atenuado que sigue bajo esa tendencia.

El alcalde y la población finalmente han flexibilizado su comportamiento. El alcalde se ha allanado para ser investigado y, de la otra parte, la población ha entendido las reglas de juego y la necesidad de respetar las normas aplicables a este tipo de situación. La población quería que la contratación del personal del municipio sea por concurso público y no autoritariamente como al parecer se venía dando con el alcalde.

Existe un Frente y una parroquia que lucha contra la corrupción y que exigía mayor participación ciudadana. Los líderes sensibilizados y capacitados exigían mayor participación al alcalde. El párroco medió y su legitimación ayudó a que el conflicto no se exacerbe.

- El Caso Crucero:

El alcalde hace transparente su gestión informando a la población, lo cual da pie a iniciar un proceso de negociación entre las autoridades y los ciudadanos. El Alcalde escuchó, dialogó con la gente y buscó que los actores se sienten a negociar.

- Presupuestos participativos:

La ONG Servicios Educativos Rurales (SER) han auspiciado un conjunto de actividades para poner en marcha el programa de implementación de presupuestos participativos en los casos de los distritos de Sandía y Carabaya, siendo éstos los dos únicos y muy exitosos ejemplos de presupuestos participativos en la región.

b. Caso 2. Iquitos

El Lunes 25 de mayo del 2005 se realizó la segunda reunión descentralizada de trabajo para obtener información y análisis de casos para alimentar el presente manual.

Tipología de conflictos

Los participantes brindaron la siguiente información en cuanto a los conflictos sociales existentes en Iquitos y zonas aledañas:

1. Conflictos promovidos por la CGTP, maestros, trabajadores de construcción civil, médicos, enfermeras, docentes universitarios quienes exigen reivindicaciones económicas y sociales
2. Conflictos entre autoridades y poblaciones de provincias: es notorio que pelagra la integridad física de las autoridades municipales de Caballococha, Ramón Castilla, Tamarón y Mansiche entre otros. Los ciudadanos no creen en sus autoridades y responden radicalmente contra ellas.
3. Conflictos políticos: los políticos quieren beneficiarse de ellos por un afán de figuración. Esto exacerba los ánimos de la población y complican más los conflictos sociales en la espera de obtener réditos político-electorales.
4. Conflictos económicos: entre los alcaldes y la ciudadanía por la falta de dinero de las arcas municipales, con lo cual exigen a los ciudadanos que paguen.
5. Conflicto entre los municipios y los motocartistas: estos últimos generan contaminación por monóxido de carbono, ruidos y accidentes. Los motocartistas son belicosos, bloquean el aeropuerto, toman la carretera cuando protestan. Les exigieron comprar el SOAT y casi incendiaron la casa del alcalde. Existe un Comité de la Sociedad Civil contra los ruidos que no ha podido lograr mayores avances. El Municipio ofreció silenciadores y los motocartistas no aceptaron. Tampoco se ha restringido en Iquitos la venta de motocaes, puesto que existe un exceso de oferta de sus servicios. Los motocartistas tienen mala imagen pública.
6. Conflictos por concesiones forestales
7. Conflictos por contaminación de ríos por las petroleras: Plus Petrol en el Río Tigre, Napo, Pastaza e Itaya. La población no cree en las instituciones reguladoras y no sabe como hacer valer sus pruebas por que se les exige ciertos criterios técnicos en la toma de muestras.
8. Conflictos entre empresarios y la SUNAT, que no quieren dar oportunamente los reintegros de tributos a las empresas, se demoran y la Cámara de Comercio se les enfrenta constantemente.
9. Hubo un participante que sugirió que se clasifiquen los conflictos en dos categorías: conflictos urbanos (los señalados por los presentes que se dan en la ciudad) y conflictos rurales (los que se dan en las comunidades alejadas de la ciudad).
10. Conflictos por revocatorias de autoridades locales.

11. Conflictos por delimitación de tierras entre comunidades, y éstas y los colonos.

Experiencias constructivas de resolución de conflictos

- Comunidad de los Capicunas y la Marina de Guerra

Una experiencia de manejo constructivo de conflictos podría ser el conflicto entre los Capicunas y la Marina de Guerra que estuvieron muy próximos a un enfrentamiento bélico con armas de fuego por un lado y arcos y flechas por el otro. Esto debido a que la comunidad exige la devolución de sus tierras actualmente ocupadas por la base naval de Iquitos. Existe una mesa de diálogo facilitada por sacerdotes y existen avances importantes.

- Petroperu con Barrio Florido

Han existido diversos convenios entre la empresa y la comunidad para otorgarles mejoras en el transporte, luz y servicios de salud (posta médica). La empresa está intentando que la comunidad se incorpore al mercado con la industria del mimbre.

- San Rafael y Nuevo Libertad.

Se trata de dos comunidades que estuvieron a punto de enfrentarse violentamente por cuanto una de ellas reclamaba el terreno donde se encontraba la escuela de la otra comunidad. La Defensoría del Pueblo fortaleció sus mecanismos de diálogo y finalmente ellos solos llegaron a un acuerdo.

c. Caso 3. Piura

El Lunes 25 de mayo del 2005 se realizó una reunión de trabajo sobre el tema de conflictos sociales locales en Piura.

Tipología de conflictos

Los participantes brindaron la siguiente información en cuanto a los conflictos sociales existentes en Piura y zonas aledañas:

1. Conflictos entre el Gobierno Regional y los trabajadores despedidos por el gobierno de Fujimori: exigen su reposición.
2. Conflictos exigiendo servicios educativos: La población de las zonas rurales y asentamientos humanos exige a la UGEL que les

brinde educación primaria estos grupos afectados por vivir lejos de la ciudad.

3. Conflictos entre Juntas Vecinales Comunes: en la provincia de Piura existen más de 160 organizaciones que deben renovar anualmente sus Juntas Directivas. El permanente conflicto en el que tiene que terciar el Municipio Provincial de Piura (MPP) es el de las impugnaciones de las elecciones por el grupo opositor debido a apetitos políticos. Los perdedores involucran a los moradores haciendo marchas y protestando contra las elecciones “fraudulentas” y la nueva junta elegida.
4. Conflictos por invasión de terrenos: los ciudadanos de bajos recursos se organizan y acuden al MPP a formalizar la posesión y propiedad de los lotes. Lamentablemente el MPP no puede habilitar las zonas de expansión urbana.
5. Conflictos laborales en las universidades: la Universidad Nacional de Piura (UNP) está afrontando el reclamo de sus trabajadores que están en huelga exigiendo que el 12% de los recursos directamente recaudados por la UNP formen parte de una bonificación especial. La UNP señala que eso violaría las normas presupuestales, y que no es factible!!
6. Conflicto por comercialización del algodón: marchas y paro regional de los algodóneros de Sechura que buscan un precio definido, no sujeto a la oferta y a la demanda. Exige que el Estado regule el precio como lo hace en Ica.
7. Conflictos entre tripulantes y propietarios de embarcaciones pesqueras en Paita.
8. Conflicto por actividades de la minería artesanal: en el distrito de Las Lomas existen mineros artesanales que vienen contaminando los suelos y aguas de los agricultores quienes se han quejado ante el Municipio pidiendo el cese de las actividades.

Experiencias constructivas de resolución de conflictos

- Mercado Central de Piura

Un caso interesante lo manifestó el representante de la Junta de Administración Compartida (JAC) del Mercado Central de Piura quien indicó que se había llegado a un acuerdo beneficioso para todos hace algunos años con el MPP.

Anteriormente existía un cuestionamiento a la labor municipal de captar tributos de los comerciantes debido a que éstos no notaban ningún beneficio para el mercado, a pesar de cumplir con sus pagos. Es así que se acuerda con

el MPP, como resultado de diversas reuniones, que los aportes de los comerciantes sean utilizados directamente en el mercado bajo el esquema de una gestión compartida. De esta manera se conforma la JAC que viene operando eficientemente hasta el día de hoy.

d. Caso 4. Huancayo

En la dinámica de las reuniones anteriores, la CAJ organizó una mesa de trabajo con funcionarios de la localidad el martes 10 de junio del 2005.

Tipología de conflictos

Los participantes brindaron la siguiente información en cuanto a los conflictos sociales existentes en la Región Junín:

1. Conflictos por el Agua

El recurso Agua genera diversos conflictos entre la sociedad civil y las autoridades. Se cuestionó el ineficiente manejo del recurso agua por parte del municipio, el que administra el recurso.

Por otro lado, se ha conformado el Frente Ciudadano de Defensa del Derecho al Agua del Río Mantaro. Tiene como parte de su bandera la descontaminación del Río Mantaro y la oposición a la privatización del Agua. Este último tema es un tema de actualidad en Huancayo y ha generado cierta preocupación en algunas organizaciones locales.

Del mismo modo, es conocido que la distribución de las aguas provenientes de ojos de agua generan disputas entre campesinos y comunidades a partir de su uso y acceso, al igual que las obtenidas de riachuelos y ríos. Aún así las Juntas de Regantes han ayudado en gran medida a resolver estos conflictos.

2. Conflictos socioambientales: El caso de La Oroya

DOE RUN PERU adquiere la fundición de La Oroya en 1997 como resultado del proceso de privatización de la empresa CENTROMIN PERU, comprometiéndose a hacerse cargo de un conjunto de obligaciones tales como los problemas y pasivos ambientales dejados por CENTROMIN PERU, a través de un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) que debía concluir el 2007. En este programa se pactó la construcción de una Planta de Acido Sulfúrico para procesar los humos tóxicos que emanan de la chimena de la Fundición de La Oroya. Según la empresa le resulta imposible cumplir sus obligaciones en estos plazos, proponiendo, por lo tanto, se amplió el plazo del PAMA para fines del 2011.

Esta situación se complejiza debido a que existen organizaciones de la sociedad civil, organizadas en el Movimiento por la Salud de La Oroya (MOSAO), que han

venido exigiendo desde hace algunos años a DOE RUN soluciones a los problemas de contaminación que vienen afectando a la población (porcentajes altos de plomo en la sangre) y al medio ambiente (aire, aguas y tierras). Estos exigen el cumplimiento del PAMA actual sin que se amplíe el plazo y que se resuelvan los problemas de contaminación en La Oroya, especialmente la contaminación por plomo en la sangre de la población.

Actualmente se han formado dos mesas de diálogo. Una de ellas instalada en la misma ciudad de La Oroya, en la que participan la empresa DOE RUN PERU, el Municipio Provincial, otros alcaldes y grupos de la sociedad civil afines a la empresa. En la ciudad de Huancayo se ha formado otra mesa de diálogo que viene impulsando un proceso de evaluación de la contaminación ambiental y los impactos en la salud de la población en La Oroya. Esta investigación está impulsada por el Arzobispado de Huancayo, y la asiosencia técnica de la Universidad de St. Louis Missouri (USA) y la Iglesia Presbiterana. En esta mesa también se intenta dar propuestas de solución a la contaminación del Río Mantaro. No participa la empresa DOE RUN ni el Municipio Provincial de Yauli. Es muy probable que DOE RUN solicite la ampliación del PAMA y el Estado le conceda su petición.

3. Conflictos de tierras entre comunidades

La Comunidad Campesina de San Juan de Ondores viene afrontando un conflicto de tierras con la SAIS Tupac Amaru. Los comuneros se quejan que desde hace 40 años el Poder Judicial no resuelve el expediente que sobre este asunto se viene tramitando. Desde el 31 de diciembre del año pasado la Comunidad de San Juan de Ondores ha tomado unilateralmente la posesión de las tierras en disputa sin haber recibido oposición de la SAIS Tupac Amaru. Están esperando únicamente que el Poder Judicial formalice la situación actual.

4. Conflictos entre autoridades municipales y grupos de la población local:

Han surgido conflictos derivados del incumplimiento de los acuerdos originados durante el proceso de los presupuestos participativos. Se citó el caso del Municipio Provincial y pobladores de Chupaca.

5. Conflictos gremiales

El sector educación está afectado crónicamente de problemas de corrupción y escaso presupuesto (lo cual afecta los sueldos de los maestros, la infraestructura educativa y la calidad de la enseñanza). Gremialmente, se nota el divisionismo interno producido por la presencia de actores políticos que quieren obtener la hegemonía del SUTE.

6. Conflictos agrarios

Se han presentado numerosos conflictos de tierras entre colonos y comunidades nativas en las zonas de selva, en las cuencas de los Ríos Ene y Tambo, los cuales vienen siendo administrados por el PETT.

