

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)
X Concurso de investigación ACIDI – IDRC 2008
Concurso de proyectos medianos

Informe final

*¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales?
Y ¿qué hacer al respecto?*

Título original: ¿Cómo se responde y cómo responder ante los conflictos sociales?

Autor: Martín Tanaka (con Rodrigo Barrenechea y Jorge Morel)
Instituto de Estudios Peruanos

Octubre de 2011

IEP

Instituto de Estudios Peruanos



CIES - Consorcio de Investigación Económica y Social

Abstract

En este trabajo se estudia por qué el Estado peruano no es capaz de canalizar por vías institucionales la conflictividad social, y concluimos que los desafíos que han planteado el crecimiento económico, la puesta en marcha de grandes proyectos de inversión y el proceso de descentralización, han excedido las capacidades de respuesta tanto del aparato público como del sistema político. Esto se expresa en la falta de capacidades institucionales para atender los problemas, en los límites de los marcos normativos actualmente vigentes, y en la falta de políticas de Estado y de gobierno que orienten la toma de decisiones tanto al interior de un mismo gobierno, de diferentes gobiernos en un mismo ámbito subnacional, como entre niveles de gobierno.

In this paper we study why the Peruvian State is not able to manage social conflicts through institutional means, and postulate that the challenges of the economic growth, the implementation of big investment projects and the decentralization process have exceeded the response capacity of the public sector and the political system. This is expressed in the lack of institutional capabilities needed to address social conflicts, in the limits of the normative framework currently in order, and in the lack of clear, programmatic policies by the executives in the different levels of government and the absence of consensual policies beyond governments.

Indice

<i>Resumen</i>	<i>p. 4</i>
<i>I. Introducción</i>	<i>p. 5</i>
<i>II. Tres razones que explican la inacción del Estado ante los conflictos sociales</i>	<i>p. 9</i>
<i>1. Falta de capacidades institucionales</i>	<i>p. 12</i>
<i>2. Ausencia o insuficiencia de desarrollo normativo</i>	<i>p. 19</i>
<i>3. Falta de políticas de Estado y de gobierno (visiones contradictorias)</i>	<i>p. 44</i>
<i>III. Estudios de caso</i>	
<i>1. La Marcha de los Wari y su agenda en el Estado</i>	<i>p. 52</i>
<i>2. Los sucesos de Bagua</i>	<i>p. 71</i>
<i>IV. A manera de conclusión</i>	<i>p. 88</i>
<i>Referencias bibliográficas</i>	<i>p. 92</i>

Resumen

En este trabajo se estudia por qué el Estado peruano no es capaz de canalizar por vías institucionales la conflictividad social, que termina expresándose en protestas signadas por lógicas confrontacionales y violentas. Sobre la base del examen de los principales conflictos sociales ocurridos en el país en el periodo 2008-2010, concluimos que los desafíos que han planteado el crecimiento económico, la puesta en marcha de grandes proyectos de inversión (específicamente la expansión y ampliación de las industrias extractivas) y el proceso de descentralización, han excedido las capacidades de respuesta tanto del aparato público como del sistema político. Esto se expresa en la falta de capacidades burocráticas e institucionales para atender los problemas que surgen, en los límites de los marcos normativos actualmente vigentes (en particular los que regulan las dimensiones sociales y ambientales de la operación de las actividades extractivas y la asignación y control de los recursos fiscales manejados por gobiernos regionales y locales), y en la falta de políticas de Estado y de gobierno que orienten la toma de decisiones tanto al interior de un mismo gobierno, de diferentes gobiernos en un mismo ámbito subnacional, como entre niveles de gobierno (con lo que se desarrollan orientaciones personalistas y contradictorias).

Siendo así las cosas, nos parece importante crear o fortalecer una entidad pública (que podría ser la Unidad de Prevención de Conflictos de la Presidencia de Consejo de Ministros o la Defensoría del Pueblo, por ejemplo), que conduzca y monitoree políticas de Estado de prevención y resolución de conflictos. Asimismo, se requiere discutir un conjunto de cambios normativos referidos al funcionamiento de las industrias extractivas (y cómo minimizar sus impactos ambientales y sociales), de la política de descentralización (y cómo pasar de una lógica de asignación de recursos por parte del Estado que tiende a fragmentar y dividir, hacia una que incentive la integración y coordinación, así como medidas que fortalezcan la importancia y capacidad de control de los consejos regionales y municipales y las instancias participativas), y avanzar en la implementación de políticas de Estado en torno a planes de desarrollo en los planos nacional, regional y local. Estas políticas deberían tener como eje la necesidad de priorizar los intereses y demandas de la población más excluida del país. Finalmente, urge avanzar en el fortalecimiento de los actores políticos, buscando crear una representación política nacional, que limite la fragmentación y el particularismo.

I. Introducción

El presente documento presenta las conclusiones del proyecto ganador del X Concurso de investigación CIES 2008, que tuvo por título “¿Cómo se responde y cómo responder ante los conflictos sociales?” En la propuesta original señalábamos la importancia de “estudiar los límites institucionales que tiene la actuación del Estado para atender y responder oportuna y satisfactoriamente a los conflictos sociales, con el propósito de delinear recomendaciones que faciliten el canalizarlos por vías institucionales y pacíficas”. Partimos de la constatación de un vacío tanto en la literatura académica como en las fuentes de recojo de información sobre conflictos: frente a una relativamente buena descripción de la dinámica de los conflictos en cuanto a lo que sucede en el plano social, donde se da cuenta de la respuesta de la población ante amenazas, problemas o necesidades, la atomización de sus demandas, la presencia de operadores políticos que disminuyen los costos de la acción colectiva, la movilización ante oportunidades que se abren o coyunturas que se constituyen en “detonantes”¹, poco se ha investigado y escrito sobre la respuesta del Estado a los conflictos: ¿qué explica su poca eficacia en la respuesta a la conflictividad social? ¿Qué se podría hacer para tener una estrategia de prevención y manejo de los conflictos sociales?

En la propuesta original expresábamos nuestra desconfianza hacia las posiciones, comunes en la prensa y en el análisis de la coyuntura, que parecen considerar que el Estado no atiende los conflictos ya sea por pura negligencia burocrática como por falta de voluntad política, por un desdén por los reclamos sociales consecuencia de la orientación proempresarial del gobierno, teniendo teóricamente la posibilidad de hacerlo; esto explicaría que responda sistemáticamente de manera tardía, solamente cuando los conflictos ponen en cuestión seriamente el orden público. ¿Cómo abordar esta compleja temática? Una manera de hacerlo es analizar el conjunto de conflictos registrados por entidades como la Defensoría del Pueblo o la Unidad de Conflictos de la PCM. El problema con esto es que la información disponible es muy desigual, y no siempre permite tener una buena comprensión de la naturaleza real de los conflictos.

¹ Ver por ejemplo De Echave *et.al.* (2009); Grompone y Tanaka, eds. (2009); Meléndez (2005); y Pizarro, Trelles y Toche (2004) entre muchos otros.

Afortunadamente, para esta investigación pudimos recoger información propia sobre los más importantes conflictos ocurridos en todas las regiones del país en los últimos dos años, gracias a nuestra participación, junto a otros investigadores, en una consultoría realizada por el Instituto de Estudios Peruanos para el “Programa de apoyo para una cultura de paz y fortalecimiento de capacidades nacionales para la prevención y el manejo constructivo de conflictos” (PREVCON) de la Presidencia del Consejo de Ministros². En esta consultoría, durante los primeros meses de 2010, pudimos hacer un inventario de 94 conflictos en las 25 regiones del país, con particular detenimiento en las regiones Ancash, Arequipa, Cajamarca, Cusco, Ica, Junín, Loreto, Piura y Puno, regiones priorizadas en la consultoría. Este inventario incluyó el registro de los recursos institucionales con los que cuenta el Estado para afrontar la conflictividad social. En el anexo 1 se puede ver la lista de conflictos sobre los que se ha realizado el análisis.

En esta investigación hemos tomado como material de análisis a los conflictos registrados en esta base de datos, tratando de encontrar razones que expliquen los límites en las respuestas estatales. Hemos encontrado tres principales: la falta de capacidades institucionales, el desfase normativo y la carencia de políticas consensuadas y de actores políticos consolidados. Llegamos a la conclusión de que si bien pueden encontrarse casos que parecen corresponder claramente a una sola de estas tres grandes razones, la mayoría de los conflictos se caracteriza por su complejidad y por una particular combinación de estas tres dimensiones, en una secuencia y con pesos específicos concretos. Dado que la mayoría de casos muestra esta complejidad, decidimos complementar este análisis con un examen más pormenorizado de un par de casos emblemáticos: la marcha de los Wari en Ayacucho y las protestas amazónicas de Bagua en Amazonas. Ambos casos son pertinentes porque han tenido un gran impacto político y porque combinan los tres factores mencionados de maneras diferentes; de otro lado, se diferencian porque el primero es un conflicto en el que desde la sociedad se apeló tempranamente a formas negociadas e institucionales de relación con la autoridad pública, mientras que en el segundo los actores de la protesta siguieron lógicas de confrontación en búsqueda de materializar sus demandas. La pregunta es entonces por qué en ambos casos se registra igualmente una gran incapacidad del Estado para responder ante las demandas de la población.

² Consultoría “Mapa de conflictos sociales y actores a nivel nacional” realizado conjuntamente con Ludwig Huber y Patricia Zárate, de próxima publicación.