De otro lado, la baja de los precios de los productos agrarios ha llevado a que grupos de campesinos planteen sus demandas contra el Estado. Se ha dialogado con ellos para hacerles entender que la política económica actual ya no permite que el Estado regule los precios ni esté obligado a adquirir su producción.

Experiencias constructivas de resolución de conflictos

- **Asháninkas:**

Durante el 2004, grupos de Asháninkas tomaron Puerto Ocopa exigiendo la delimitación de sus territorios entre las regiones Junín y Ucayali, mejores condiciones para la educación y solución a los problemas de tierras.

El Presidente de la Región Junín se constituyó a la zona y en una mesa de diálogo se dio solución a las demandas de la población asháninka. Los compromisos asumidos se vienen implementado adecuadamente.

e. Caso 5. Lima

El viernes 27 de mayo del 2005 se realizó en Lima una reunión con protagonistas de los conflictos sociales en Lima, específicamente con las autoridades distritales de Lince y los vecinos que se oponen a la supuesta remodelación de un parque. Existen en Lima otros conflictos visibles. El conflicto de linderos entre Cañete (Lima) y Chincha (Ica), el conflicto entre los ocupantes del Mercado Mayorista y las autoridades municipales de Lima, entre otros.

El objetivo de la reunión fue aproximarse a un conflicto en concreto, bastante cercano, en la perspectiva de analizar su proceso y distinguir a los actores del mismo. El conflicto se refiere a dos posiciones antagónicas, la de la Municipalidad de Lince que pretende remodelar el parque Mariscal Castilla destruyendo supuestamente áreas verdes y contradiciendo una ordenanza municipal que protege los “pulmones” de la ciudad; y por otro lado, la posición de los vecinos, que no están dispuestos a ceder y que denuncian “imposición” por parte de la autoridad.

El Comité de Defensa del Parque Mariscal Castilla, el Foro Ecológico y las autoridades municipales del distrito de Lince, cada cual tiene una percepción distinta del problema y de la forma como viene procesándose el conflicto. Los vecinos acusaron violencia por parte de las autoridades municipales y recurrieron a algunos adjetivos. Dijeron que el alcalde mantiene una posición poco democrática, cerrada, aunque para las cámaras de televisión y la opinión

pública muestre una falsa actitud. Además, mientras se tanteaba un diálogo, el alcalde empezó a ejecutar las obras de remodelación del parque, apelando a la política de los hechos consumados.

Este conflicto puso en evidencia que cuando una de las partes intenta un diálogo (vecinos) y la otra se mantiene en su objetivo inicial (remodelar el parque) se dificulta la solución y sólo gana uno de los actores mientras el otro pierde. En una democracia las autoridades deben su gestión a los ciudadanos y por tanto debiera mantener una escucha activa que los acerque a ellos, al menos buscar una solución justa y equitativa que satisfaga a todos. Lo contrario es antidemocrático y contrario a la representatividad que toda autoridad elegida tiene. Un mecanismo válido en este caso hubiera sido una consulta a todos los vecinos del distrito.

f. Tipología General de conflictos sociales en el Perú

Sobre la base de los insumos recogidos por las reuniones organizadas por la CAJ y los reportes de Defensoría del Pueblo además de las diversas notas periodísticas se ha elaborado una tipología que debe servir para identificar los casos y plantear recomendaciones generales que se puedan aplicar a todos ellos. Es notorio que en la mayor parte de los conflictos sociales existe una actual o potencial confrontación de los actores sociales con el Estado. Algunos de los conflictos específicos han logrado ser superados mientras se realizaba el presente capítulo del manual.

- Conflictos gremiales: CGTP, SUTEP, Construcción Civil, sector salud. Existen conflictos intraorgánicos como los del interior del SUTEP controlado, según se afirma, por Patria Roja. A la vez existen diversos conflictos por el control de los centros educativos.
- Conflictos derivados del transporte público: Motocares, motos lineales, combis, buses interprovinciales.
- Conflictos socio ambientales: Por concesiones forestales, agua, por actividades petroleras, por actividades minero metalúrgicas. En el caso del agua se enfrentan problemas de distinta índole como la privatización de los servicios públicos, temas de uso y acceso, contaminación, escasez.
- Conflictos territoriales: De linderos, entre comunidades nativas y campesinas. Entre regiones, entre provincias y entre distritos.
- Conflictos agrarios: De productores arroceros (norte), paperos (Apurímac) y algodoneros (Piura e Ica) que le exigen al Estado subsidios y la compra de sus productos. Algunos productores van más allá de las demandas particulares y exigen que el Estado no firme el Tratado de Libre Comercio.
- Conflictos laborales: Trabajadores por aumento de sueldo y ex trabajadores que exigen reposición al Estado.

- Conflictos entre autoridades y grupos de población local: Supuesta corrupción, cuestionamiento a la gestión de las autoridades locales, falta de mecanismos de participación, autoritarismo, mecanismos de revocatoria ineficientes, intereses políticos subalternos e incluso económicos (por ejemplo, contrabando).
- Conflictos étnicos: En razón de rivalidades y diferencias históricas entre grupos étnicos y entre comunidades nativas y colonos.
- Conflictos universitarios: Los que ocurren dentro de las universidades entre las autoridades y los estudiantes, entre grupos por la autoridad universitaria, etc.
- Conflictos entre gremios profesionales: Se producen al interior de los gremios profesionales en torno a la gestión de la autoridad gremial.

4. BALANCE SOBRE LOS CONFLICTOS SOCIALES EN EL PERÚ

Uno de los problemas verificables es que existen conflictos en los que lo que prevalece es la subjetividad y el ánimo exacerbado. Según reportan los investigadores de la CAJ en su viaje a Puno, el alcalde de Ilave, Cirilo Robles, asesinado por la turbamulta en abril del 2004, ganó muchos antagonismos con su personalidad hostil. Robles fue linchado por la comunidad, según algunos asistentes a la reunión técnica de la CAJ en Puno, porque se había granjeado muchas enemistades a nivel político. La población lo acusó de "corrupto". Algunos meses después, según informe de la Contraloría General de la República, se descartaría la corrupción en la gestión de Robles.

Las antipatías, las rivalidades políticas, los azuzamientos de extremistas infiltrados en las multitudes llevaron a los hechos de horror del 2004, un alcalde asesinado por los ciudadanos de la provincia. Si bien, el argumento sociológico, distante de los hechos, fue la "falta de Estado" o la presencia de movimientos étnicos, la causa según los testigos y cercanos del conflicto no fue exclusivamente esa. Hay un conjunto de elementos que entran en juego al momento de calificar un conflicto social determinado.

De acuerdo a la tipología estructurada anteriormente existe, no obstante, un componente económico importante que podría identificarse como la causa primera o el sustrato del cual se derivan incluso la conflictividad de tipo personal, política, cultural, etc. Siempre se constata una situación de escasez de recursos y competencia por el mismo. En los conflictos gremiales se produce la demanda de recursos y mejoras a un Estado que no es capaz de satisfacer esa demanda. En los conflictos socio ambientales la disputa es por recursos escasos, espacios, aguas, aire. Las empresas no tienen vías de desecho de sustancias; el agua es un recurso de escasa disponibilidad para todos por lo que se requiere un nivel de organización en torno a ella; los productores necesitan capital y mercados y creen que el Estado tiene la

obligación de facilitárselos; los trabajadores pretenden incrementos que el Estado no puede dar sin perjudicar a otros sectores y sin provocar conflictos en otros ámbitos; los pobladores de las diversas localidades viven en pobreza (el grueso de los conflictos sociales ocurren en zonas de mayor pobreza) y exigen una mejor calidad de vida que las austeras autoridades locales ni el Estado central les puede proveer.

Es evidente que las demandas sociales colisionan con un Estado frágil y sin disposición de recursos, cercado por un presupuesto que no alcanza para satisfacer a la ciudadanía.

Para algunos, reducir la explicación de la violencia social a la situación económica de las familias es insuficiente. En cierta forma es cierto, pues siempre enriquece el análisis si se apela también a otras variables. Pero, lo que sí debe enfatizarse es que la pobreza es un problema estructural que produce insatisfacción ciudadana e induce a un enfoque crítico de la realidad lo que a su vez genera las condiciones precipitantes del conflicto.

En una localidad privada de los servicios básicos, un desaire intrascendente del alcalde a un representante vecinal es capaz de alimentar la ira colectiva y actos de violencia que nacen de la frustración. En el proceso del conflicto, los pobladores suman acusaciones y cuestionamientos a su autoridad, muchas veces sin mayor prueba y saltando la presunción de inocencia. Las autoridades pueden ser los “chivos expiatorios” de una situación difícil de superar, de la frustración personal y colectiva que ve en el “Estado” (el alcalde suele ser la concreción de ese Estado) al gestor de su mal.

Poco han podido hacer al respecto los espacios de interlocución creados, como las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP). De acuerdo a datos recogidos por Carlos Meléndez de la Asociación Civil Transparencia (Hipótesis sobre los conflictos sociales del Perú actual- diciembre del 2004) “de los 42 distritos donde hubo enfrentamientos entre alcaldes y pobladores, en el 69% existía una mesa de concertación de lucha contra la pobreza de alcance distrital. Por lo tanto, la existencia de MCLCP parecería no influir directamente en la posibilidad de prevenir un conflicto o de canalizarlo a través de este espacio”. Es notable además que los mecanismos de participación ciudadana se han incrementado en todos ámbitos del poder político, pero al mismo tiempo es probable que nadie se sienta partícipe del poder. En los Concejos de Coordinación Regional, en los Concejos de Coordinación Local, en las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza y en los Presupuestos Participativos de todo nivel, los ciudadanos tienen la vía para definir las decisiones de poder, pero los conflictos sociales no se han detenido, se han incrementado. En algunos casos, estos espacios de comunicación entre pobladores y autoridades han sido ineficientes para producir decisiones políticas con auténtica participación ciudadana.

La pobreza es el sustrato, pero confluyen otros factores posibles. Uno de los factores que pueden explicar la alta conflictividad es la organización social que se estructuró en las décadas del 80 y del 90 para detener a la subversión y protegerse de ella. La vocación organizativa de la población alentada por las

organizaciones sociales y la propia Iglesia, especialmente en el sur andino puede ser considerado la gestación de la movilidad social de los primeros años del siglo XXI.

Si a estas causas se les añade la falta de representatividad de muchas autoridades que progresivamente se alejaron de las demandas ciudadanas y del voto del elector así como la corrupción por falta de control exhaustivo del uso de recursos (visible muchas veces por el despilfarro), el conflicto se vuelve vivo, se atiza hasta convertirse, como en muchos casos, en toma violenta de la sede del poder local, una forma en que los pobladores se autoafirman en la idea de que el poder les pertenece a ellos.

Tercer capítulo:

Objetivo: Presentar los enfoques actuales en torno a la prevención, resolución de conflictos y la negociación

1. Prevención de conflictos: definición y aspectos de importancia

Los conflictos han llevado a muchos estudiosos del tema a plantear soluciones y mecanismos de prevención. Sin embargo, muchas veces los conflictos son positivos y resulta conveniente que ocurran, pues mantener el problema durante mucho tiempo podría llevar a escaladas más altas si el conflicto se llega a producir. El problema, aún no convertido en conflicto, acumula energías y tensiones que tienden a generar conflictos más intensos. La prevención podría contribuir, al contrario de lo que busca, a estimular el conflicto y la violencia de los protagonistas.

Algunos especialistas (tercera reunión técnica de la CAJ sobre conflictos en Lima, 13 de junio del 2005) enfatizan que de lo que se trata finalmente es de gestionar exitosamente los conflictos para que éstos no degeneren en crisis. Un conflicto mal administrado puede alentar emociones que hagan inmanejable la crisis.

1.1. Prevención a través de institucionalidad

No obstante, también es válida la propuesta de minimizar y prevenir los conflictos (cuando estos son esencialmente negativos) a través de mecanismos institucionales, tales como la revocatoria. Por ejemplo, un alcalde puede ser elegido con 15% de los votos en cualquier localidad del Perú, pero se requiere algo más para pedir su revocatoria, así lo permiten las reglas electorales. Para revocarlo, el poblador interesado en reemplazar a su autoridad, debe viajar hasta Lima para comprar el Kit. La institucionalidad no favorece la prevención de los conflictos sociales.

Sostiene Elisa Wiener que “En distritos más grandes o en ámbitos provinciales es mucho más difícil realizar una revocatoria porque no se logra el número de firmas. Pero, por otro lado, en el acto de votación la meta de superar en votos la mitad más uno del padrón de electores, se convierte casi en imbatible y representa un esfuerzo mucho mayor que el que hay que hacer para lograr elegirse que requiere sólo mayoría simple. Podemos suponer que el mecanismo está pensado para sociedades más institucionalizadas, donde para empezar los padrones de electores son más actualizados y los niveles de información de la población sobre sus derechos muy superiores”¹

De otro lado, el modelo de gestión municipal en Perú privilegia un esquema en el que el alcalde goza de amplias atribuciones, en desmedro del un Concejo Municipal y regidores con atribuciones limitadas. Se distingue una autoridad

¹ WIENER BRAVO, Elisa. Ciudadanía, institucionalidad y gobernabilidad en la sociedad rural. SEPIA, Pucallpa, 2003.

municipal que además tiene la mayoría de regidores por prerrogativa electoral. Un alcalde tiene la mayoría en el Concejo al margen del porcentaje de votación que obtuvo durante las elecciones. Esta situación dada en diversas localidades del país debe concordarse con las deficiencias de la Ley de los derechos de participación y control ciudadano, 26300, que no contribuye a alentar la participación, pues coloca “vallas” muy difíciles de superar para los promotores de las revocatorias.

Un caso hipotético que sirve de modelo es que para remover una autoridad local se requiere del 50% más uno de los electores de un distrito o provincia, o el 25% de electores si se pretende solo promover la revocatoria de autoridades elegidas, o el 20% de la población electoral si se demanda la rendición de cuentas. Un alcalde puede haber sido elegido por el 20% de la población electoral de la localidad.

La prevención de los conflictos sociales requiere de mecanismos fáciles de participación y control ciudadano a la autoridad local y regional. Las salidas institucionales impedirían los quiebres traumáticos que sólo producen más violencia y tienen un efecto multiplicador, pues generan un influjo en otras localidades.

1.2. Prevención a partir de la reversión de las causas estructurales

Prevenir conflictos a partir de sus causas estructurales es una opción que requiere de mayor tiempo y de políticas públicas destinadas a revertir indicadores sociales negativos. Referirse a la prevención a partir del supuesto de la derrota de la pobreza puede ser utópico en sociedades descapitalizadas como la peruana y en la que el Estado tiene escasos recursos. Sin embargo, la dificultad no la invalida como alternativa.

El primer paso es entender el problema social y tener todos los elementos que explican el conflicto. Mal se haría en satanizar las revueltas sociales llamando a la represión cuando de lo que se trata es de escuchar activamente los argumentos de los pobladores levantados. En el Perú, pese a la gravedad del diagnóstico, un 35% de los conflictos sociales se solucionan por medio del diálogo, pero los acuerdos son precarios, poco a poco se retorna a la situación anterior. En muchos casos los diálogos se producen como consecuencia de mecanismos de fuerza (por ejemplo, bloqueo de carretera). Es un recurso de los pobladores presionar con violencia para que el gobierno nombre una comisión de alto nivel que se siente a negociar, difícilmente se acepta funcionarios de mando medio preparados para obtener acuerdos.

Generalmente, los acuerdos logrados no resuelven los problemas de fondo porque no depende ni aún del gobierno que se den las condiciones que favorezcan los intereses de la población demandante. Incluso, proteger el medio ambiente y desplazar con un mínimo de coacción a las grandes empresas mineras genera un costo para el Estado en términos de relación con el capital extranjero y de seguridad económica. Una forma de intervenir es promover la responsabilidad social empresarial, manteniendo comunicación fluida y compromisos recíprocos del Estado con las empresas de cara a reducir

el impacto de la actividad minera. Esta debe generar mejoras en las condiciones de vida de las poblaciones aledañas estimulando, por ejemplo, la empresarialidad de las familias con relación a la compañía minera. Esto es, estructurar y dinamizar negocios familiares en torno al proceso productivo minero. Se fomenta y facilita el capital para producir vestimenta para los trabajadores, se preparan y distribuyen alimentos. Se contrata preferentemente a personas de la localidad para el trabajo minero, etc. Además, el Estado debe asegurar que las rentas que obtiene por las actividades mineras retornen a la población del lugar donde se realiza la extracción y no sea destinada a alimentar burocracias centrales, regionales o locales. Una porción de lo que el Estado cobra a las empresas mineras tiene calidad de Impuesto a la Renta y es un ingreso al fisco sin retorno a la localidad.

Se debiera propender a una mejor relación entre empresas mineras, pobladores y Estado. No obstante, es sensato reconocer que ello no asegura la eliminación de los elementos contaminantes. Si esta situación, por el contrario, persiste, el problema de fondo continúa y ni una mejor relación (que reditúe en las carencias estructurales de la población) solucionará el conflicto.

En los conflictos entre pobladores y autoridades locales existe un fenómeno, el alcalde es la concreción del Estado, de ese Estado que no provee servicios y que se mantiene pasivo frente a las enfermedades, el desempleo, el hambre, la inseguridad, etc. Así, el alcalde se convierte en una suerte de “chivo expiatorio” de la pobreza, al margen de si sus funciones están relacionadas apenas al ornato, limpieza y seguridad ciudadana. Para el poblador promedio en las localidades en conflicto, el alcalde es un personaje corrupto, un enemigo popular que debe ser expulsado y en el peor de los casos ajusticiado.

Es real que la presencia del Estado en todo el territorio nacional y que una mejor estructuración y diseminación orgánica podría contribuir en algo a aminorar la conflictividad social; ello requiere de un proceso de descentralización económica, un redimensionamiento espacial del Estado que no signifique una redistribución de la burocracia sino de los servicios sociales que puede proveer en materia de salud, educación, fomento del empleo.

1.3. Prevención a partir del análisis

Generalmente el Servicio de Inteligencia, especialmente a nivel de la Policía realiza un mapeo de aquellas situaciones en el territorio nacional que se anuncian como un conflicto. Un caso tangible fue el de la toma de la comisaría en Andahuaylas por parte de un grupo de etnocaceristas. Se sabía de antemano de una reunión de cocaleros y de la presencia de este grupo en la zona. Sin embargo, pese a que existía información para anticiparse a los hechos no había un análisis del fenómeno y de su posibilidad de acción.

Quizás muchos conflictos no puedan prevenirse, pero el impacto de la violencia que ellos son capaces de generar puede evitarse con un diagnóstico y análisis del perfil de los protagonistas del conflicto. Para que sea posible una Inteligencia analítica en el Estado (que prevenga los conflictos o su daño) se

hace necesario el reclutamiento de analistas políticos, sociólogos, psicólogos y conflictólogos en el Servicio de Inteligencia del Estado y en el de la Policía Nacional.

Un mecanismo de prevención de conflictos es, en efecto, el manejo de la información de la situación previa y el adecuado razonamiento y proyección de la misma. El Estado debe ser proactivo con relación a los conflictos. Cuando es reactivo se ve forzado a negociar bajo presión o chantaje y por tanto en la presunta “solución” alguien siempre pierde aunque inicialmente crea que ha ganado.

No obstante, si la violencia estructural, es decir, la pobreza se mantiene, cualquier intento de prevención por operación de inteligencia puede darle al Estado un triunfo precario y alimentar nuevos caldos de cultivo de conflictos y violencia.

2. Resolución de conflictos: definición, procesos y formas.

Como en el caso de la prevención, la resolución de un conflicto no siempre es un hecho positivo. A veces una solución acordada no liquida el problema, el cual subsiste. Muchas veces, la diversidad de percepciones puede generar un falso acuerdo o una resolución negativa. Esto puede suceder cuando las partes tienen un enfoque diferente del problema y fuerzan una negociación guiada por percepciones diferentes. Es posible que se logre un acuerdo por cesiones, pero que a la vez se mantengan las condiciones esenciales que generaron el conflicto. Por ejemplo, la autoridad es cuestionada por sus malos manejos, pero se logra un acuerdo sobre la base de la promesa de construir una escuela y un puente. La autoridad puede considerar que el problema es la ira ciudadana por la falta de infraestructura. El problema puede ser aquel que figura en la mente de cada protagonista, ser subjetivo y plural.

Una resolución positiva del conflicto es la que ha identificado previamente el problema real y común. Si no es así, las condiciones latentes persisten y pueden amenazar con revivir el antagonismo.

Con esa previsión, es oportuno definir y explicar los procesos y formas de la resolución de conflictos, como una situación final y real que no deja espacio para la reanimación de las contradicciones entre las partes.

El término “resolución” procede de la voz latina *Resolutio*, que significa “acción y efecto de resolver”² *Resolver* procede del Latín: re y solvere, que significa soltar, desatar. En el caso del presente manual nos referimos a la solución de un antagonismo y no de las llamadas “disonancias cognitivas” (conflictos internos). El conflicto es un “proceso que se inicia cuando una parte percibe que otra la ha afectado de manera negativa o que está a punto de afectar de

² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA; Diccionario de la Lengua Española, T. II. P. 892. Vigésima edición. 1984.

manera negativa alguno de sus intereses”³. Un concepto que complementa es el del conflicto como objetivos contradictorios y conciencia de esa contradicción. De esta manera, la resolución de un conflicto es el efecto de desatar el entrapamiento producido por la existencia de intereses y objetivos en contradicción.

2.1. Procesos de resolución de conflictos

Los principales procesos alternativos al proceso judicial por los cuales se resuelven los conflictos son cuatro:

a. *La Negociación o Transacción*

Las partes enfrentan, directamente, sin la intervención de un tercero, la solución de un problema. En este caso no hay un tercero que encauce a las partes promoviendo o facilitando el acuerdo. Para que este proceso tenga éxito es necesaria la voluntad de las partes para solucionar el conflicto mediante el diálogo.

Las partes fundan una relación temporal dentro de la cual cada una transmite a la otra su posición y sus expectativas frente al conflicto, se manifiesta frente a la utilización específica de determinados recursos o de aspectos intangibles referentes a la relación o al procedimiento para resolver las diferencias de objetivos.

Sin embargo, la ausencia de un tercero (aunque pueda haberse dado la presencia previa de un facilitador) puede negar la posibilidad de un liderazgo conductor. Es más fácil lograr acuerdos, por ejemplo, con la presencia mediadora de la Iglesia (del párroco de la localidad) que dirige el proceso, aproxima a las partes y facilita el diálogo. En una negociación siempre existe el elemento de desconfianza y sospecha en el otro. Un tercero actúa como un factor de confianza que certifica que no va a haber un aprovechamiento de la buena fe del otro.

b. *La Mediación*

Cuando las partes intentan negociar, pero reparan que falta confianza recíproca para sostener un diálogo y solucionar directamente su controversia recurren a un tercero neutral para que promueva nuevas conversaciones que permitan hallar una solución satisfactoria para todos. Según Christopher Moore, la mediación es “la intervención en una disputa o negociación, de un tercero aceptable, imparcial y neutral que carece de un poder autorizado o de decisión para ayudar en las partes en disputa a alcanzar voluntariamente su propio arreglo mutuamente aceptable”⁴. La aceptabilidad es la disposición de los antagonistas a permitir que un tercero se involucre en la relación.

³ ROBBINS, Stephen P., Comportamiento Organizacional, Conceptos, Controversias y Aplicaciones, Cap. XIII, P. 461. Edit. Prentice Hall, Sexta Edición, 1994.

⁴ MOORE, Christopher. El Proceso de Mediación. Granica. Buenos Aires, 1995.

El tercero no plantea alternativas de solución, únicamente se limita a ser un facilitador del diálogo. Un mediador convoca a las partes y les invoca reinicien el diálogo y el planteamiento de propuestas viables que hagan posible un acuerdo.

Al contrario de lo que afirma Moore más adelante en su obra citada, la imparcialidad requiere que las partes desconozcan la opinión personal del mediador respecto al resultado de un conflicto. Para las partes, el mediador no debe tener opinión, ésta no debe trascender y debiera mantenerse como inexistente. Un caso reciente nos permite recurrir a un ejemplo. La Iglesia Católica a través de algunos de sus representantes en las provincias ha tomado una posición recalcitrante con relación a la inversión minera en las localidades. Es el caso del padre Marco Arana que manifestó lo siguiente al cerrar una conferencia: " ¡Que Cajamarca no sea una región minera sino agrícola y que las rondas campesinas estén listas para defenderla. Que se declare la intangibilidad del cerro Quilish! Tal expresión haría difícil la mediación de la Iglesia Católica en los conflictos entre empresas mineras y pobladores; pues para una de las partes subsistiría la desconfianza inicial y todo diálogo estaría marcado por la sospecha. Un buen acuerdo se construye con confianza recíproca, sin ella sólo existe precariedad en el resultado.