De esta manera, encontramos en esta investigación que lo que en la superficie aparece como desidia o desdén por parte de la autoridad pública es en realidad expresión de asuntos más complejos que requieren miradas y propuestas que atiendan problemas de fondo. Hemos encontrado que el punto de partida necesario para entender los límites en la actuación del Estado es dejar de considerar a este como un todo, como un actor unitario, con características homogéneas, o dotado de propósitos claros, cuyas acciones y omisiones responden a decisiones e intenciones definidas; y mirar el Estado como un complejo entramado institucional, compuesto por agencias y actores con lógicas diferenciadas, y atravesado por intereses, proyectos y presiones políticas³. Desde la perspectiva del actor unitario, la falta de respuesta estatal aparece como consecuencia de pura incompetencia o desidia, que se resolvería con el fortalecimiento de alguna entidad encargada de atender los problemas que se presenten, o tomando la decisión política de enfrentar y solucionar los problemas, lo que implicaría un cambio de modelo de Estado que nos aleje de la orientación proempresarial actualmente vigente.

Lo que hemos encontrado en este trabajo es que lo que en la superficie se percibe como desidia o falta de voluntad para enfrentar o solucionar los problemas en realidad es la expresión de tres grandes problemas de fondo, frecuentemente entremezclados y relacionados entre sí. En primer lugar, tenemos efectivamente una dimensión que nos remite a la falta de capacidades institucionales, expresada en falta de recursos como de procedimientos claramente establecidos que orienten la acción pública en cuanto al tratamiento de conflictos. De hecho, instancias y oficinas dentro del Estado peruano dedicados a tareas de prevención, seguimiento y negociación de conflictos sociales son muy recientes, y apenas están en proceso de implementación. Pero esto es solamente el inicio del problema; en segundo lugar, encontramos que, en un contexto de crecimiento económico acelerado, expansión y ampliación de actividades extractivas y de descentralización del Estado, los desafíos que se presentan han excedido las capacidades de respuesta tanto del aparato público como del sistema político, lo que va más allá de capacidades institucionales rezagadas: implica también la necesidad de cambios normativos. Los nuevos problemas y desafíos que se presentan en los últimos años no pueden ser respondidos con la actual legislación. No es casualidad que la mayoría de conflictos se refieran a problemas ambientales y tengan como protagonistas a

³ La crítica a la visión del Estado como “actor unitario” puede verse en: Allison (1971).

a gobiernos regionales y locales. La normatividad no solo no sirve para canalizar institucionalmente los conflictos, sino que en varios sentidos los estimula, como veremos.

En tercer lugar, tenemos que los gobiernos carecen de políticas de Estado y de orientaciones de largo plazo, y el sistema político carece de actores consolidados, con lo que suelen encontrarse visiones contradictorias respecto a qué rumbo de política debe seguirse y cómo atender reclamos o demandas de la población. Las decisiones resultan altamente dependientes de funcionarios o autoridades específicas que además tienen alta rotación, no hay actores nacionales o regionales propiamente dichos, que articulen vertical (entre niveles de gobierno) u horizontal (entre unidades o sectores diferentes del mismo gobierno o entre varios gobiernos a un mismo nivel subnacional), con lo que el resultado es una suerte de parálisis o bloqueo decisional. Ante la falta de criterios bien definidos o de criterios comunes, las autoridades adoptan posiciones unilaterales o contradictorias entre sí, y subestiman la importancia de seguir mecanismos de diálogo, concertación y establecimiento de alianzas. A esto hay que sumar que con el gobierno nacional actual hay una retórica y una práctica más bien confrontacional detrás de una concepción “extractivista” de desarrollo, que ha atizado los conflictos.

En términos de recomendaciones, concluimos que el problema de una conflictividad social que desborda los marcos institucionales no será resuelto exclusivamente con un aumento del presupuesto y el desarrollo de metodologías de diálogo y negociación en alguna entidad estatal encargada de tareas de prevención (aunque esta sea una tarea imprescindible), ni tampoco con un cambio en la orientación económica del país, necesariamente, dada la magnitud y complejidad de los conflictos. Urge atender también el desfase existente entre los desafíos que se presentan en la actualidad y el marco normativo e institucional vigente, así como entre las necesidades de coordinación e implementación de políticas de Estado de mediano y largo plazo y la extrema debilidad y fragmentación de los actores políticos, consecuencia del crecimiento económico, la expansión de actividades extractivas, el aumento del presupuesto público y la política de descentralización. Encontramos como nudos especialmente críticos la normatividad que regula la explotación en las industrias extractivas y energéticas (desde las etapas iniciales de concesión y exploración); asimismo, la que regula tanto la asignación de los recursos públicos y privados (con una lógica territorial que tiende a fragmentar y agudizar la conflictividad) como el uso de los mismos (que tiende a desarrollar lógicas poco

transparentes, por lo que habría que fortalecer los consejos regionales y municipales y sus instancias participativas). Finalmente, es importante avanzar en la consolidación de políticas de Estado y de los actores políticos en los planos nacional, regional y local. Esa consolidación debería tener como eje la creación de un gran consenso político en torno a la necesidad de priorizar los intereses y demandas de la población más excluida, que ha logrado una inédita presencia política, así como a construir una representación política nacional, que limite la fragmentación y el particularismo.

II. Tres razones que explican la inacción del Estado ante los conflictos sociales

Una de los grandes problemas de la política peruana posterior a la caída del gobierno de Alberto Fujimori ha sido el aumento del número y la magnitud de los conflictos sociales⁴ (Garay y Tanaka: 2009). Tras un aumento de la conflictividad en el año 2000, marcado por la polarización política consecuencia del intento de reelección del presidente Fujimori, durante los gobiernos de Alejandro Toledo y Alan García, en un contexto plenamente democrático, la conflictividad continuó en ascenso. Este crecimiento sostenido de la conflictividad es paradójico en al menos dos sentidos. En primer lugar, la transición política de los años 2000 y 2001 buscó explícitamente institucionalizar en el país mecanismos de deliberación pública que desincentivaran la acción colectiva de corte “disruptivo” (Vergara: 2007) y promovieran la mediación institucional de los mismos (Tanaka: 2009). Destacan aquí la política de descentralización, con la constitución de gobiernos subnacionales electos, y la adopción de un amplio conjunto de mecanismos de participación ciudadana (Remy, 2005). En segundo lugar, la instauración de estos mecanismos se ha dado en un contexto excepcional de crecimiento económico sostenido (De Althaus: 2008), reflejado en un aumento general del presupuesto de todos los niveles y sectores del Estado (Barrantes y Tanaka, *et.al.* 2010). Pese a la confluencia afortunada de aquella reforma con esta coyuntura, hemos presenciado un aumento sustancial de reclamos no mediados institucionalmente, cuyas principales manifestaciones adquieren la forma de conflictos “socio-ambientales” y locales, siguiendo la clasificación de la Defensoría del Pueblo.

⁴ Siguiendo las intuiciones básicas en la literatura sobre conflictos y la “política contenciosa” (Tilly y Tarrow: 2007; McAdam, McCarthy y Zald: 1996) entendemos los conflictos sociales como temas de controversia donde dos o más intereses plasmados en acciones colectivas se contraponen reclamando una determinada acción o inacción del Estado.

Sobre la base del análisis de los 94 conflictos más importantes ocurridos en últimos años en todas las regiones del país, creemos que esta paradoja se explica porque el crecimiento, la expansión y ampliación de las industrias extractivas y la descentralización han activado de manera inédita el mundo político rural, y han planteado exigencias a la institucionalidad estatal y al sistema político que han excedido largamente sus capacidades de respuesta. En efecto, el crecimiento económico ha dinamizado circuitos y espacios antes relativamente estancados, ha creado oportunidades que a su vez han generado desbalances, aumentos de expectativas y percepciones de desigualdad, todo ello en contextos de cambio y apertura institucional que crean oportunidades para acciones colectivas. Parte del crecimiento es consecuencia de que el “boom” de los precios de los recursos naturales y los cambios tecnológicos han hecho rentable la actividad extractiva en zonas sin antecedentes de estas actividades, o han implicado una expansión en magnitudes inéditas. La expansión a nuevas zonas –generalmente de mayoría indígena o campesina y cuyas economías descansan principalmente en actividades primarias como la agricultura, la ganadería y la recolección- ha significado un aumento de la percepción de riesgo de sus poblaciones; las cuales ven retadas sus formas tradicionales de supervivencia y ocupados sus recursos naturales (el agua y las tierras principalmente) para otros fines.

Es aquí cuando se hacen evidentes las falencias del Estado en cuanto a la regulación de estas actividades y en cuanto a su posibilidad de aparecer como árbitro imparcial entre las demandas de la población y los intereses empresariales. En primer lugar, el Estado no cuenta con experiencia en cuanto a manejo de conflictos, no han existido unidades especializadas en el tema, con protocolos, procedimientos, metodologías. Es solo en los últimos años que la Defensoría del Pueblo y la Unidad de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros han asumido como tarea el hacer un seguimiento de los conflictos en curso, mediar en la solución de los mismos, monitorear el cumplimiento de acuerdos. Una dificultad adicional está en el hecho de la solución de los problemas no solo involucra muy diferentes sectores dentro del poder ejecutivo nacional, sino que además suele involucrar la acción del Congreso, el Poder Judicial; y la acción de gobiernos regionales y locales, que recién muy recientemente están asumiendo la necesidad de incorporar la intervención en la prevención y manejo de conflictos sociales como parte de su quehacer.

Esta es la primera dimensión que explica la inacción del Estado; sin embargo, ocurre también que, aunque hubiera oficinas de protocolos de intervención, los conflictos no se resolverían, porque su causa de fondo está en el desfase existente entre los desafíos que se presentan y la normatividad vigente. En cuanto a los conflictos socioambientales, ellos son consecuencia de la expansión de las industrias extractivas, dejando ver un claro desajuste entre una normatividad pensada para atraer la inversión en un contexto recesivo y de escasa rentabilidad, y su funcionamiento en el marco de una situación estable y próspera, con altos precios internacionales en los productos de exportación.