El mediador debe tener un peso moral para las partes y generalmente en las localidades esta cualidad la tiene la Iglesia, institución de consenso que se ofrece como una garantía de facilitación de procesos. Lamentablemente, la expresión de posición muchas veces origina su exclusión como actor mediador.

c. La facilitación

La facilitación es una actividad orientada a favorecer la comunicación entre las partes involucradas en el conflicto. Su objetivo específico es el de generar un ambiente propicio para la discusión. El tercero ofrece garantía que no tiene un interés particular en el resultado específico de la controversia. Lo más recomendable es la utilización de facilitadores externos, instituciones o personajes ajenos completamente al problema. La neutralidad aparente es una condición de éxito de la facilitación. En esa lógica, el facilitador debe abstenerse de emitir propuestas o soluciones o emitir juicios sobre lo que se expone en la discusión. Se prefiere su ayuda en términos de generar procedimientos que ayuden a mantener a las partes orientadas a los problemas específicos sin desviarse hacia asuntos ajenos o a la incorporación de cuestiones personales.

d. La Conciliación

Cuando las partes recurren a un tercero neutral, quien además de convocar a las partes y facilitar el reinicio del diálogo, puede sugerir alternativas de solución para que sean evaluadas por las partes. Las propuestas del conciliador no dejarán de estar en el plano de las propuestas y por tanto las partes gozan de un amplio margen de libertad para optar por seguir la sugerencia o descartarla.

En los conflictos mineros, el alcalde del distrito o la provincia puede ser un buen mediador entre los pobladores y las mineras. Igual papel puede tener el gobierno regional. Sin embargo, la representación política obtenida los convierte o debería convertirlos en “juez y parte” y por tanto se pierde el elemento confianza que con mayor razón que en el caso anterior debe acompañar a la conciliación.

Un conciliador elegido por las partes por sus méritos profesionales o personales (sin perjuicio que sea una institución) puede administrar un conflicto por daños al medio ambiente, donde la parte afectada, reclama ser resarcida económicamente, evaluar los hechos y sugerir montos de ayuda económica a la localidad por parte de la empresa minera.

e. *El Arbitraje*

Por el arbitraje las partes delegan en un tercero neutral la definición y la forma de solución de un conflicto. Las partes pueden nominar a los árbitros o aceptar los que una institución arbitral designe. No obstante las ventajas y cualidades de este proceso, los laudos no pueden cerrar la posibilidad de intervención del Poder Judicial cuando se ven afectados los derechos fundamentales de las personas y no se han seguido las pautas de un debido proceso.

El arbitraje se usa en temas comerciales y las cámaras de comercio son las asignadas a resolver los conflictos, pero las partes tienen la facultad de definir los procedimientos.

2.2. Formas de solución de conflictos

Según el nivel de control o poder que tengan las partes para solucionar por sí mismos o mediante terceras personas un conflicto, se pueden clasificar los procesos de resolución de conflictos, en tres grupos. Cada uno será la manifestación de las preferencias de método de las partes para solucionar el conflicto.

a. *Autotutela*

Los conflictos son solucionados directamente por las partes haciendo uso de la violencia. No hay en absoluto ninguna disposición de conversar para conseguir acuerdos porque lo que se tiene como objetivo único e inflexible es ganar. No hay otra alternativa a ganar. En este caso, competir es según la percepción de las partes o de una de ellas, la actitud más acorde al objetivo que se persigue. No se considera como posibilidad compartir la ganancia a través de un resultado, pues ello supondría ceder y en toda cesión se pierde una porción para ganar lo sustancial. Se busca el 100% del objetivo.

Cuando no existe confianza, pues ésta se ha perdido completamente (por ejemplo, en el caso de una autoridad sorprendida *in fraganti* en acto de corrupción), los pobladores no estarán dispuestos a otorgar ventaja alguna. La

revelación puesta a los ojos de los ciudadanos en vídeos o fotografías o en audio radial, según fuera el caso exacerbará el ánimo colectivo. En una localidad signada por las privaciones materiales, un hecho de este tipo, inducirá a que los pobladores, anteladamente opuestos a su autoridad, recurran a la violencia descartando categóricamente el diálogo.

Esta forma tiene en su expresión una forma primitiva de resolver conflictos, cuando la violencia no era monopolio del Estado y las partes en pugna recurrían a la violencia para ganar un conflicto. En un Estado moderno, de cualquier tipo, la autotutela está sancionada por el Código Penal. Pero la sanción jurídica es irrelevante en una sociedad en la que la percepción del castigo puede desbordar la capacidad del Estado para administrarlo. En un distrito remoto del país, sumamente pobre y sin presencia del Estado, los pobladores asumen el papel de Policía, Juez y Penitenciaría. La mayoría impone la pena más justa, según su propia concepción del daño y la emoción reinante.

En Piura recientemente se dio el caso de la autotutela. Esta región está actualmente (a la fecha de elaboración de este capítulo) convulsionada por un conflicto social originado por una empresa minera canadiense. Se trata de la empresa Majaz, que se ubica en la provincia de Huancabamba. En abril, la coordinadora de rondas campesinas de Huancabamba anunció una marcha hacia el campamento de Majaz para pedir que se retire de la zona. La empresa solicitó la inmediata intervención policial para proteger sus instalaciones y la obtuvo de manera inmediata. Los habitantes de Huancabamba y San Ignacio se vieron, sostienen los testigos, acorralados por grandes contingentes policiales que llegaron hacia ambas provincias para reprimir la marcha desde sus inicios. La autotutela de Majaz generó varias consecuencias, una de ellas la escalada del conflicto y la otra el aborto para el futuro de la posibilidad de que ronderos y policías coordinen esfuerzos a favor de la seguridad ciudadana.

b. Autocomposición

En este caso las partes resuelven el conflicto sin la intervención de terceros. Involucra la voluntad de las partes de llegar a un acuerdo. Ocurre muchas veces porque los antagonistas reparan que agotar los recursos en el conflicto es más costoso que perder una porción del objetivo en un acuerdo. En ciertas ocasiones hay terceros o las mismas partes pueden ganar más con preservar el conflicto que deteniéndolo.

c. Heterocomposición

Un tercero ajeno a las partes define la solución del conflicto. Incluye el proceso judicial y el arbitraje. La mediación y la conciliación dependen de la voluntad de las partes de arreglar la situación conflictiva y por tanto constituyen una forma de autocomposición.

Existe una intervención de terceros que no contribuye a administrar el conflicto sino que lo azuza o propugna la posición de una de las partes. Al margen de la

buena intención, este tipo de participación excluye la negociación e impulsa la realización del objetivo de una de las partes en perjuicio del objetivo de la otra. Es, a diferencia de la mediación o el arbitraje, una intervención no invitada. Con relación al caso de Majaz, los obispos de Piura, Chulucanas y Jaén se reunieron para solicitar, en un pronunciamiento conjunto, que se dejen sin efecto las concesiones mineras en sus tres jurisdicciones. Los obispos expresaron su inquietud por el clima de conmoción social que las empresas IMP y Majaz han creado en su territorio y apelaron al discurso religioso, introduciendo elementos que sólo aportan a la agudización del conflicto. La respuesta no se hizo esperar y Majaz denunció a los sacerdotes y ronderos por delitos contra el patrimonio. Una reacción sin fundamento jurídico que también crea un nuevo conflicto: el de la empresa con la Iglesia y los ronderos.

3. Gestión y transformación de conflictos

Los conflictos pueden expresar la divergencia de objetivos, lo cual es perfectamente natural en una sociedad plural. Solucionarlos puede acarrear nuevos problemas y gestar una acumulación del descontento de las partes que finalmente revitalice la pugna y concluya en una crisis. Ante ese supuesto, una opción válida es la gestión de los conflictos o, según sea el caso, su transformación.

3.1. La gestión de los conflictos

Los conflictos sociales son inherentes al funcionamiento de toda sociedad y en una democracia pueden ser necesarios y legítimos, porque “traducen en demandas la diversidad social”⁵. Por ello, el problema no es necesariamente que existan conflictos sino que éstos no puedan ser controlados o administrados. “Los conflictos sociales, aún los graves, no son ni críticos ni violentos cuando existe un espacio político con la suficiente legitimidad y capacidad institucional para procesarlos y absorberlos”⁶.

La gestión de conflictos busca aprovechar la capacidad de innovación y cambio cualitativo del conflicto⁷ administrando el proceso de diálogo sin solucionar la controversia. No obstante, toda gestión tiene como objetivo inmediato que el conflicto no degenera en crisis, por lo tanto la gestión del conflicto constituye una prevención de la crisis.

En esta situación subsiste la contradicción entre las partes ya que la gestión ataca la forma como se viene procesando la relación conflictiva, pero no el conflicto en sí mismo. En el Perú, la gestión de los conflictos implica que los actores sociales demandantes no recurrirán a la violencia. Para cumplir este objetivo, se buscarán con las autoridades soluciones conjuntas y diálogos de sinceramiento mutuo. Importa sobre todo el comportamiento y las

⁵ BALBOA, Miguel. ¿Por qué no cesan los conflictos? La Prensa, Bolivia 6 de junio del 2004.

⁶ Ibid

⁷ www.conflictologia.net

demostraciones de buena fe de los actores aún cuando no se prevea en corto plazo un acuerdo definitivo y central.

Es conveniente señalar que los tipos de conflictos existentes en el Perú, como se constata en el segundo capítulo del presente manual, son gestionables, pues carecen de una visión ideológico-política. En concreto, los nuevos movimientos sociales presentan demandas sin connotaciones clasistas ni subordinadas a un fin teleológico (la construcción de una nueva sociedad). Estas demandas se relacionan por lo general a problemas de la cotidianidad familiar y social. Por ejemplo, el acceso a recursos y sus beneficios, privación de servicios básicos, calidad de vida, contaminación del ambiente, corrupción de la autoridad, etc.

La gestión de un conflicto es viable en un conflicto basado en objetivos divergentes relacionados con problemas concretos. Las dificultades son visibles cuando el antagonismo responde a la aspiración de una de las partes de cambiar radicalmente y con violencia el modelo político, social, cultural y económico de una Nación. Este fue el caso de Sendero Luminoso en el Perú y es el de las FARC en Colombia. El componente ideológico del conflicto lo torna invulnerable a la disposición del Estado por negociar una salida pacífica.

Si bien en el Perú no se da ni se vislumbra actualmente un proceso de lucha entre concepciones políticas del mundo, existen indicios según el Ministerio del Interior de la participación de organizaciones políticas extremistas de izquierda, en particular “Patria Roja”, interesadas en promover campañas contra las empresas mineras y medrar políticamente. De acuerdo al gabinete de crisis del Ministerio del Interior, la referida agrupación está detrás de las protestas contra las mineras en la zona norte del país: “Patria Roja tiene cuadros en el sector Educación y realiza tareas de ‘extensión política’. Parte de sus dirigentes utilizan su licencia sindical para hacer labor política con algunas rondas campesinas con el fin de obstaculizar el funcionamiento de las empresas mineras”.

En este caso, es posible que el conflicto no logró gestionarse debido a la intervención malévola de terceros en preservarlo. En muchos casos, los conflictos permiten que varios actores ajenos al mismo ganen política o económicamente. Cuando no son los fabricantes o traficantes de armas, pueden ser los mismos movimientos levantados en armas (si fuera el caso) los que lucran. En los conflictos armados internos (Colombia es el caso más tangible) se presume una reserva de recursos provenientes del narcotráfico para el sostenimiento de las tropas rebeldes. Incluso, algunas potencias pueden beneficiarse vendiendo armas. Los narcotraficantes, por su parte, perciben el conflicto como un valioso elemento distractor. El conflicto desvía la atención del Gobierno y de las Fuerzas Armadas y Policiales. Es difícil ubicar un conflicto que no derive ganancias a alguien. En menor escala, en conflictos sociales como los que atraviesa el Perú, quienes ganan son los que aprovechan el descontento y las movilizaciones para posicionar liderazgos en la zona y estructurar bases políticas.

En un contexto de ganancias de terceros, éstos son los principales opositores a la gestión del conflicto.

3.2. La transformación de los conflictos

Un conflicto se transforma cuando crea una oportunidad. Sostiene Baruch Bush que “la reelaboración de la orientación basada en la resolución de problemas comienza por cuestionar en primer lugar la premisa de que es necesario considerar los conflictos como problemas”⁸ El enfoque transformador se fundaría en la premisa magistral del oriente que reclama sabio “convertir cada crisis en una oportunidad”.

Es concebible en un esquema fijo de percepciones que cada actor en conflicto tiene una noción del problema y del objetivo que desea alcanzar. Sin embargo, la mejor manera de negociar es tener más de una alternativa entre manos. Esto significa la posibilidad de cambiar el objetivo, matizarlo o descubrir que una meta diferente asegura mayores beneficios que el objetivo inicial.

En el conflicto entre los vecinos y el alcalde del distrito limeño de Lince con relación a la remodelación del parque quedaba en evidencia para los primeros que había un daño ambiental. Para el alcalde este daño era mínimo y por tanto el problema no existía. La transformación en este tipo de conflictos supone alternativas para ambos bandos. Por ejemplo, el alcalde podía alentar la participación de los vecinos en el diseño de la obra y los vecinos podrían presentar como opción un estudio de impacto ambiental con el compromiso edil de que los resultados serán materia de reevaluación del proyecto. La transformación es más clara en el primer supuesto. Los vecinos determinan por fin cómo será la remodelación y pueden recibir sugerencias cuyo seguimiento redunde en una revalorización de la zona urbana en cuestión. Cada vecino podría ver así incrementado el valor de su vivienda.

En la transformación del conflicto las partes reacomodan sus valoraciones. Pero para llegar a este nivel se requiere madurez emocional y claridad respecto a las posibilidades reales que ofrece el cambio. El autor citado anteriormente afirma que es típico que las partes “en disputa estén conmovidas, confundidas, temerosas, desorganizadas e inseguras acerca de lo que deben hacer. En consecuencia, se sienten vulnerables y excedidas por la situación”⁹ De esta manera resulta un paso extremo virar en la línea de la meta de origen, pues existe en materia de objetivos una suerte de inercia, un reparo frente al cambio de visión.

⁸ BUSH Baruch. La promesa de la mediación. Granica. Buenos Aires. 1996

⁹ BUSH. OP. CIT.

4. Tácticas de la negociación

El tema de los conflictos ha sido muy estudiado en el ámbito de la empresa, bajo un sentido de acomodo económico y logro comercial. En materia político-social (relación entre gobiernos y ciudadanos) existe muy poco material, por lo que lo asimilado debe reconducirse y adaptarse a este tipo de conflictos. A pesar que la democracia permite la oposición del ciudadano a la autoridad pública, no se ha creado una disciplina propia que analice y proponga vías de solución.

Los conflictos también han sido estudiados en el ámbito de los Estados, en las guerras y roces entre Naciones. La diplomacia se ha sostenido en el Derecho Internacional Público, en mecanismos formales para lograr acuerdos y en buenas maneras más que en tácticas de pacificación.

Actualmente, especialmente en países como Perú, Bolivia y Ecuador; los protagonistas emergentes son las "masas". Una movilización indígena apresuró el derrocamiento de Jamil Mahuad y presionó al Congreso para destituir sin argumentos constitucionales a Lucio Gutiérrez en Ecuador. En Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada fue acorralado por la multitud y en términos prácticos "obligado a renunciar". Esos hechos pueden reeditarse posteriormente, pues la efervescencia social continúa y, posiblemente, no se detenga en lo inmediato. Sin embargo, las tácticas de negociación en el ámbito sociopolítico se mantiene en una nebulosa.

Los conflictos sociales y su tratamiento se han convertido, no obstante, en objeto de estudio para la Comisión Andina de juristas, con la mira puesta firmemente en construir una metodología que facilite acercamientos y reduzca al mínimo la conflictividad social. Por supuesto que ningún manual es eficaz si el Estado no trabaja en paralelo construyendo una cultura de paz a través de los medios que dispone o contrata.

Se ha optado por procesar la experiencia de la CAJ recogida de su trabajo de análisis de los conflictos políticos en la región andina así como la ganada en las reuniones técnicas en Lima y en cuatro departamentos del país. De la visión panorámica de los procesos políticos en la región tanto como de la aproximación a la dinámica de los conflictos sociales en el Perú se pudo deducir en forma general algunas tácticas que pueden ser válidas, según el escenario y la manera como se ejerciten. Si bien existe una multiplicidad de actores, conflictos complejos y componentes culturales que cruzan cada situación, es posible asumir líneas genéricas de acción que, por necesidad, deben ajustarse a la realidad del problema concreto. Las hipótesis que se presentan se desprenden de la tipología de conflictos sociales en el Perú y de las observaciones generales sobre las tendencias de las relaciones conflictivas en el país.

Es necesario aclarar antes que la negociación, sea cual sea su táctica, debe buscar un acuerdo que favorezca la paz y que no signifique el renacimiento del conflicto posteriormente. En este caso, es condición imprescindible que sin perjuicio del comportamiento estratégico inevitable, rija la buena fe y el

espíritu de colaboración. La paz no puede construirse con engaños y estratagemas.

- **Táctica desde una perspectiva de ganancia y pérdida.**

En toda negociación hay un trasfondo ineludible, las partes buscan acrecentar su poder en el proceso aunque eso signifique debilitar a la contraparte que, en términos reales, nunca deja de ser un adversario. El enfoque del conflicto como *Win Win* según los seguidores de la escuela de Harvard¹⁰ contrasta con la posibilidad de negociar cooperativamente. Para la mayoría, más pendiente de sus objetivos e intereses propios, es natural que el enfoque negociador sea “ganar” con el consentimiento de la otra parte. En este caso, la negociación se refiere más precisamente a un trabajo de persuasión, pues no se negocia sin conceder posiciones. De algún modo, disponerse a dialogar con el oponente es desprenderse de una porción de poder.

En cualquier caso se busca fundamentalmente que la otra parte conceda más que uno, pues no hay factor motivador para la negociación sin un mínimo de ganancia. El acuerdo debe ser visto por ambas partes en términos de ganancia. Un buen negociador enfatizará más en las ganancias de su contraparte, evidenciándolas y detallándolas hasta difuminar los costos. Una autoridad cuestionada por una población enardecida puede indagar sobre algunos de los reclamos concretos de los pobladores y comenzar a elaborar un estudio serio y buscando el financiamiento para la realización de esa demanda. En este caso, la autoridad puede promover un debate público sobre la mejor forma de viabilizar la obra sin descuidar en la difusión de las ventajas de la misma para la población. Cuando el tema de la obra en particular ocupa el espacio de la opinión pública, la mirada popular se centra en los beneficios del proyecto y los reclamos de renuncia dirigidos a la autoridad pierden progresivamente importancia.

La importancia de la oferta inicial es un factor básico y la parte activa debe tomar la iniciativa en realizarla.

Este esquema negociador de la autoridad, de adelantar la oferta y procesarla requiere el compromiso serio de llevarla a cabo. Si la autoridad incumple corre el riesgo de inflar expectativas sin sustento real y animar la violencia, esta vez sin remedio.

En este enfoque se trata de resaltar los aspectos positivos de la oferta hecha a la otra parte más que los beneficios que uno mismo obtendría. Complementariamente, el negociador deberá resaltar los aspectos negativos de la falta de acuerdo para la otra parte. Por ejemplo, una vía en determinadas localidades podría ser la falta de una alternativa política, la pérdida de un proyecto que la autoridad viene impulsando.

¹⁰ Winning negotiations - Harvard Business School, 2003 - Kathleen Kelley Reardon

Resaltar las concesiones que se realizan, en cantidad y calidad lleva, de acuerdo al buen manejo de la negociación, a que la otra parte responda con reciprocidad.

- **Táctica por alternativa**

Muchas veces los negociadores se ven enfrentados a una serie de presiones, la principal de todas es la carencia de una alternativa a la solución del conflicto. La gama de acuerdos es un campo de alternativas para un arreglo negociado¹¹ Es una estrategia guerrera muy peligrosa quemar las naves o acorralar al adversario porque sin “una salida” es posible que éste opte por la violencia. Dar una salida es óptimo si se pretende una reacción racional. La turba de pobladores enfurecidos puede no estar dispuesta a que la autoridad se rectifique en una mala decisión y, simplemente aspire sin opciones a “desalojarla” del poder.

Si la posición es rígida e intransigente y si la Constitución y las leyes amparan la permanencia en el poder de esta autoridad, es posible que prefiera la represión policial y la táctica de “puesta en orden de la casa”.

No hay peor situación en la negociación que la desesperación de las partes por “no perder” en el acuerdo o cuando se tiene la sensación de que la otra parte tiene el poder en la negociación y puede darse el lujo, incluso, de no negociar. En este caso se negocia bajo condiciones de presión que pueden alterar sustancialmente el resultado perseguido. Los acuerdos deseables son aquellos en que todos los involucrados se perciben ganadores. Lo contrario es la llamada “suma cero” que significa que alguien gana porque otro pierde. El "Óptimo de Pareto" se define como aquel punto en el cual una de las partes maximiza su satisfacción sin afectar el máximo nivel de satisfacción posible para la otra parte. En términos de negociación comercial esta dinámica sugiere agotar todas las ganancias en un proceso de negociación. No dejar ninguna ganancia sobre la mesa. Es una gestión minuciosa y que requiere tiempo.

- **Táctica del drama**

La vida cotidiana tiene el formato de una obra teatral. Está habitada por actores (individuos y/o grupos) que buscan alcanzar sus propios objetivos, y donde suelen enfrentarse posiciones contradictorias entre sí. Una adecuada interpretación de las interacciones sociales da una ventaja al negociante, le permite ver el escenario desde arriba.

En la interacción existe un guión y una concatenación de episodios, cada uno relacionado directa o indirectamente con el otro. Los papeles están desempeñados por actores definidos generalmente por sus estereotipos, lo que

¹¹ FISHER, R.J. y URY, R. Getting to yes. Boston: Houghton Mifflin, 1981.

permite determinar sus posiciones, prever el cambio de sus objetivos e intereses y conocer sus debilidades.

Primero se establece el escenario de la negociación. Dentro del mismo los personajes manifiestan su comprensión particular del problema y definen cuáles son las diferencias y por qué causas difieren. Este proceso permite tener un marco de referencia del problema a partir de la visión de los actores. Enseguida se analiza si la diferencia es sustancial o no y si es que las partes creen posible solucionarla, manteniendo especialmente la cordialidad y las buenas maneras.

El gran riesgo y que es lo que con cierta frecuencia ocurre es que las partes profundizan su diferencia al descubrir que no es posible solucionarla en razón de la inmovilidad de los objetivos. Como en el teatro, es allí donde comienza el clímax, la tensión de la historia y, sobre todo, la mayor presión para las partes, pues para lograr la paz se ven forzados a cambiar su propio marco de referencia. Se trata de reenfocar el problema luego de que la parte más exaltada y a la que se pretende influenciar haya agotado sus argumentos.

En el clímax las emociones fluyen sin control y es difícil encontrar una respuesta racional. En este caso, el negociador pacificador que desea obtener concesiones no debe contradecir argumentos, debe dejar que la otra parte se exprese con todas las adjetivaciones e interjecciones que broten espontáneamente. En este caso la escucha activa debe ser extrema, oír sin interrumpir y dejar que la parte exaltada agote sus palabras y entre en una calma cansada¹². “La persona necesita una liberación fisiológica de los sentimientos reprimidos y no puede concentrar los esfuerzos en las cuestiones fundamentales en disputa mientras no se haya conseguido dicho alivio”¹³

Producido el desgaste, el negociador debe proceder a presentar el reenfoque del problema. De acuerdo a un invitado experto en una reunión técnica de la CAJ, la Policía Nacional en muchos casos no enfrenta, se mantiene en posición pasiva hasta que los pobladores agotan sus argumentos y su protesta, tras lo cual aparecen los negociadores.

La emoción es necesaria para generar los cambios que se persiguen con la negociación, pero importa mucho que el negociador tenga absoluto dominio de sí mismo para no confrontar aún frente al fraseo más provocador. Asumamos la hipótesis de un reclamo de autonomía regional y el logro de un acuerdo previo entre el Gobierno Regional y el Gobierno Central sobre el destino de mayores recursos a la región. Se descarta la autonomía, pero el Gobierno Regional gana ciertas ventajas para su región. Asumamos también que en la mesa de negociación, faltando resolver algunos temas, una de las partes refiere “¡Nuestra región es soberana!” Esta frase es un despropósito y un negociador hábil puede consentirla sin replicar. Sin embargo, a veces una frase suelta, que no debiera afectar el proceso, puede generar una reacción en un mal negociador y pasar de ser un aspecto de detalle sin importancia a un asunto sustancial. Lo recomendable es pasar por alto las expresiones y palabras

¹² JACKINS, H. *The human side of human beings*. Seattle. Rational Island Press, 1978.