De otro lado, en cuanto a los conflictos locales, tenemos que el crecimiento económico en general y las rentas que deja la actividad extractiva han llevado a un aumento sustancial tanto de recursos privados como públicos, que hacen que la política local sea cada vez más atractiva, y el destino de los mismos motivo de controversia. Hay cada vez más fideicomisos, aportes voluntarios y políticas de responsabilidad social para financiar proyectos de desarrollo por parte de las empresas, así como mayores transferencias y rentas para gobiernos regionales y locales, por concepto de FONCOMUN, canon, regalías y otros; y las unidades de gobierno cuyos presupuestos han crecido en mayor proporción en los últimos años son los municipios. El problema es que esto ocurre en el contexto de municipios y gobiernos regionales con una institucionalidad muy débil, que tiende a acentuar y no reducir la conflictividad política y social. Por ello urgen cambios normativos que tiendan a fortalecer esa institucionalidad y sus capacidades de control, fiscalización y planeación del desarrollo. Pero no solo la institucionalidad pública es débil. El proceso de descentralización ha incentivado la organización política y la búsqueda de diversas maneras de construir representación, entre ellas el interés por la conflictividad social; poderes y liderazgos locales se activan y politizan, pero en un contexto de alta fragmentación y debilidad de las organizaciones políticas, con lo que se genera una combinación problemática.

Llegamos así a la tercera dimensión que explica la inacción del Estado ante el reto de la conflictividad social, que está en la ausencia de políticas de Estado y de gobierno. No existen criterios claros, coherentes y concurrentes respecto a qué hacer ni entre un mismo gobierno en el nivel nacional, entre los poderes del Estado, entre gobiernos de diferentes unidades subnacionales, o entre niveles de gobierno. La debilidad del Estado tiene como correlato la debilidad de los actores políticos, signados también por la precariedad y la

fragmentación. A esto habría que sumar la orientación política específica del actual gobierno nacional, dado que este estudio se ha centrado en los principales conflictos ocurridos en los dos últimos años. El segundo gobierno del presidente Alan García en cierto modo ha sido estimulado por el autoconvencimiento de las autoridades del poder ejecutivo de la necesidad del estilo de desarrollo que propone, para el cual las grandes inversiones en industrias extractivas resultan cruciales y que cualquier oposición a las mismas es irracional o fruto de manipulación política. El gobierno ha tendido a subestimar la importancia del debate público y la persuasión para legitimar estos proyectos, primando reacciones más bien confrontacionales, que han agravado la barrera de desconfianza con los sectores movilizados.

A continuación veamos cada una de las tres razones que explican la inacción del Estado ante los conflictos sociales.

1. Falta de capacidades institucionales

El abordaje de los conflictos sociales es un tema aún muy nuevo para el Estado peruano. El primer intento de sistematización de la información disponible sobre los mismos, orientado a la prevención, provino de la Defensoría del Pueblo que empezó específicamente una labor de recopilación desde mayo de 2004, poco después del conflicto que terminó con el linchamiento del alcalde del distrito de Llave en la provincia del Collao en Puno. En 2005 la Defensoría creó el “Comité de Seguimiento e Intervención en Conflictos Sociales y Políticos” mediante Directiva N° 001-2005-DP, aprobada por Resolución Administrativa N° 030-2005/DP, como órgano encargado del seguimiento de conflictos sociales. La Defensoría justificó la atención específica a los conflictos sociales, como una respuesta al aumento de las protestas y la proliferación de formas violentas de manifestación pública (Defensoría del Pueblo: 2005); hasta ese momento, el seguimiento de esos temas se enmarcaba dentro de la competencia general de la Defensoría de abordar temas donde los derechos humanos de los ciudadanos se podían ver afectados.

El paso de los años demostraría el carácter crecientemente complejo de los conflictos sociales. Así, la Defensoría encontraba, entre mayo de 2004 y septiembre de 2005, que “la mayoría de conflictos reportados se desarrollaron en el nivel local (57% del total), referidos a cuestionamientos contra (o entre) municipalidades distritales. También

destacan los conflictos vinculados a demandas gremiales o territoriales levantadas por organizaciones sindicales y Frentes de Defensa (18%) y los enfrentamientos entre poblaciones y empresas extractivas, especialmente mineras (8%)” (Defensoría del Pueblo: 2005, p. 13). El panorama de la conflictividad desde 2006 en adelante, con el nuevo gobierno de Alan García, dista mucho de esta imagen; los conflictos han alcanzado un fuerte énfasis regional o interprovincial, han tendido a desarrollarse en torno a problemas socio-ambientales (ejemplificado en casos como los de Bagua, Majes Sihuas, Moquegua y Tacna, Río Blanco, etc.) y no descansan solamente en sectores con tradicionales capacidades de movilización como sindicatos o frentes.

Fue este panorama el que llevó al poder ejecutivo, durante el gobierno de Alan García, a optar por un abordaje propio de los conflictos sociales, casi a la mitad de su segundo gobierno. Así, es recién desde 2009, durante la gestión como Presidente del Consejo de Ministros de Yehude Simon (octubre 2008 – julio 2009), que desde el ejecutivo se empieza a implementar propiamente una instancia dedicada exclusivamente al abordaje y procesamiento de los conflictos sociales. Simon construyó la Unidad de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) sobre las bases sentadas durante la gestión de Jorge del Castillo (julio 2006 – octubre 2008), que a su vez se apoyó en esfuerzos iniciados durante el gobierno del presidente Toledo. En este gobierno existió la Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros, dirigida por César Rodríguez Rabanal. Sin embargo, hasta 2008 esa Unidad no pasaba de ser un grupo de análisis e intervención en algunos casos especiales compuesta por un equipo mínimo y con pocos recursos. Gran parte del trabajo en esta etapa estuvo abocado a conseguir recursos de la cooperación internacional para armar una oficina de mayor envergadura. Simon privilegió como principio de su gestión el contar con una Unidad que previniera la ocurrencia de conflictos y que evitara escenarios de confrontación violenta, y tuvo la suerte de contar con el apoyo del Programa de Apoyo para una Cultura de Paz financiado por la Unión Europea y el Gobierno Peruano⁵.

Finalizado abruptamente el gabinete Simon después de los sucesos de Bagua (que serán tratados más adelante), en julio de 2009 asumió el cargo de Presidente del Consejo de Ministros Javier Velásquez Quesquén, quien inició en la Unidad la política de “sectorialización” de la atención a los conflictos: cada sector y gobierno regional debería

⁵ Sobre este programa puede consultarse : www.prevcon.gob.pe

contar con una oficina de procesamiento de los mismos, según sus temas de competencia, que fuera la primera en intervenir frente a los mismos. Se abandonaba el estilo de gestión de Yehude Simon y Del Castillo, quienes involucraban a la PCM de manera inmediata y directa en cualquier conflicto que alcanzara cierta notoriedad pública. Dentro de este nuevo marco es que se ha dado una multiplicación de esfuerzos estatales por crear y consolidar equipos en prevención de conflictos: hoy las Direcciones Regionales de Minería, MINAM, MEM, OSINERGMIN, el Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros, empiezan a constituir equipos, capacitarlos, y esbozar planes y protocolos de intervención en conflictos bajo la coordinación de la Unidad de Conflictos de PCM, así como varios gobiernos regionales.

No obstante estos avances, es natural que aún encontramos escenarios de precariedad institucional: con agencias estatales insuficientemente equipadas (en proporción a los retos que tienen) o con planes de intervención ante conflictos sociales precarios o, en algunos sectores, aún inexistentes. Pueden plantearse dos acercamientos posibles para dar cuenta de la falta de capacidades; uno primero se da a través del análisis de los recursos con los que cuentan las instituciones públicas, principalmente en materia de presupuesto y equipamiento⁶. Un segundo acercamiento a las capacidades atiende el análisis de los planes y protocolos con que cuenta una institución para prevenir y mediar conflictos sociales.

Un presupuesto funcional a los retos que enfrenta una institución (según el sector, la región o regiones donde opere) y un equipamiento adecuado –de medios de comunicación, transporte, difusión, etc.- es un buen “punto de partida”, aunque no suficiente, para una estrategia de recopilación, prevención y mediación de conflictos sociales. Dentro de un marco legal flexible, estas dotaciones iniciales permitirían derivar recursos a tareas de prevención, hacer seguimiento a los conflictos potenciales o a acuerdos que finalizan conatos de protesta, etc. En líneas generales, si hacemos una revisión de las instituciones vinculadas a conflictos sociales en los años 2008 y 2009, encontramos una diferencia “natural” en la asignación del presupuesto, donde las

⁶ Dado que esta categoría toca a todas las instituciones públicas peruanas –de alguna u otra manera- los casos que se presentan para esta primera categorización son evidencias puntuales y no generalizables encontradas en el trabajo de campo de los investigadores que apoyaron la creación de esta base de datos. De ahí que su recopilación en esta sección obedezca a ejemplificar casos de interés, independientemente de su importancia relativa.

instituciones más pequeñas, vinculadas a lo local (gubernaturas, autoridades locales del agua, oficinas zonales de COFOPRI, INC, IMARPE, INDECOPI, etc.) o a temas muy puntuales (institutos de investigación oficiales, proyectos especiales, parques nacionales, etc.) reciben los menores presupuestos y facilidades para su trabajo. Esto va mejorando conforme nos acercamos a instituciones estatales territorialmente más amplias (municipalidades y gobiernos regionales) y de funciones medulares (Direcciones Regionales, Oficinas defensoriales, Policía, Poder Judicial, Ministerio Público); aunque se presentan diferenciaciones y excepciones dependiendo de la institución.

Por ejemplo, en el conflicto entre la comunidad de Iscahuaca y la empresa ARES S.A.C en Apurímac, una limitación para la intervención del Estado era que la oficina local de OSINERGMIN no contaba con un funcionario experto en minería, demorando potenciales visitas de esta oficina a la zona del conflicto. En otro caso, la oficina de COFOPRI en Cusco recibía quejas de propietarios, con predios titulados por esa institución, que aducían problemas en la delimitación de colindancias, planos con errores en las coordenadas GPS, entre otros, que la oficina no tenía capacidad de atender con prontitud.

Una de las instituciones con presencia en todo el territorio nacional, pero que cuenta con magros recursos es la Gubernatura, que apenas cuenta con un presupuesto para el pago de personal y el mantenimiento del local donde funciona, no así para las actividades que realiza⁷, pese a la enorme potencialidad que tendría dentro de una estrategia de abordaje temprano de los conflictos sociales dada su cobertura territorial. Al problema de la falta de recursos en instituciones de nivel local se agrega que algunas instituciones nacionales con presencia regional o local mantienen una estructura uniforme, cuando en algunas zonas del país tienen un papel más importante que en otras, lo que requeriría de una adecuación al contexto específico en el que se trabaja. El caso de la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM) de Apurímac es sintomático: pese a ser región minera (hay concesiones a las empresas Southern, Xstrata, ARES S.A.C) los recursos con los que cuenta la DREM son muy limitados. En caso de que aparezca un conflicto, y en ausencia de personal contratado, el mismo es abordado por el personal disponible, generalmente un ingeniero. Tampoco hay recursos humanos calificados para la tarea de fiscalización.

⁷ Dado su íntima conexión con el gobierno central, las gubernaturas suelen ser precavidas en sus gastos; para no ser acusadas de realizar actividades favorables al gobierno de turno.

Una segunda dimensión del tema de las capacidades estatales se refiere a la existencia de planes o protocolos para atender los conflictos sociales. Si bien más recursos económicos y humanos son fundamentales para un mejor manejo de los conflictos, encontramos casos en que instituciones con pocos recursos podrían cumplir un rol positivo en tareas de prevención de contar con planes, protocolos y metodologías para intervenir en ellos. Las instituciones nacionales con los mejores protocolos de intervención en conflictos son claramente la Defensoría del Pueblo⁸ y, en menor medida, el Ministerio de Energía y Minas (MEM). No obstante, notamos que en el caso de la Defensoría los mayores esfuerzos de esta institución apuntan a consolidar sus oficinas locales y regionales, no así otras dependencias públicas. Salvo casos aislados, la Defensoría no es un activo capacitador de las instituciones regionales y locales. El MEM, a través de su Oficina General de Gestión Social, hace capacitaciones a sus Direcciones Regionales; no obstante, los niveles de *expertise* no suelen acumularse dada la alta rotación del personal en los cargos. En el caso ya mencionado analizado de la DREM Apurímac, encontramos que se capacita a los ingenieros y a otros profesionales calificados; no obstante, como solo se les contrata por un periodo de cinco meses, el conocimiento adquirido termina diluyéndose. Casos similares de alta rotación de personal clave en el manejo de conflictos son registrados en el Instituto Nacional de Cultura y el Proyecto Especial del Centro Histórico en Cusco. Los protocolos en otras instituciones estatales son prácticamente inexistentes. En la región Junín, la Dirección Regional de Trabajo ha implementado informalmente una Dirección de Prevención y Solución de Conflictos, pero trata exclusivamente temas laborales. Curiosamente, la única institución que tiene un plan de intervención vinculado al tema de conflictos es la Policía Nacional del Perú. Si bien esta institución no debería participar en la prevención y negociación de los conflictos, ante la ausencia o debilidad de las autoridades políticas la policía termina teniendo un protagonismo desmedido. El problema es que la policía define los conflictos como “desbordes del orden público”⁹, y desatiende las razones de fondo de los mismos.

⁸ La Defensoría del Pueblo cuenta con el “Protocolo de Intervención defensorial en conflictos sociales y políticos”.

⁹ Para una visión completa de esta forma de acercamiento, véase el documento “Cartilla para el personal policial que participa en operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público”. Accesible en : <http://www.mininter.gob.pe/cnddhh/pdf/CAPACITACION/PDF/CARTILLA%20ORDEN%20PUBLICO.pdf> (al 30 de noviembre de 2010)

Ante esta situación, son instituciones vinculadas a la cooperación internacional u ONG's las que cumplen el papel de capacitar en los últimos años a instituciones regionales o locales. Se destaca el rol de instituciones como GTZ, la Sociedad de Derecho Ambiental y la Comisión Andina de Juristas. No obstante, en la mayoría de los casos, esta "capacitación" no pasa de ser un curso o seminario de asistencia voluntaria, cuyas consecuencias prácticas son difíciles de evaluar. La ausencia de protocolos, planes y capacidades para prevenir y mediar en los conflictos lleva a un exceso de expectativas sobre el trabajo de la Defensoría, la misma que pese a contar con mayores recursos relativos, termina saturada de pedidos de intervención que debilitan la calidad de su acción. Así, en Apurímac, se señala que "para mejorar las actividades de la Defensoría sería importante tener un comisionado por provincia. El personal es muy limitado para atender los reclamos de todas las provincias". Por otro lado, en los gobiernos regionales la ausencia de protocolos se traduce en improvisación (típicamente delegar a la Gerencia de Desarrollo Social labores de mediación en conflictos) o en tomar parte por alguno de los intereses en disputa, buscando legitimarse ante la población, con lo que se hace depender de otra entidad pública la solución de los problemas. Finalmente, ya en situaciones de protesta, la Policía Nacional suele intervenir bajo sus particulares parámetros que buscan "contener el desborde social", quedando de lado una lógica de negociación política.

¿Qué hacer frente a esta situación? Consideramos que gran parte de la solución a estos problemas está en la creación o consolidación de una entidad encargada de pensar en una estrategia que involucre al conjunto del Estado en las tareas de prevención de conflictos, que articule al conjunto de entidades públicas, tanto dentro del poder ejecutivo como entre niveles de gobierno; que desarrolle criterios de intervención, que vigile el cumplimiento de acuerdos. Podría tratarse de la existente Unidad de Conflictos (UC) dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros o la Defensoría del Pueblo o ambas, coordinando sus esfuerzos: la segunda aseguraría la autonomía respecto al gobierno de turno, la primera una implementación más eficaz de sus recomendaciones. Esa entidad tiene como gran desafío desarrollar una red de recojo de información capaz de llegar a localidades muy dispersas y mal comunicadas, por lo que debería coordinar las entidades estatales asentadas en esos ámbitos.

Una institución que tiene potencialmente un papel importante que jugar son las gubernaturas, con presencia en todas las provincias y distritos del país. En teoría, los gobernadores reportan la ocurrencia de hechos “graves” dentro de su jurisdicción. El problema es que los gobernadores reportan al Ministerio del Interior, que se deja guiar por criterios policiales de control del orden interno, antes que por un criterio de manejo político de conflictos. Asimismo, otras instituciones podrían cumplir funciones más importantes que las que desarrollan actualmente; por ejemplo, en las regiones de selva encontramos al “Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana”, establecido con la finalidad de hacer investigación y propuestas de desarrollo sostenible en la Amazonía, con sedes en Madre de Dios, Ucayali, Huánuco, San Martín, Cuzco y Amazonas. Este instituto cuenta con financiación obtenida del 10% del canon petrolero destinado a la región Loreto y de aportes de otros gobiernos regionales. Pese al enorme potencial de esta institución para participar como entidad estatal autónoma en la mediación de conflictos, la misma sólo se dedica actualmente a promover actividades productivas.

Muchos de los conflictos que hemos registrado se originan en la falta de una entidad responsable del seguimiento y fiscalización del cumplimiento de acuerdos por parte de sectores, niveles de gobierno, y entidades privadas y comunidades. Típicamente encontramos casos donde se realizan actividades de exploración o explotación en los que la empresa minera no cumple con los diversos acuerdos arribados con las comunidades, que fueron constituyentes para permitir su presencia en la zona. Al tratarse de acuerdos relacionados a la acción de diversos sectores, o a una relación entre actor privado y comunidades, ninguna entidad pública monitorea su cumplimiento. Por ejemplo, en el conflicto entre la comunidad nativa de Yambasbramba y la empresa minera Corianta en Amazonas encontramos un incumplimiento de acuerdos por parte de esta última, que involucra un tema sensible para la comunidad: la empresa no llevó adelante actividades de reforestación en su área de influencia. En el conflicto entre la empresa Barrick y el centro poblado de Tinyash en Ancash, las demandas por la calidad del agua han sido una constante por parte de este último; pese a esto, la empresa no cumplió con el mantenimiento de reservas y canales de riego, tal como se había comprometido. En algunos casos el incumplimiento lleva años sin abordarse: el conflicto entre los pobladores del distrito de San Miguel de Cauri con la empresa minera Raura en Huánuco se basa en una resolución de 2003 que multa a la empresa por haber contaminado el medio ambiente; multa cuyo cobro hasta la fecha no se hace efectivo. Denuncias de

incumplimiento de acuerdos estuvieron en el corazón del conflicto entre la minera Gold Fields y la población de Hualgayoc en Cajamarca¹⁰.

En ocasiones son las comunidades las que incumplen acuerdos, aduciendo que al momento de la firma de los mismos no contaban con información suficiente para evaluar el verdadero impacto de la actividad extractiva, y por ende para determinar correctamente el monto de las reparaciones y programas de inversión que las empresas deben aportar. Así, en el conflicto entre la minera Silver Standard y la comunidad Ecash en Ancash encontramos que la comunidad pretende reformular los montos de la compensación que previamente habían recibido, cuando la empresa ya se encontraba en la fase de exploración. En Apurímac, en el conflicto entre la comunidad Tapairihua y la Southern, también se aducen “engaños” e irregularidades en el ingreso de esta última al territorio de las comunidades. En el caso de Perú LNG en Ayacucho, los comuneros de San Miguel, Chiara, Acos Vinchos, Tambillo Acocro y Vinchos piden una compensación económica porque perciben que sus tierras, que serán afectadas por la construcción del gasoducto de Camisea, no fueron valorizadas adecuadamente por Perú LNG.