¹³ MOORE, Christopher. *Op Cit*.

discordantes y mantenerse firme en los temas fundamentales del preacuerdo. Una réplica (innecesaria en estos casos) puede echar a perder la negociación.

El negociador debe comprender que la serenidad y el razonamiento frío no son los que producen los acuerdos, es necesario que intervenga durante el proceso emociones como la ira o el temor expresados hasta el agotamiento, pues liberan las fuerzas que impedirían un diálogo exitoso posteriormente.

Una vez que la parte intransigente ha expresado sus emociones sin reserva, el negociador puede introducir serenamente el análisis para comprender y procesar las diferencias. Es en esta etapa que las partes pueden construir un nuevo marco de referencia en la vía a nuevas posiciones que hagan posible un acuerdo.

Según uno de los invitados a la tercera reunión técnica, el negociador debe respetar la expresión de ánimo de las personas. Narró un episodio que experimentó como facilitador en el norte peruano, cuando los agricultores reclamaban al Estado la compra de su sobreoferta. Los agricultores manifestaron su posición, trabando la carretera panamericana con grandes piedras en un largo tramo. Las fuerzas de seguridad del Estado encaminándose a la zona optaron por dejar las piedras en su lugar. Los patrulleros sorteaban las piedras sin el menor esfuerzo de limpiar el camino, incluso optaron por movilizarse con gran esfuerzo antes que tocar algunas de las piedras diseminadas en la vía. Según uno de los oficiales de policía, limpiar el camino hubiese interrumpido la libre expresión de las emociones de los agricultores. Era necesario que esas piedras se mantuvieran en donde estaban, bloqueando el camino y que la protesta tuviera márgenes amplios siempre que no generaran un daño real.

- **Táctica de la doble negociación**

Muchas veces una de las partes no quiere negociar, rechaza cualquier tipo de acercamiento. Una salida apropiada es motivar la negociación como una necesidad estratégica. Un ejemplo, aunque algo distante a los casos que se tratan en el presente manual, es el de la posición de los Estados Unidos y la Unión Soviética (URSS) en el Sudeste de Asia durante la década del 70, después del retiro de las tropas norteamericanas de Vietnam, debido a su derrota y la consecuente "unificación" de Vietnam bajo la esfera de influencia de la URSS. En este caso se produjo un cambio en la "posición relativa" entre los Estados Unidos y la URSS a favor de esta última en el contexto del Sudeste asiático; razón por la cuál el Presidente Richard Nixon y Henry Kissinger jugaron la denominada "Carta China "; esto es, aliarse *-de conveniencia-* con el "enemigo de su enemigo", con el objeto de recuperar la presencia hegemónica perdida en esa región¹⁴.

¹⁴ DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, El Orden Mundial del Siglo XXI, (Buenos Aires, Ediciones de la Universidad, 1998)

Rafael Marcos, especialista en negociación de la Universidad Alcalá de Henares (quien dictó una conferencia en la sede de la CAJ) refirió que asesorando a varios países centroamericanos en el tema del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, les aconsejó negociar simultáneamente un tratado de libre comercio con Europa para lograr mayores ventajas luego con los norteamericanos.

Una buena negociación se compone de un adecuado posicionamiento estratégico. Esta táctica, sin embargo, muestra desde un inicio mala fe y reacomodo interesado que sólo refuerza el poder para negociar, pero no asegura la paz tras el acuerdo.

Un caso sería la hipotética alianza de dos o más poblaciones con mala relación con la autoridad regional (en diferentes provincias) para presionar por un cambio en la región. El Gobierno Regional verá superada su fuerza negociadora con cada provincia y deberá ceder en diversos puntos para no ver desestabilizado su poder. El problema es que el acuerdo puede ser demasiado forzado y no espontáneo y equilibrado como debiera ser para evitar la precariedad.

- **Táctica del valor agregado**

Las negociaciones se suelen hacer sobre la base de demandas concretas de las partes según sus objetivos. No es usual que alguna de las partes ofrezca más de lo que se le exige, pero hacerlo es un avance táctico que puede contribuir a que la otra parte ofrezca también algo más.

El valor agregado de la negociación crea un clima de cordialidad y es una manifestación de buena fe. Una población exige asfaltar un tramo de carretera, la autoridad quiere que la población lo apoye y le de una tregua en el conflicto social. Si la autoridad asfalta la carretera y además repara las dañadas veredas de las calles de la localidad, a menor costo, obtiene una gran rentabilidad política que le puede ayudar a conseguir la tregua que reclama.

- **Táctica de la negociación gruesa**

En el proceso de negociación hay etapas, una de ellas es la del preacuerdo. Este tramo es fundamental para el arreglo sustancial. Requiere gestos y demostraciones de buena fe y, sobre todo, cesiones pequeñas y progresivas. Se conceden la mayor parte de los puntos que no son tan importantes como estrategia inicial y en la siguiente fase se puede acceder y conceder los objetivos más grandes.

Según Rubin en este proceso el principal obstáculo puede ser el temor a ser percibido como la parte débil al hacer una oferta¹⁵. Sin embargo, la

¹⁵ RUBIN, J. Sicolología Social en la Negociación. NY. Academic Press. 1975.

experiencia histórica señala que la primera oferta o concesión puede convertirse en un activo importante más que en una falla. Un caso aplicable es, en efecto, el de la iniciativa de Anwar Sadat cuando propuso a Menachem Bejín que comenzaran las discusiones con respecto al plan de paz en medio oriente, pese a que tenía el prestigio de un gobernante victorioso sobre Israel¹⁶.

En un supuesto más cercano a la realidad peruana. La autoridad cuestionada recibe como demanda la falta de obras de infraestructura. Si pretende negociar para lograr un acuerdo de paz social podría hábilmente planificar y ejecutar pequeñas obras con el compromiso de ir avanzando. Por ejemplo, colocar las vigas y la base para ganar tiempo y asfaltar caminos en los alrededores del puente. Esta táctica sirve cuando no es posible en el plazo inmediato financiar toda la obra.

¹⁶ Debido al rechazo que provocó la política de negociaciones de Egipto con Israel entre los otros países árabes; sólo conservó dos aliados privilegiados en la región: Arabia Saudí, que apoyaba al régimen moderado de El Cairo como garantía de seguridad y ayudaba financieramente a Egipto, y Sudán, así como Irán. Pero a pesar de este rechazo Sadat llevó adelante sus negociaciones de paz con Israel. El presidente Carter medió en las negociaciones que culminaron con la firma junto al líder israelí Menajem Begin de los Acuerdos de Camp David el 17 de septiembre de 1978. El 26 de marzo de 1979 se firmó el tratado de paz entre Israel y Egipto, el primero entre el estado hebreo y una nación árabe. Egipto recuperó por este tratado la península del Sinaí y obtuvo ayuda de Estados Unidos.

Capítulo IV

Objetivo: identificar cuáles son las condiciones requeridas para impulsar procesos exitosos de negociación

Condiciones requeridas para una negociación exitosa.

Aún cuando se pueden elaborar tácticas teóricamente eficaces para negociar, incluso en contextos de diferencias culturales o posiciones cerradas, son necesarias algunas condiciones para que las conversaciones entre las partes avancen a un punto de acuerdo. Estas condiciones han sido recogidas de la reunión técnica entre la Comisión Andina de Juristas y la asociación Prodiálogo.

1. Que haya una cierta simetría.

Cuando en la negociación, una de las partes se sabe más poderosa, intenta aprovechar esa ventaja y distorsiona el proceso de diálogo, ya que la otra parte se verá forzada a dar demostraciones de poder aparente. “La paradoja del poderoso consiste en que quien cuenta con mucho poder tiende a menospreciar sus habilidades de influencia y a descansar exclusivamente en sus fuentes de poder, hasta que termina perdiendo sus habilidades y haciéndose más débil”¹

Tener el poder en una negociación no significa tener el monopolio legal de la violencia o disponer de la fuerza pública para reprimir la protesta de la contraparte o para imponer su decisión. Muchas veces aquellos que no tienen esos recursos son los que tienen el poder en la negociación, repárese sino en las veces que han sido los pobladores de las diversas localidades las que han acorralado al gobierno de turno para conversar, forzando mesas de negociaciones y llamando a la formación de comisiones de alto nivel. Por lo general, la fuerza de la “masa” es mayor a la que podría disponer el Ministro del Interior, siempre a la expectativa de las responsabilidades políticas que le podrían acarrear un exceso en su intervención.

Así, muchas veces, el poder real lo tienen los pobladores. Un poder inorgánico, pero fundamental en la línea de los acuerdos. Para construir una mesa de concertación la fase primordial es la de evaluación y análisis de los actores, allí se analizan y determinan los niveles de poder.

El poder, sin embargo, en el contexto de una negociación no es necesariamente objetivo, mucho depende de la percepción que una parte tiene sobre la fuerza de la otra. De manera que lo que el otro grupo piensa es importante porque definirá sus futuras maniobras y su capacidad de ceder. A

¹ SALEH, Eduardo. La paradoja del poderoso. La Segunda, Santiago de Chile. 3 de octubre del 2005

veces el poder es sólo imaginado. La otra parte puede estar tan influenciada por miles de campesinos en avance sobre la ciudad que por un grupúsculo de exaltados dispuestos a “hacer un poco de ruido”. El poder de negociación es sobre todo un asunto de percepción. A veces será posible influir en otros a través del engaño, creando una ilusión de poder. Es por eso que el poder es un elemento que juega en contra de una buena negociación, genera la táctica de crear apariencias aunque muchas veces ella se base en demostraciones de fuerza y consecuentemente en violencia.

El poder en la negociación tiene algunas variantes:

- El conocimiento (tanto del otro como del arte de negociar) es crucial en una buena negociación. Ocurre con frecuencia que los pobladores levantados contra la autoridad o en contra de una inversión minera determinada, exigen que quien converse con ellos sea una autoridad de alto nivel que, a pesar de la asesoría con la que puedan contar, carece de conocimiento y enraizamiento con la cultura de la población alzada. El Gobierno debiera disponer de equipos de negociadores y conflictólogos, compenetrados con las diversas etnias y capaces de influir en la decisión de los líderes locales. Quizás una opción sea formar conflictólogos sociales destinados a estudiar la realidad compleja del país y sus conflictos. Un buen equipo negociador reduce en parte la asimetría.
- El poder negociador depende de tener siempre una buena alternativa para un acuerdo. Las armas incrementan el poder de negociación del Gobierno, pues hacen que una solución no negociada sea menos atractiva para una población hostil. Con suficiente fuerza policial o militar si fuera el caso, el Gobierno puede ser capaz de mejorar sus alternativas para negociar lo suficiente para quedar en una posición de negociación muy fuerte. Conforme mejor sea la alternativa que uno puede desarrollar fuera de la negociación, mayor será el poder de afectar favorablemente un resultado negociado. Sin embargo, este planteamiento es teórico, pues el poder policial no contribuye a acelerar por sí solo un acuerdo. Para llegar a un resultado se requiere antes el uso de la violencia, lo cual ofrece serios costos políticos y además sería un resultado impuesto y no una negociación. El poder de la fuerza debe siempre declinar en una negociación y se deben dar muestras de ello.

- El poder de la legitimidad es relevante en el análisis de los conflictos sociales. Cada parte percibe que tiene un componente de legitimidad en su argumento y por tanto el poder en la negociación. La legitimidad es la justicia del argumento. Es decir los pobladores aducen que lo justo es su reacción frente a una autoridad “corrupta” e “ineficiente”. Pero el Gobierno puede ampararse en el poder de la legalidad que implica el respeto al período del mandato dado a los alcaldes y regidores, que no pueden ser desalojados por la fuerza y antes del tiempo correspondiente.

Es importante que en el contexto de una negociación estas percepciones y afirmaciones de poder sean dejadas de lado a favor de una relación horizontal.

2. Disposición de diálogo.

Una condición esencial es la actitud. Y la que más influye en el éxito de una negociación es la de disposición de diálogo. Las partes deben tener la voluntad de resolver el problema aún cediendo posiciones, pues quien negocia sabe que en el proceso las partes no ganan la totalidad de lo que demandan, por el contrario pierden algo.