2. Ausencia o insuficiencia de desarrollo normativo

Ahora bien, no creemos que la conflictividad social se resuelva sola ni fundamentalmente con la consolidación de entidades públicas con más recursos, protocolos, metodologías de intervención; gran parte de ésta es consecuencia de los límites de los marcos normativos dentro de los cuales funciona el Estado. La legislación vigente, a nuestro juicio, fue pensada para un contexto sustancialmente diferente al que vivimos, marcado por una dinámica de crecimiento económico, la expansión de las industrias extractivas, el aumento del presupuesto público en todos los niveles de gobierno, y el proceso de descentralización. No se ha tomado en cuenta la necesidad de regular de manera exigente evitar o minimizar los efectos ambientales de los grandes proyectos de inversión, de asegurar una adecuada convivencia y beneficio recíproco entre las empresas y las comunidades de su entorno, de fiscalizar, controlar y asignar mejor los recursos que invierten los gobiernos regionales y locales, de desarrollar políticas de Estado respecto a estos temas, de modo que se logre cierta coherencia o convergencia entre las

¹⁰ En este caso además no se trata solamente de hacer que se cumplan las normas, también de su carácter laxo, poco estricto ante el incumplimiento; punto que tratamos extensamente en nuestro siguiente apartado.

autoridades que cuando menos reduzca la incertidumbre respecto a la orientación de las políticas públicas a lo largo del tiempo y entre los diferentes niveles de gobierno.

¿Cómo abordar estos temas, que nos remiten a una gran diversidad de situaciones en muy diferentes áreas y dimensiones? Aquí nos apoyaremos en el análisis realizado en Tanaka, Huber y Zárate (2010), en el que clasificamos a los principales conflictos ocurridos en el país en 2008 y 2009 según sus causas; y estas causas nos remiten directamente a diversos asuntos normativos que requieren revisión. En la medida en que esta es la causa profunda de los conflictos, el no hacer los cambios necesarios hará que tengamos que seguir conviviendo con acciones de protesta que tienden a seguir canales no institucionalizados y confrontacionales. Hemos identificado cuatro grandes causas que explican la ocurrencia de conflictos.

Cuadro 1: Causas, expresiones y actores principales de conflictos analizados

Causa	Expresiones	Actores involucrados			Caso emblemático
		Actor 1 (demandante)	Actor 2 (demandado)	Otros actores	
Percepción de incompatibilidad de actividades económicas y formas de vida	Conflicto socioambiental 1 (industrias extractivas)	Comunidades, Gobiernos subnacionales	Empresas Gobierno Nacional	ONG Medios de comunicación	Río Blanco (Piura)
	Conflicto socioambiental 2 (proyectos de inversión impulsados por el Estado)	Comunidades Gobiernos subnacionales	Gobierno Nacional	ONG Partidos	Inambari (Puno, Madre de Dios)
	Conflicto socioambiental 3 (Agricultura vs minería artesanal)	Comunidades	Comunidades		Río Ramis (Puno)
Acceso a beneficios económicos privados	Conflicto por beneficios económicos privados 1 (industrias extractivas)	Comunidades	Empresas	ONG Medios de comunicación	Perú LNG (Ayacucho)
	Conflicto por beneficios económicos privados 2 (límites comunales)	Comunidades	Comunidades		
Acceso a recursos públicos	Conflicto por recursos financieros 1 (demarcación territorial)	Gobiernos subnacionales (varios niveles)	Gobiernos subnacionales (varios niveles)		Pasto Grande (Puno-Moquegua)

Causa	Expresiones	Actores involucrados			Caso emblemático
		Actor 1 (demandante)	Actor 2 (demandado)	Otros actores	
		Frentes de Defensa	Frentes de Defensa PCM		
	Conflicto por recursos financieros 2 (demandas por proyectos)	Gobiernos subnacionales Gremios Población	Gobierno Nacional		Hidroenergética Alto Piura (Piura)
	Conflicto por recursos financieros 3 (demandas por repartición del canon)	Gobiernos subnacionales	Gobierno Nacional		Moquegua – Tacna
	Conflicto por recursos naturales (agua, tierras, bosques)	Gobiernos subnacionales	Gobiernos subnacionales Mrio. Agricultura Mrio. Ambiente	Población (Frentes de Defensa etc.)	Laguna de Parón (Ancash)
Gestión de bienes recursos públicos	Conflicto por privatizaciones y concesiones	Gremios Actores privados Gobiernos subnacionales	Gobierno Nacional		Puerto de Paita (Piura)
	Conflicto por gobernabilidad	Comunidad Líderes locales	Gobiernos locales		Alcalde de Ilo (Moquegua)

Extraído de: Tanaka, Huber y Zárate (2010)

A continuación desarrollamos los problemas normativos pertinentes para cada una de estas causas.

2.1. Percepción de incompatibilidad entre actividades económicas y formas de vida

En estos casos encontramos por lo general un escenario social predominantemente rural, en los que una población dedicada mayormente a actividades agrícolas asiste a la aparición o la expansión de actividades extractivas o de otros grandes proyectos de inversión (o a la posibilidad de que ello ocurra). Esto suele generar temores y desconfianza, en tanto esas actividades pueden afectar seriamente las actividades económicas cotidianas, mientras que no están claros los beneficios que podrían

obtenerse. El caso más ilustrativo de este tipo de situación se dio en 2009 con el conflicto por la derogación de los llamados “decretos de la selva”; conflicto que tuvo repercusión en varias regiones del país como Amazonas, Ucayali, Madre de Dios y Apurímac. La contundencia de la respuesta de los grupos indígenas a la negativa de derogatoria de los decretos más polémicos por parte del Congreso, sorprendió a una elite política que subestimó la importancia del asunto. Dada la importancia de este caso, hemos decidido trabajarlo en toda su extensión en la segunda parte de este informe.

A continuación desarrollamos dos tipos de escenarios dentro de esta categoría: primero, de aquellos conflictos que se producen por la ausencia de una “licencia social” para la intervención de industrias extractivas en zonas dedicadas a actividades primarias; segundo, aquellos producto de la ausencia de consentimiento de la población para grandes proyectos de desarrollo planteados desde el Estado.

2.1.1. Incompatibilidad percibida respecto a industrias extractivas

El aumento y la expansión de las concesiones y operaciones mineras y petroleras en todo el país, especialmente en zonas sin antecedentes de este tipo de actividades ha marchado junto al aumento de tensiones sociales, resultado de la desconfianza o negativa de muchas poblaciones a permitir su presencia, debido al peligro que representarían esas actividades para el medio ambiente y el mantenimiento de sus formas de vida tradicionales¹¹.

El caso de mayor actualidad en esta categoría es el de la mina Tía María, ubicada en el distrito de Cocachacra, en la provincia de Islay, Arequipa, propiedad de Southern Peru Copper Corporation. Cocachacra, y la provincia de Islay en general, es una zona que padece de insuficiencia de agua (la cual les llega desde el río Tambo y desde Moquegua).

¹¹ Es muy común escuchar entre líderes de opinión y autoridades del gobierno central la tesis de la “instrumentalización de la demanda por la ecología”. Según esta tesis, los supuestos llamados a una ecología responsable no serían más que estrategias de negociación de bienes privados o públicos frente a las empresas o el Estado. Ante ello es necesaria una aclaración: hemos colocado en la categoría de incompatibilidad de percepciones los casos donde –más allá de detalles- existen cuestionamientos al desarrollo de actividades extractivas. En otra categoría, la de accesos a recursos públicos y privados, encontramos los casos donde si bien existen preocupaciones por el ambiente, en realidad los reclamos inciden en un mejor reparto de los beneficios que generan las actividades extractivas.

Ante ello, la población y las dirigencias locales son muy suspicaces respecto a cualquier actividad que vaya a derivar el agua a otros usos más allá del consumo humano y la agricultura. Es así que se plantea la negativa de uso del agua proveniente del río Tambo para uso de la explotación minera; ante lo cual se propuso desde el Gobierno Regional el uso de desalinizadores de agua del mar. Lamentablemente, esta idea fue acogida tardíamente por la empresa, y las relaciones entre ésta y la población se han deteriorado a tal punto que, pese a que Southern ha cedido en sus pretensiones de utilizar el agua proveniente del río, aún persisten los reclamos de sectores de la población de Islay de que cualquier actividad minera atentaría contra el medio ambiente de la provincia. Conflictos similares por una supuesta contaminación y afectación del acceso al agua los encontramos en el caso de las disputas entre Anglo American Quellaveco y las juntas de usuarios del agua en Moquegua; y en Tacna en el conflicto entre MINSUR S.A. y diversas organizaciones sociales.

Otro caso nacionalmente conocido originado en la percepción de incompatibilidad de actividades fue el de Río Blanco, en Piura (conocido previamente como Majaz). La sierra de Piura no tiene antecedentes mayores de actividad minera; la población y autoridades de la provincia de Ayabaca –agrupadas en el Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte del Perú (FDSFNP)- rechazó la realización del proyecto minero de explotación de cobre y molibdeno bajo la modalidad de tajo abierto, en una parte de la sierra de la región Piura de valor ecológico y proveedor de agua a las urbes de la costa. El conflicto ha tenido manifestaciones violentas (cuatro personas fallecieron entre 2005 y 2009 en las protestas) y confrontó al gobierno nacional con el local en 2007 ante la realización de un “referéndum” abrumadoramente ganado por quienes se oponen a la instalación de la empresa de capitales chinos.

Cajamarca, a pesar de ser una de las regiones con mayor actividad minera del país, también tiene casos originados en la percepción de incompatibilidad de la minería con actividades agrícolas. En el conflicto por el Cerro Algamarca, las poblaciones de los distritos del valle de Condebamba (en las provincias de Cajabamba y San Marcos) se oponen a la explotación minera en dicho cerro, tanto de la explotación formal como de la informal. Su argumento es que cualquier tipo de explotación contaminará las aguas que riegan el valle de Condebamba, donde se desarrolla una exitosa agricultura basada en la exportación de paprika y palta hacia Estados Unidos, Mexico y Europa. Este mismo valle

es parte de la disputa en el caso del Cerro Mogol, donde los pobladores de los distritos de Jesús, Pedro Gálvez, Cachachi y los que viven en el valle de Condebamba se oponen a la actividad minera en el cerro -que estaría planeando la minera Miskimayo- porque temen que las aguas del Río Cajamarquino sean contaminadas.

Otra región que concentra varios casos en esta categoría es San Martín. Existen dos conflictos principales, en los que está involucrada la empresa minera White Rocks. El primero con parte de la población de Tabalosos, en la provincia de Lamas, quienes señalan que el gobierno nacional no informó sobre la presencia de la empresa minera, temen por una posible contaminación del medio ambiente, y denuncian una supuesta superposición entre el área concesionada a la minera con una zona arqueológica certificada así por el INC. El otro conflicto es con el Frente de Defensa de Sacanche, distrito ubicado en la provincia del Huallaga, organización que también se moviliza por el riesgo de contaminación.

La desconfianza de la población está justificada a la luz de otras experiencias. En el caso de la minera Río Tinto, que extrae cobre de la mina La Granja (ubicada en la provincia de Chota, Cajamarca) hallamos oposición de la población lambayecana de Reque –en la frontera con Cajamarca- por la construcción en su territorio de una Planta de demostración – lixiviación de sulfuros de cobre. El temor al impacto ambiental se justificaría por las serias restricciones al acceso a la información técnica del proyecto, referida a los términos de la construcción de esta planta. En el conflicto entre la empresa minera Pampamali y la comunidad campesina de Seclla en Angaraes, Huancavelica, encontramos que la minera Pampamali inició sus operaciones en 2002 en la cabecera de cuenca de importantes ríos de la provincia; la comunidad de Seclla denuncia la no consulta con la población durante los primeros años de instalación de la empresa minera, problemas de Contaminación y una pobre sustentación del PAMA. Como consecuencia el conflicto ha escalado a tal punto que se ha asentado un enconado “sentimiento antiminero” en parte de la población, particularmente tras hechos de violencia en 2007 que incluyeron la toma del campamento minero, la muerte de una persona y detenciones y procesamientos penales de algunos comuneros.

En las regiones de la Amazonía –con menor presencia del Estado que las de sierra e índices de desarrollo más bajos- encontramos ejemplos dramáticos de los problemas

surgidos de la manera en que se inicia la relación entre poblaciones nativas e industrias extractivas. En Loreto encontramos el conflicto entre la Federación de Comunidades Nativas del Curaray (FECONCU) junto a la Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo Curaray Arabela (FECONAMINCUA) frente a las empresas PERENCO y PETROBRAS, en el lote 67. El mismo se produce por el temor de la población a la contaminación de su medio ambiente, atizado por antecedentes de incumplimiento de acuerdos tomados en las comisiones especiales formadas para impulsar el plan de desarrollo en la zona. Similares suspicacias aparecen en el conflicto entre la comunidad de Copallín y la empresa Olympic Peru en la provincia de Utcubamba en Amazonas, donde se demanda a Perupetro mayor información sobre el contrato de licencia de la empresa, tras una pobre actuación que la llevó a afirmar en un primer momento que no había contrato de explotación con Olympic, para luego confirmar que sí lo había. Un problema similar es el del conflicto por la concesión a la empresa Patagonia Minerales S.A. de los lotes petroleros 155 y 156 en Puno. En este caso encontramos que no se dio una consulta previa a las poblaciones que circundan los lotes sobre los alcances del proyecto, dándose apenas algunos contactos informales entre empresa y algunos líderes. La oposición a la empresa se sustenta en consideraciones ambientales y culturales: dentro de uno de los lotes se encuentra el Cerro Khapia, que es considerado un “apu” para la población de Yunguyo; también está la Laguna Warawarani considerada una zona turística e intangible en el distrito de Pomata.

Esta variedad de casos muestra a nuestro juicio la existencia de razones de fondo que explican los límites de la acción del Estado, que van más allá de la falta de capacidades institucionales. Si existe una fuerte percepción de incompatibilidad entre actividades extractivas y formas de vida tradicionales es porque no contamos con una lógica de zonificación ecológica-económica y un ordenamiento territorial, resultado de un proceso de deliberación y debate político¹². Se otorgan concesiones sobre las cuales no existe claridad sobre cuál debería ser el mejor uso del suelo. Luego, estas operaciones se dan sobre territorios con una propiedad del suelo en disputa, o con procesos de titulación de tierras en proceso; y en el marco de una legislación que no establece la necesidad de

¹² Cabe anotar que existen avances impulsados por el Ministerio del Ambiente, pero muy recientes. Y si bien la zonificación económica-ecológica ya se ha realizado en Cajamarca, la misma aún no es aprobada por el Consejo Regional al momento de escribir este texto, y se estima que el proceso de ordenamiento territorial tomará varios años.

informar a la población y contar con su aprobación, o cuando menos de establecer canales de diálogo y negociación con la misma.

La actuación del Estado ante los conflictos de este tipo se ve limitada entonces porque las empresas desarrollan prácticas de relación comunitaria claramente insuficientes para superar las barreras de desconfianza que tiene la población, pero al mismo tiempo actúan dentro de la ley y las normas vigentes. De otro lado, la población no ha participado de un debate abierto sobre cuáles deben ser los usos del suelo y cuán compatibles son las actividades extractivas y agrícolas. Finalmente, no existe todavía una entidad ambiental consolidada, autónoma, creíble, que pueda mediar y solucionar las disputas existentes. En la actualidad, las controversias ambientales están repartidas entre el Ministerio de Energía y Minas, OSINERGMIN y el Ministerio del Ambiente.

2.1.2 Incompatibilidad percibida respecto a grandes proyectos de inversión

En un sentido similar al apartado anterior, la percepción de incompatibilidad se da en esta ocasión entre la continuidad de actividades tradicionales y grandes proyectos de inversión pública, generalmente de envergadura macroregional. En esta categoría encontramos cuatro grandes casos. En primer lugar, el de la represa de Angostura, próxima a crearse para derivar desde Cusco aguas necesarias para la ampliación de la frontera agrícola en Majes Sihuas II, cuestionada por los pobladores de Espinar (Cusco). Como en casos anteriores, Espinar es una zona con problemas de acceso al agua; en época de sequía, ese recurso escasea tanto para consumo doméstico como para actividades agrícolas. Un escenario similar se registra a propósito de la construcción de la represa de Salcca Puccara en Cusco. Este proyecto agroenergético requiere el represamiento de las aguas de la laguna del Salcca, ubicada entre los distritos de San Pedro y Combata en la provincia de Canchis, así como la derivación de las aguas de la laguna hacia Puccara. En este lugar, específicamente en la comunidad campesina de Combapata Urinsaya, se almacenaría el agua para construir una planta hidroeléctrica. La población comunera de San Pedro y Combata –sobre todo de la parte baja de los distritos- teme que con la construcción de una hidroeléctrica se estaría despojando del agua que necesitan para la agricultura. En este caso, el conflicto se ve agravado por la presencia en paralelo de actividad minera, que se cree reducirá aún más el agua disponible con que cuentan las comunidades.

Un tercer macroproyecto que le ha dado lugar a acciones de protesta es el de la Hidroeléctrica de Inambari en Puno y Madre de Dios. En Puno se argumenta que la hidroeléctrica afectaría el medio ambiente, dejaría sin trabajo a denunciantes mineros, requeriría para su construcción inundar terrenos, incluso de la carretera interoceánica; además que generaría desplazados, muchos de los cuales tendrían que asentarse en el Parque Nacional Bahuaja Sonene (que es área protegida).

Finalmente, otro ejemplo proviene del conflicto por la eventual instalación de una planta petroquímica en la provincia de Paracas en Ica por parte de la empresa Nitratos del Perú. La ubicación de la misma sería nada menos que en la zona de amortiguamiento de la Reserva Nacional, por lo que la población de este distrito y de distritos aledaños -como Pisco y San Andrés- se encuentra en oposición de la instalación de la planta por el temor a los daños medioambientales que la petroquímica podría generar. Este proyecto, a su vez, ha sido declarado “de interés nacional” por el Ministerio de Energía y Minas quien lo autorizó a través de la resolución 312-2009-MEM/DM. Un caso similar se da en Camaná, Arequipa, donde el Ministerio de la Producción autorizó a la instalación de dos plantas harineras en la costa de Arequipa, frente a la oposición de actores locales, la municipalidad provincial y el Gobierno Regional quienes consideran que la misma es lesiva al medio ambiente.