Pero las negociaciones ocurren cuando las partes están convencidas que no podrían obtener de otro modo lo que exigen. Si lo pudieran obtener mediante un fallo judicial o por la fuerza, tendrían alguna resistencia a conversar para llegar a un acuerdo. De allí que, si bien siempre existe algún elemento de poder, las partes que negocian no se sienten muy seguras de un triunfo fuera de la mesa de acuerdo.

Negociar implica ceder, por tanto la capacidad de diálogo debe traducirse en una voluntad concesiva. Un caso paradigmático (aunque luego se presentaron serios problemas) es el de Tintaya, empresa minera. El 21 de diciembre del 2004, representantes de cinco comunidades y de la compañía minera BHP Billiton Tintaya S.A. firmaron un acuerdo por el cual las comunidades recibirían tierras en una cantidad equivalente a la que les fue expropiada por el Estado en 1982 y a las que fueron adquiridas posteriormente por la empresa, más un adicional que va entre un 25 y 50%.

El acuerdo expresó igualmente la voluntad de las partes de velar por el cuidado del medio ambiente siguiendo estándares de calidad adoptados por consenso y trabajar un programa de monitoreo conjunto en el área de influencia de sus operaciones.

Incluso, la compañía minera, en muestra de su propensión al diálogo, fue más allá y se comprometió a promover el desarrollo, creando un Fondo que

contará con recursos aportados por la empresa, la cooperación internacional, etc.

También se consigna en el documento del acuerdo que las actividades de exploración que la compañía desarrolle en el futuro se harán bajo el concepto del consentimiento previo de las comunidades.

El éxito de Tintaya consiste en que todos los actores encararon en serio el proceso de conversaciones destinadas a encontrar soluciones reales a los problemas que generaron la diferencia entre la empresa y los pobladores. El buen curso de las negociaciones (algo poco usual cuando se trata de conflictos entre pobladores y autoridades) son la capacidad de concertar, incluso al margen del marco legal e institucional. Las autoridades, signadas por una visión burocrática y excesivamente legalista de los problemas son renuentes a hallar soluciones novedosas.

“Quizás éste sea el principal aporte del acuerdo de Tintaya. En la medida que el marco legal e institucional que se creó en la década pasada, ha demostrado serias limitaciones para hacer frente a los conflictos que se siguen reproduciendo; la tarea por lo tanto es promover iniciativas que cubran estos vacíos en la perspectiva de construir nuevas y mayores capacidades e instrumentos para el manejo de conflictos”²

Si bien, muchas veces, las leyes son la garantía de un diálogo siguiendo los cauces institucionales, puede suponer corsets muy apretados que impidan crear sobre la marcha de la negociación.

3. Esclarecimiento de los objetivos

Todo diálogo debe plantear previamente objetivos. Cuál sería los alcances de un diálogo y a dónde se pretende llegar. Es necesario entender que el diálogo no es igual a negociación. Esta es una etapa posterior, centrada en objetivos, luego de que los diálogos han madurado lo suficiente.

Así el diálogo y la negociación tiene objetivos diferentes. El diálogo busca acercar a las partes, estableciendo entre otras cosas las condiciones en que se negociará a futuro. La negociación tiene como objetivos resolver en sustancia el conflicto.

Una mesa de diálogo no necesariamente se usa para negociar, se trata primero de marcar las pautas del proceso, determinar quiénes serán los negociadores, dónde se negociará, cómo se negociará, de cuántas rondas contará la negociación, etc.

² COOPERACIÓN. Actualidad Minera. Enero del 2005

Si la mesa de diálogo fracasa, la negociación no llega a realizarse, de allí que la primera sea un tema vital y delicado en el proceso, además es la etapa que más fácilmente se quiebra.

Los objetivos de la negociación son distintos al del diálogo, pues son teleológicos, van más allá de la conversación *per se*, atacan el fondo del asunto. Existe un objetivo común a toda negociación y es llegar a un acuerdo.

La negociación tiene como instrumento la comunicación y por lo general “el habla”. Para que el objetivo de la negociación se realice se requiere entender el objetivo del diálogo en el contexto que se da. Noam Chomsky³ se refiere al habla, más allá de la complejidad de la semántica, a un proceso natural de encuentro humano. El lenguaje se usa de forma natural para la transmisión de mensajes los unos a los otros. Un diálogo natural, no tergiversado por intereses ocultos, es decir sincero, repercute en la influencia del mensaje. En una negociación importa que ese mensaje genere un interés en la otra parte, pues de lo que se trata es de ganar terreno sabiendo que algunos espacios se van a perder simultáneamente. Lo que se gana a través de la negociación es lo que interesa a cada parte y lo que se pierde es aquello que cada quien está dispuesto a prescindir.

No hay diálogo o se descompone su objetivo cuando se impone un acuerdo. Tampoco se puede referir una negociación cuando se pretende obtener más a costa del otro o imponiendo un resultado.

Concordar con los objetivos supone una capacidad para asumir permanentemente y sin contradicciones los resultados de una negociación. Sin esa capacidad no hay eficacia. Una negociación que no incida de forma clara en el objetivo común (siempre superpuesto a los objetivos subjetivos) genera falta de confianza, tensiones, falsas interpretaciones, deseos de frustrar el proceso, etc. Sin un objetivo común claro en la negociación, determinado en el camino del diálogo previo, se corre el riesgo de llegar a una negociación “unilateral”, que es aquella cuyo eje es el interés de cada parte, desligado de la meta en común de toda negociación: la ganancia de todos los actores.

4. Elegir bien al convocante y a los interlocutores

Una pregunta inicial es sobre quién convoca a un diálogo. Existen dos opciones. El convocante puede ser un representante de alguna de las partes o un tercero con cierto prestigio que a solicitud de una parte invita a un diálogo.

³ CHMOSKY, Noam. El lenguaje y el entendimiento. Planeta de Agostini, S.A., Barcelona, 1992

Es difícil definir qué es lo más conveniente, pero siempre la presencia de un tercero en el que las partes confían influye en la buena marcha del proceso. Una personalidad o entidad convocante contribuye a que el elemento confianza esté presente. Los convocantes pueden operar como una garantía de la buena fe de la negociación.

El convocante puede ser el auspiciante del diálogo y monitorearlo luego como facilitador del mismo. Esta alternativa es la más completa, pues aprovecha la capacidad de convocatoria puesta a prueba a impulsar el diálogo hacia los caminos de la negociación.

La personalidad convocante debe tener una trayectoria y un nivel ético sin cuestionamiento alguna. En este rubro caben personajes de consenso o impolutos en su trayectoria así como organizaciones prestigiosas y neutrales. El referente ético o la raigambre religiosa, especialmente en un país esencialmente católico como el Perú es importante. Sin embargo, no es convocante ideal quien haya expresado una opinión previa, pues su invitación al diálogo puede llevar a suspicacias.

Existe un ejemplo de intervención positiva. En noviembre del 2000, a raíz de una denuncia de las comunidades de Espinar afectadas por la actividad minera (asumida por CONACAMI), la defensoría en minería de Oxfam Australia intercedió ante BHP Billiton Tintaya para que la empresa atendiera esos reclamos. Este pedido llevó luego a una serie de reuniones entre los actores implicados en el problema. Incluso, gracias a la participación de los terceros se crearon y dinamizaron cuatro grupos de trabajo: una comisión de tierras, una Comisión de Medio Ambiente, una Comisión de Derechos Humanos y una Comisión de Desarrollo Sostenible⁴.

Tan importante como los convocantes son los actores que dialogan. En un diálogo es esencial a su buen curso que quien sea elegido entre los interlocutores no tengan intereses ajenos al objetivo común que es lograr una negociación y un buen acuerdo. La relación debe circunscribirse a los temas negociables y no puede desviarse a asuntos que sólo importan al actor “extraño” al proceso, que en ciertas ocasiones puede devenir en “intruso” dentro de la mesa de conversaciones.

Hace poco más de un año en Ilave, Puno, se produjo este fenómeno en el contexto de un grave conflicto entre pobladores y autoridades locales tras el asesinato por una turba del alcalde Cirilo Robles. El entonces Ministro del Interior, Javier Reátegui señaló con ocasión de los diálogos con la indignada población ilaveña⁵, que la situación se estaba mostrando cada vez más

⁴ LA ROSA; Javier. IDÉELE, abril del 2005.

⁵ OFICINA DE COMUNICACIÓN SOCIAL DEL MINISTERIO DEL INTERIOR. Lima, 19 de mayo del 2004

compleja y difícil por lo que tuvo que suspenderse el diálogo temporalmente. Las conversaciones entre la Comisión de Alto Nivel y los representantes de la población llaveña se trabaron por la participación de otros supuestos interlocutores, cuya presencia generaba reservas en las partes. Entonces el Ministro señaló algo muy importante en referencia a la negociación: “Un diálogo no se puede hacer con una asamblea de mil personas, es por eso que estamos solicitando que las conversaciones se cumplan con los representantes y dirigentes de la población”.

A veces, no sólo los interlocutores no son los adecuados sino también los terceros que pretenden resolver el problema y que por no ser conscientes de las entrañas e intereses en el asunto, sólo generan rupturas del proceso. Así, otro elemento adicional que caldeó los ánimos en el caso llave fue la resolución del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), según la cual se aceptaba como alcalde provincial de El Collao-llave al controvertido regidor Arnaldo Chambilla, rechazado por la población. La participación del JNE como tercero, produjo que el escenario se mostrara más agresivo y hostil. La resolución del JNE y el fallo de la Sala del Poder Judicial que determinó la detención de seis de los siete implicados en el asesinato del alcalde Cirilo Robles exasperó a los comuneros e hizo peligrar el diálogo entre el Gobierno y los pobladores.

Incluso, en algún momento, Edgar Larijo (prófugo) acusado de la muerte del ex alcalde intentó participar del diálogo generando nuevos distanciamientos entre las partes.

5. Tener una estrategia previa

Es importante tener objetivos al dialogar y al negociar, pero tanto como ello es vital para lograr tales objetivos, tener una estrategia. Ésta es la vía que se va a seguir para llegar a la meta. Puede plantearse inicialmente una pluralidad de estrategias, eligiendo las partes la que más convenga a un buen acuerdo.

No nos referimos a estrategias unilaterales que sólo persiguen la ganancia de un lado aún cuando ella signifique la pérdida de la otra. Para tener una estrategia es necesario que se nivelen las fuerzas antes, pues su diseño requiere cierta horizontalidad.

Las partes deben evaluar juntos también la factibilidad de iniciar el diálogo en el contexto político y social del acercamiento. Puede ocurrir que por falta de un adecuado “timing” se genere una discordancia entre el entorno y el diálogo. A veces es necesario que se definan ciertas situaciones antes de dialogar o tomar acciones. Por ejemplo, en el caso emblemático de llave, la población asesinó al alcalde tras acusarlo de corrupción. Unos meses más tarde y al final de una investigación, la Contraloría declaró que el alcalde muerto no se corrompió y por tanto el tema no era la supuesta mala conducta de la

autoridad sino el descontento ciudadano por razones que ya se han analizado en capítulos precedentes. En un diálogo fuera de tiempo se pueden producir decisiones fallidas por estar pendientes algunas definiciones.

De allí que el primer paso de una estrategia común es plantear el tiempo oportuno del diálogo luego de ser examinadas todas las variables que no hayan sido definidas aún.

La estrategia debe comprender el análisis de las posibilidades que pueden presentarse en el diálogo que signifiquen un peligro para la marcha de las conversaciones. En este caso es recomendable tener siempre una “salida” razonable que impida el deterioro de la relación ganada.

Se debe así, analizar la factibilidad de aplazar el diálogo o iniciarlo así como evaluar las personalidades más asequibles y empáticas que representen a las partes. No siempre deben ser los líderes quienes lleven a cabo el proceso en la mesa de diálogo.

Se debe monitorear los cambios que se van generando, emitiendo alertas cuando los diálogos empiezan a tomar un rumbo indebido o cuando se tocan temas ajenos al objeto del diálogo. En esa misma línea, habrá de hacerse un seguimiento de la evolución de los acuerdos que se vayan alcanzando a fin de tener claras las posibilidades futuras.

6. Legitimar todo por canales democráticos

La democracia peruana ha perfeccionado sus métodos de participación y dispone de espacios institucionalizados que no sólo pueden contribuir a negociaciones en climas de conflicto sino también a mejorar la relación entre Estado y ciudadanía de cara a la prevención de conflictos.

El uso de los canales orgánicos para el diálogo es mejor, pues supone la existencia de normas predeterminadas y cauces ciertos, las partes que se someten a esos espacios saben a cabalidad cuáles son las condiciones de negociar dentro del marco legal que dispone el sistema.