Estos casos nuevamente nos llevan a concluir que la inacción o respuesta inadecuada del Estado no es consecuencia solo ni principalmente de la precariedad de las capacidades institucionales del Estado. Encontramos que más allá de la buena o mala acción de funcionarios específicos, los grandes proyectos de inversión pública son manejados por organismos como PROINVERSION, entidad que debe cumplir con altas exigencias técnicas y financieras, pero que no tiene incorporado a su quehacer consideraciones sociales, una preocupación por las relaciones comunitarias, por no solo interesar a inversionistas en los proyectos, sino también a la población, por no solo hacer evidente para los primeros los beneficios y utilidades que se pueden obtener, también para la población afectada por los proyectos. No está en la lógica de la promoción de los grandes proyectos de inversión pública el establecer mecanismos que aseguren el bienestar de esta población o una adecuada compensación por los daños o perjuicios causados, más allá de experiencias o casos relativamente excepcionales, como por ejemplo el de la

Defensoría del proyecto Camisea, que creó esta entidad como parte del contrato de concesión, para que medie en las relaciones entre la empresa y las comunidades afectadas por la construcción del gasoducto (Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010). Como consecuencia, las poblaciones se sienten sorprendidas ante la noticia de la ejecución de proyectos de gran magnitud, que alterará claramente sus condiciones de vida; no han recibido información suficiente, no cuentan con incentivos que los hagan parte interesada a favor de los mismos, y no tienen claro tampoco cómo serán compensados por los perjuicios que se produzcan. No suele haber en suma una estrategia de construcción de legitimidad, que involucre a la población, a sus organizaciones, a las autoridades locales y regionales. Una implicancia clara de todo esto es que la normatividad debe obligar a los grandes proyectos de inversión a tener, junto a especificaciones claras técnicas y financieras bien definidas, estrategias de relación comunitaria que los hagan viables.

2.1.3 Conflicto entre poblaciones por la defensa de actividades de subsistencia

Finalmente, un tipo distinto de conflicto es el que se presenta no entre comunidad y Estado o empresa sino entre los mismos miembros de una comunidad que realizan actividades percibidas como incompatibles, o entre comunidades vecinas. Es el caso de las poblaciones que viven de la agricultura a la par que de actividades mineras, particularmente de corte informal.

En el caso de Cerro Algamarca, en Cajamarca, veíamos que una de las situaciones disputadas –aparte de la pugna respecto a la instalación de mineras formales- se dio por la presencia de mineros informales en el valle de Condebamba. En Puno, en la cuenca del río Ramis que comparten las provincias de San Antonio de Putina, Azángaro y Carabaya, el conflicto se da por la contaminación que sufre este río por relaves producidos por mineros informales. Esta contaminación afecta a los comuneros que se dedican a la ganadería y agricultura, y a la misma salud de los pobladores que viven en la ribera de la cuenca del río Ramis. Nótese que a diferencia de las empresas mineras o el Estado, en estos casos no existen “compensaciones” hacia poblaciones afectadas por la actividad minera, dado el carácter informal de quienes trabajan en esta actividad.

En este caso, los límites en la intervención del Estado nos remiten, de un lado, a límites institucionales, a su incapacidad para lidiar con el desarrollo de actividades informales, que se desarrollan sin ningún control; y a una indefinición del uso del territorio.

2.2. Acceso a beneficios económicos privados

De otro lado, tenemos conflictos en donde no se cuestiona la operación de industrias extractivas y otras, sino la manera en que se distribuyen las compensaciones o beneficios que genera directamente: por ejemplo, a través de políticas de responsabilidad social, aportes voluntarios, fideicomisos y otros fondos). Estos conflictos pueden asumir la forma de enfrentamientos entre empresas y comunidades como entre comunidades, en este caso debido a problemas de demarcación inter-comunal, interprovincial o inter-regional, que definen quiénes tendrían derecho a ser beneficiarios y quiénes no. Veamos a continuación algunos casos ilustrativos de estas situaciones.

2.2.1 Conflictos por beneficios económicos privados de actividades extractivas

El caso paradigmático en esta subcategoría es el de PERU LNG. Los comuneros de los distritos de Chiara, Acos Vinchos, Tambillo Acocro y Vinchos (en la provincia de Huamanga) y las comunidades de Anchiway y Chiquintirca (en la provincia de La Mar) piden compensación económica porque perciben que sus tierras, que serán afectadas por la construcción del gasoducto, no fueron valorizadas adecuadamente por la empresa. Asimismo las municipalidades exigen un pago por licencia de construcción por la instalación del gasoducto de Perú LNG. El caso es interesante porque es sintomático de los límites de las normas vigentes referidas a la valoración de las tierras, que lleva posteriormente -como vimos en otros casos- a acusaciones de “malas artes” en la cotización de las mismas¹³. Perú LNG arguye que se tomó en consideración la tasación que posee el Ministerio de Energía y Minas sobre terrenos a afectarse con la construcción del ducto, sin embargo ese criterio es claramente insuficiente para lograr una relación

¹³ Un caso paradigmático de este tipo es el del conflicto entre la comunidad de Ecash, ubicada en las provincias de Carhuaz y Yungay, y la empresa Silver Standard en Ancash; encontramos el consenso inicial de la comunidad que posteriormente es puesto en debate por la misma asegurando una “baja cotización de los terrenos”. Otro caso en esta línea es el de la confrontación entre la comunidad Tapairihua y la empresa minera Southern en Apurímac. La comunidad denuncia que la empresa Southern ingresó a sus tierras con irregularidades, sin su consenso y no ha pagado por su uso ni ha realizado proyectos de desarrollo.

armoniosa con las comunidades. Este tema se presentará recurrentemente, como veremos.

Como veíamos en la categoría sobre percepciones de incompatibilidad, Cajamarca suele ser escenario de los conflictos por industrias extractivas, y también aparece en esta categoría. En el conflicto entre la empresa Consolidada de Vista Alegre y autoridades y pobladores de la provincia de Hualgayoc, los caseríos de la parte baja del valle protestaban argumentando que la empresa no negoció con ellos los mismos beneficios respecto a lo que reciben los pobladores de la parte alta (donde se asienta la actividad minera). En el caso del conflicto por el proyecto de explotación minera Tantahuatay, si bien existen temores de contaminación de pobladores de los distritos de Chugur (provincia de Hualgayoc) y Catilluc (provincia de San Miguel), vemos un uso estratégico de este discurso para negociar mayores beneficios económicos. Así, aparecen demandas conexas de parte de las poblaciones tales como mejores compensaciones por las tierras, incorporación de mano de obra local en algunas actividades relacionadas con la minería, mantenimiento de la carretera y mejoras en la dotación de energía eléctrica. En el caso del conflicto de Cerro Corona encontramos una serie de demandas entre sectores de la población de Hualgayoc y la empresa minera Gold Fields, que incluyen, entre otros, que la asociación local de empresarios sean contratados en exclusividad por la empresa para el transporte de mineral, la contratación de mano de obra de la zona, impulsar el monitoreo participativo de las aguas y reparar los daños ocasionados a las viviendas producto de las explosiones que realiza la empresa.

En otras zonas del país, lo que está en cuestión es el proceso de reubicación de la población posterior al proceso de compra de tierras. En el caso de Morococha en Junín, el conflicto gira alrededor de la reubicación de la ciudad de Morococha, en cuyo lugar funcionará el megaproyecto minero Toromocho de la empresa minera Chinalco. Algunos inquilinos de Morococha estarían pugnando por recibir predios en el nuevo asentamiento humano, además de los propietarios. En el caso de la reubicación de Cerro de Pasco, existen diferentes posiciones entre los pobladores con respecto a la Ley n° 29293 de reubicación de la ciudad. Mientras algunos desean ser reubicados, un segundo grupo (los comerciantes y los pobladores que no han podido negociar satisfactoriamente para ellos el precio de sus predios y viviendas con la Compañía Volcán) se oponen a la misma. En los distritos de Chaupimarca y Yanacancha en Cerro de Pasco los pobladores se oponen

a la ampliación del tajo abierto de explotación minera realizado por Volcán, en tanto está afectando sus casas; la demanda de la población apunta a que la empresa VOLCAN asuma los costos de los daños a las viviendas y a la población por el tema de salud.

En otras regiones, el manejo de determinados fondos sociales financiados por las empresas se ha mostrado conflictivo. En Apurímac tenemos el caso del conflicto entre las comunidades de los distritos de Tambobamba, Coyllurqui, Haquira, Chalhuahuacho y Progreso y la empresa minera Xstrata Las Bambas por la lentitud del gasto del Fondo Social Las Bambas. Hacia 2010 ha habido poco avance en el gasto de los 45 millones de dólares del Fondo Social. En el caso del Fondo Social de Yuncán en Pasco, la comunidad campesina de Paucartambo cuestiona el dinero que maneja el Fondo Social Yuncán; refieren que no se gasta en beneficio de los pobladores, sino en pagos a personal y logística de la oficina de Lima. El conflicto estalla cuando se declara injustificada la compra de abonos que exigía la comunidad campesina.

Un caso particularmente complejo, en tanto se superpone a varias categorías, es el de la comunidad Yscahuaca y la empresa Ares en Apurímac. Además de denuncias de contaminación del río Huayunca y de la ampliación de una cancha de relave sin autorización del MEM, encontramos típicas demandas por bienes privados: un supuesto incumplimiento de los acuerdos suscritos entre la comunidad y la empresa para la contratación de mano de obra, malas condiciones laborales de los trabajadores y una supuesta importación de relaves desde el centro de operaciones que tiene la empresa en Ayacucho sin el pago de algún tipo de compensación.

También encontramos otros casos de conflictividad menores. En el caso de la Mesa de Diálogo de Ilo, la protesta estalla por un monto percibido como bajo que, en el marco de su política de responsabilidad social, ofrecía la empresa Southern a los pobladores agrupados en el Frente Amplio de la Provincia de Ilo. En el conflicto entre el centro poblador Tinyash y la empresa minera Barrick en Ancash encontramos un incumplimiento en las tareas de mejora y mantenimiento de los reservorios y canales de riego, prometido por la empresa. En el caso –antes citado- de la comunidad Yambasbramba y la empresa minera Corianta en Amazonas, las protestas se desencadenan también por incumplimientos de acuerdos que dieron la licencia social a la empresa en la zona.