La democracia tiene un marco de negociación establecido. Presupuestos participativos, cabildos, mesas de concertación de lucha contra la pobreza, etc. La prenegociación puede realizarse a través de estos espacios legalizados.

Se afirma, no obstante, que subyace una cultura autoritaria que dificulta que estos espacios democráticos funcionen. Un ejemplo es el cabildo abierto,

institución antigua, pero cuyo desuso da razones para asumir la necesidad de su reformulación.

A continuación describimos algunos de esos espacios democráticos:

a. Presupuesto participativo:

El Presupuesto Participativo (PP) permite que los ciudadanos intervengan en la creación de las políticas públicas. Por este medio la comunidad participa en las etapas de elaboración, definición y control de la ejecución del presupuesto, a través de la definición de las demandas de los distintos sectores sociales. Si bien esta herramienta de carácter municipal tiene como objeto reivindicar la participación ciudadana y la transparencia, lo que genera como consecuencia indirecta es la legitimación del gasto municipal. Esto debe suponer un vínculo entre pobladores y alcaldes que descansa en la confianza que se produce cuando los rubros de gasto y sus montos han sido determinados en parte por los ciudadanos.

El resultado de este proceso es la instalación de un proceso permanente de consulta y despliegue de mecanismos para la toma de decisiones compartidas entre la población y el gobierno local.

El Presupuesto Participativo tiene los siguientes objetivos⁶:

- Mejorar la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades consideradas en los Planes de Desarrollo Concertado y los Planes Sectoriales y Nacionales, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal, concertación y paz en la sociedad.
- Reforzar la relación entre el Estado y la Sociedad, introduciendo formalmente en el ámbito de la gestión pública una nueva forma de comprender y ejercer la ciudadanía en el marco de un ejercicio creativo y complementario de mecanismos de democracia directa y democracia representativa que genera compromisos y responsabilidades compartidas.
- Comprometer a la Sociedad Civil en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado, creando conciencia respecto de los derechos y obligaciones que los ciudadanos tienen como contribuyentes y como actores en la implementación de las acciones del Estado y la sociedad en su conjunto.

⁶ Reglamento De La Ley N° 28056. Ley Marco Del Presupuesto Participativo

- Reforzar el seguimiento, control, vigilancia de la ejecución del presupuesto y fiscalización de la gestión, fortaleciendo las capacidades regionales y locales para fines del proceso participativo y vigilancia ciudadana.

Es un dato real que pese a la existencia de este mecanismo aún subsisten y se agravan muchos conflictos sociales, lo que debiera llevar a perfeccionar los mecanismos de vigilancia ciudadana de la ejecución del presupuesto.

b. Cabildo abierto

El cabildo abierto⁷ es una instancia de consulta directa del gobierno local al pueblo con un fin específico. El municipio cita a la población, previa agenda, en un lugar al que pueden acceder todos los ciudadanos interesados.

La figura es antigua y tampoco ha impedido los brotes de confrontación socio política. Una posible causa es la falta de una adecuada campaña de culturización en valores cívicos en la población y en valores democráticos en las autoridades locales, reacios siempre a perder espacios de poder y maniobra.

El caso llave, que ha servido para graficar muchos de los contenidos de la presente obra nos da una muestra de las consecuencias que pueden generarse de un mal uso de este mecanismo. Según se describe y analiza del referido conflicto, la reunión entre el alcalde Cirilo Robles y la población fue un despropósito, el cabildo abierto fue un error⁸. Era un hecho que durante la alcaldía del asesinado Robles la población sentía la falta de democracia en el gobierno municipal. El 2 de abril, el alcalde convocó a un cabildo abierto para dar un informe económico habida cuenta de la indignación e impaciencia popular. El cabildo degeneró rápidamente y resultó en un enfrentamiento entre los trabajadores del municipio y la población asistente al cabildo abierto.

El alcalde, al finalizar su informe, impidió a los dirigentes, autoridades y público presente que participen e intervengan. Lo que podría ser considerado un acto sin significación, generó molestia y posteriormente enfrentamientos, los cuales culminaron con la toma del municipio por parte de todas las comunidades aymaras, barrios y organizaciones. La plaza histórica al final se convirtió en centro de vigilia por la población ilaveña.

c. Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza

Este es un mecanismo que debiera incidir directamente en la reducción de los conflictos sociales, pero no ha sido así. No obstante es importante explotar este

⁷ LEY ORGANICA DE MUNICIPALIDADES. Ley 27972. Artículo 119

⁸ PILCO, Rolando. El levantamiento indígena de los Aymaras de Ilave. www.soberania.org.pe. 2004

canal que puede colocar en agenda los problemas que dan origen a los conflictos entre pobladores y autoridades en el Perú. La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza es un espacio de toma de decisiones en el que participan instituciones del Estado, los Gobiernos Locales, las diversas instancias de la Sociedad Civil, las iglesias y la cooperación internacional, con el fin de ponerse de acuerdo mediante el consenso, sobre la forma más transparente, justa y eficiente de luchar contra la pobreza en cada departamento, provincia y distrito del Perú.

Este espacio surge para alimentar la participación de todos los sectores públicos y privados encaminada a poner atención y trabajar sobre los problemas de desigualdad y exclusión social.

La Mesa fue creada el 18 de enero del 2001 mediante D.S.01-2001-PROMUDEH y en el mes de julio de ese mismo año se promulgó el D.S. 014-2001-PROMUDEH que modifica y complementa el anterior⁹.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27972, promulgada el 27 de mayo del 2003, en su octava disposición final señala " Las Mesas de Concertación para la lucha contra la pobreza seguirán cumpliendo las mismas funciones que les han sido asignadas respecto a las políticas sociales por el Decreto Supremo N° 001-2001-PROMUDEH -modificado por el Decreto Supremo N° 014-2001-PROMUDEH-, al que se le otorga fuerza de ley".

Pese a su trascendencia y a las buenas intenciones de quienes la dirigen, la Mesa no ha logrado reconducir los conflictos sociales y así este mecanismo no ha propiciado diálogos concretos. De allí que sea necesario mejorar su dinámica. Precisamente una de las propuestas de reforma institucional de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación es fortalecer estas mesas: "En los últimos años se ha hecho un gran esfuerzo por abrir espacios participativos que han movilizado energías y expectativas de las organizaciones participantes y de la población en general en muchas localidades en todo el país, que no deben perderse. Para ello los gobiernos locales y regionales, deben canalizar esos esfuerzos a través de la elaboración de presupuestos participativas, consejos de coordinación y otras instancias. Las mesas de concertación han demostrado ser un espacio positivo de diálogo y concertación entre el estado y la sociedad civil que debe seguir contribuyendo a esa tarea en los espacios regionales y locales"¹⁰.

⁹ www.mesadeconcertacion.org.pe

¹⁰ Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Informe Final. Lima, 2003.

7. Construir confianza previamente

Para construir confianza en el camino del diálogo es necesaria la transparencia. Mostrar todas las cartas y desarmarse es una señal de buena voluntad, de que efectivamente se pretende llegar a buenos términos y no usar la negociación como una forma de ganar tiempo o equilibrio estratégico. Se suele utilizar el caso del conflicto armado interno colombiano para sustentar lo negativo que puede ser dialogar sin detener la violencia. Las partes llegan a pensar en ese contexto que la disposición al diálogo es un engaño y en ese terreno cualquier suspicacia deteriora el lazo comunicante. Los actos demostrativos de buena fe requieren pasividad, se negocia y se dejan a un lado las armas que generan ventajas tácticas.

Habíamos citado en el tema anterior el numeral anterior el caso Tintaya como paradigmático, pero es conveniente señalar que posteriormente a las conversaciones iniciales se rompió la relación entre los pobladores de Espinar con la mina BHP Billiton Tintaya. La protesta popular creció y en un contexto de violencia, se detuvo a 72 personas. Se iniciaron los diálogos y éste se quebró, pues los pobladores alegaron que la compañía minera no había retirado la denuncia contra 72 personas acusadas de robo agravado y otros delitos. Una conclusión es que la denuncia fue considerada una agresión y por tanto una razón para no sentarse nuevamente a dialogar.

Los representantes de la mina no habían cumplido con retirar la denuncia que pesaba contra 72 moradores por presuntos delitos contra la administración pública, resistencia a la autoridad, robo agravado, y coacción contra la libertad personal del alcalde de Espinar. Este es un caso en el que los diálogos se frustran. La violencia de los pobladores es otro factor que impedía continuar las conversaciones.

8. Atender la pluriculturalidad.

El tema de las formas en el diálogo es difícil de analizar porque constituyen elementos subjetivos no sólo entre individuos sino también entre culturas. Las comunidades nativas peruanas, incluso se pueden llegar a diferenciar entre ellas, pero mantienen elementos comunes con origen en tiempos prehispánicos. Las formas adecuadas pueden ser de una determinadas características para un grupo humano aymara o quechua y de otras para un grupo cerrado en una cosmovisión ciudadana, “liberal” y occidental.

Una buena negociación debe integrar en los equipos a personalidades de las culturas de donde provienen los actores. La mixtura en cada equipo ayuda a entender las formas a usarse en los diálogos con la otra parte. De la misma manera, las entidades estatales encargadas de gestionar los conflictos

sociales debieran contar con antropólogos, personajes representativos de las diversas comunidades nacionales (con relación a los lugares donde el conflicto es más grave) y expertos en comunicación intercultural. En el Perú, país étnicamente complejo, no podría ser de otra manera. Enfocar el problema con una visión sesgada en el etnocentrismo urbano sólo puede causar desentendimientos y roces posteriores.

Existen algunos elementos diferenciadores¹¹ según algunos analistas. Estos deben ser tomados en cuenta al momento de plantear la estrategia de diálogo:

Occidente actual:

- Concepción de la propiedad privada
- Competencia, beneficio personal y búsqueda de recompensa individual por el esfuerzo desplegado
- Horarios fijos de trabajo
- Naturaleza es un recurso inerte que provee recursos
- Jerarquías y estratificaciones
- Decisiones tomadas por quien gobierna en cada nivel
- Leyes escritas
- Concepción del Estado y la Nación, ambos integradores.

Mundo indígena:

- No existe concepto de propiedad privada
- Objetivos económicos de suficiencia y sistema de reciprocidad.
- Sin horarios de trabajo fijos
- La naturaleza tiene vida. Resabios panteístas
- El “mando” lo ejerce una red de individuos que carecen de coerción
- Decisiones tomadas por consenso
- Transmisión oral de las normas
- Identidad como Ayllu, como comunidad enraizada en su propia historia.

Definitivamente, desconocer las diferencias culturales impide una negociación exitosa.

9. Los gestos.

Los gestos construyen la confianza y acondicionan el clima del diálogo. En un contexto de conversaciones y negociación importa mucho las formas y lo accesorio a la comunicación. Interesa dónde se va a localizar el ámbito de la conversación. Incluso algunos aspectos menores sólo en apariencia: la forma de la mesa donde se va a negociar, la disposición de los asientos, la

¹¹ PILCO, Rolando. Op. Cit.

temperatura, el color de la habitación, los sonidos, los rictus de los rostros, la tensión o relajación así como la doblez evidentes en el lenguaje del cuerpo, etc.

Del mismo modo, las partes deben aparentar serenidad y voluntad de paz al negociar. Como parte de los gestos, las treguas ayudan. Si el conflicto se caracteriza por la violencia y el enfrentamiento armado es valioso que las partes detengan cualquier muestra de hostilidad. La violencia es un gesto negativo que sólo sirve para evidenciar la intención “escondida” de las partes por ganar sus propios objetivos fingiendo desear la paz. Los diálogos presidenciales de desarme entre los Estados Unidos y la Unión Soviética en los 60, lograban cosas mínimas, pero la carrera armamentista proseguía como si los diálogos jamás se hubieran producido. Igual, en España, todo gobierno que recién asume negocia con la ETA, pero los atentados y la persecución no cejan.

A veces puede ocurrir lo contrario. En Irlanda del Norte, IRA declaró el fin de su lucha desde el Acuerdo de Viernes Santo. Conviene señalar que desde 1980 se venía negociando ese acuerdo, y los diálogos recurrentes ayudaron a alcanzar la paz finalmente. Más de veinte años, pero si algo debe ser claro en materia de negociación es que a veces las partes saben que no van a llegar a un acuerdo, sin embargo es importante que se vean las caras.

Las negociaciones requieren condiciones. Los detalles parecen ser irrelevantes, pero no lo son. Ellos determinan si en definitiva se logra construir la paz.