En suma, ¿qué conclusiones podemos sacar de todo esto? Algunos elementos parecen clave: en primer lugar, parece necesario contar con alguna entidad pública encargada de velar por el cumplimiento de acuerdos establecidos en negociaciones entre empresas y comunidades, como mencionamos en la parte referida a los límites institucionales del Estado. Si bien se trata de acuerdos “privados” la conflictividad resultado del incumplimiento se convierte en un asunto público.

En segundo lugar, la relación entre empresas y comunidades debiera pensarse como una relación de cooperación de largo plazo, que no se agota en acuerdos puntuales establecidos en un momento. En otras palabras, las empresas deben ser conscientes que la legitimidad social implica la colaboración en iniciativas de desarrollo con la población, que van más allá de negociaciones sobre temas específicos; nos parece importante normar mínimamente la manera en que se utilizan esos recursos. Ellos pueden ser utilizados de manera cortoplacista o clientelista, como también pueden, y deberían, insertarse en iniciativas de desarrollo de mediano y largo plazo definidas en coordinación con las autoridades políticas electas (municipios y gobierno regional) mediante procesos participativos y transparentes.

Finalmente, resulta muy pertinente atender la dimensión multicultural de los conflictos y de las relaciones entre empresas y comunidades en general, que suelen involucrar poblaciones de la sierra y de la amazonía. Es solo partiendo del respeto y la búsqueda de comprensión de las visiones, preferencias, hábitos, de las mismas, es que podrán desarrollarse patrones de relación más cooperativas.

2.2.2. Conflictos por límites comunales

Un tipo menor de conflictos específicos suelen darse entre comunidades aledañas por la delimitación de los límites (comunales, distritales, provinciales) de los territorios donde se hallan yacimientos mineros o petrolíferos; tema clave porque ellos definen en gran medida el acceso a los recursos de los programas de responsabilidad social de las empresas o pago de compensaciones, por ejemplo. En el caso de las Comunidades campesinas de Lillinta-Ingahuasi (Ayacucho) y Ccarhuacc-Licapa.(Huancavelica), se dan conflictos por linderos entre dos comunidades de dos regiones. El conflicto se activa por los intereses económicos que han generado la presencia de la actividad extractiva de la empresa

Buenaventura y por el pago por derecho de paso de tuberías de gas por parte de Perú LNG. Otra arista en el conflicto de la comunidad de Tapairihua con la Southern, visto líneas arriba, es la difícil relación entre la comunidad de Tapairihua y la comunidad de Tiaparo, en el distrito de Pochuanca en Apurímac. Ambas comunidades tienen, desde hace varios años, problemas por linderos, discrepancia que se ha acentuado con la presencia de la actividad minera del proyecto Los Chancas.

Dado que la mayoría de casos de conflicto por límites conducen a problemas similares a los que se presentan por el acceso a bienes públicos, tratamos extensamente esta categoría en el punto siguiente.

2.3. Acceso a beneficios económicos públicos

Aquí tratamos los conflictos que se producen como resultado de la pugna por el acceso a recursos públicos bajo la forma de acceso o usufructo de bienes (agua, tierra), o acceso a recursos fiscales asignados por el presupuesto público a los gobiernos locales y regionales. Los protagonistas principales son diversas entidades del Estado o actores, ya sea en un mismo nivel de gobierno o entre diferentes niveles se disputan el acceso a estos recursos. Un caso paradigmático de esta sección es el de la Mesa de Diálogo de Ayacucho, que tratamos en la segunda parte de este informe.

A continuación desarrollamos los cuatro subtipos de conflictos más recurrentes en esta categoría que hemos encontrado: los vinculados a una incompleta demarcación territorial, los relacionados a demandas por proyectos, los vinculados a demandas de repartición de canon y los conflictos por recursos naturales.

2.3.1 Conflictos por recursos naturales

En este acápite encontramos casos donde dos o más actores disputan el control del manejo o acceso a determinados recursos naturales, principalmente tierras o agua; se dan tensiones entre empresas extractivas y comunidades nativas; entre grandes empresas, dedicadas a otras actividades y pequeños productores dedicados a actividades agrícolas; entre comunidades entre sí y entre comuneros de una misma comunidad, que promueven la realización de actividades diferentes. El origen de los problemas no está en

la percepción de incompatibilidad entre actividades extractivas o de gran escala con actividades tradicionales agrícolas, sí tensiones fruto del uso del agua, tierras y bosques.

El caso más ilustrativo es el de la Laguna de Parón, conflicto entre la empresa Duke Energy Egenor S.A y la población de Caraz. La empresa utiliza las aguas de la laguna de Parón para incrementar la capacidad de generación de la Central Hidroeléctrica del Cañón del Pato. La población de Caraz –agrupada en el Frente de Defensa de la Laguna de Parón- señala que la empresa extrae más agua de la permitida por la Autoridad Nacional del Agua; lo que estaría generando una reducción ostensible del caudal de la laguna, rompimiento de tomas, erosión de la microcuenca, pérdidas de cultivos por inundación, entre otros. Nuevamente, no existe alguna entidad autónoma y creíble que pueda intervenir para dirimir satisfactoriamente esta disputa.

Otro conflicto por agua se presenta en el caso de la Southern Copper Corporation - Unidad Cuajone; los agricultores de Torata sostienen que la mina Cuajone utiliza de forma indebida las aguas subterráneas. Durante varios años emprendieron acciones de quejas a las autoridades locales y nacionales competentes, reclamando que la empresa minera contamina el río; finalmente, en el año 2003 se conforma la “Asociación de Agricultores Afectados por la Minería del Distrito de Torata” que agrupa un número significativo de agricultores quienes exigen al Gobierno Regional denunciar a la empresa Southern por la contaminación del río Torata con metales pesados. En Huancavelica encontramos el caso del conflicto por el Proyecto Especial Tambo Ccaracocha (PETACC). Este proyecto trasvasa aguas de la cuenca del Atlántico a la cuenca del Pacífico y es administrado por el Gobierno Regional de Ica. El conflicto se inicia a raíz de que la administración del PETACC presentó un proyecto de ampliación del canal de irrigación de 73 km., que afectaría la dotación de agua a la comunidad campesina de Carhuancho en Huancavelica.

En nuestro inventario de conflictos de los años 2008 y 2009 encontramos una gran cantidad de casos vinculados a las tensiones que se producen entre la propiedad superficial de las tierras y la concesión del subsuelo. Previo al “boom” de las concesiones de los últimos años, producto del aumento del precio de las materias primas, muchos territorios de la selva fueron dados en titularidad a comunidades nativas, y las recientes concesiones han otorgado derechos de exploración y explotación del subsuelo a tierras de comunidades, como ya hemos visto. No es que haya una visión marcada por una

incompatibilidad de actividades extractivas y tradicionales agrícolas, sí tensiones por el uso del agua y de los suelos. El tema de fondo aquí está en las tensiones inherentes a los derechos de propiedad del suelo frente a los derechos de explotación del subsuelo, y cómo la normatividad vigente no es capaz de regular satisfactoriamente estas relaciones; tema agravado porque no existen en la práctica mecanismos de consulta con poblaciones indígenas que tienen derecho a intervenir en la decisión respecto al uso de sus tierras.

En Loreto, en el lote petrolero 137 encontramos un conflicto que se origina por la negativa de la población Matses al ingreso de la empresa petrolera Pacific Stratus Energy a sus territorios comunales por el temor de contaminación de sus recursos naturales. El caso es interesante porque los Matses desconocían que su territorio estaba involucrado en el lote 137. En Madre de Dios, el Lote 76 para prospección de hidrocarburos otorgado al consorcio Hunt Oil-Repsol, está superpuesto sobre la Reserva Comunal Amarakaeri y sobre las áreas tituladas de las comunidades nativas Shintuya y Puerto Luz, parte del territorio étnico tradicional Harakmbut. Si bien algunos miembros de estas comunidades han permitido el ingreso del consorcio, un grupo mayoritario se opone aduciendo que no se hizo uso del deber de consulta.

También en Madre de Dios presenciamos el denominado conflicto “minero-nativo”, cuyos picos de conflictividad se dieron a comienzos de la década del 2000. Dentro de las áreas tituladas a comunidades nativas en la zona de minería aurífera, el Ministerio de Energía y Minas otorgaba derechos mineros a quien lo solicite, despertando el recelo de los propietarios de las tierras sobre las que se ubican los yacimientos. El conflicto se presenta así entre la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) y la Federación Minera de Madre de Dios (FEDEMIN): esta última buscando que el MEM continúe con la política de concesiones, mientras la primera exige que la explotación aurífera sea realizada exclusivamente por las comunidades donde se hallan los yacimientos.

De manera similar, en San Martín encontramos el enfrentamiento entre las empresas Occidental Petrolera del Perú, LLC sucursal del Perú (OXY) y Repsol Exploración Perú con diversos actores sociales de la región por la conservación del área natural protegida “Cordillera Escalera”. Después de iniciados los trámites para la creación del “Área de Conservación Regional Cordillera Escalera” ante el INRENA, el Ministerio de Energía y

Minas otorgó en concesión el lote 103 para la extracción de hidrocarburos a Occidental Petrolera del Perú (OXY). Un año y siete meses después de haber otorgado esta concesión, en diciembre del 2005 se creó el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, cuya resolución de creación indica que debe respetarse los derechos adquiridos por terceros, en alusión directa a los derechos de la OXY. El lote concesionado para esta actividad extractiva ocupa el 97% del Área de Conservación Regional, cuya explotación genera controversias respecto al uso de los recursos naturales.

Otros conflictos en los que está en juego la afectación del medio ambiente o recursos naturales por diversas actividades económicas los encontramos en San Martín, en el conflicto entre la comunidad de Siambal contra la empresa Paesana. Esta se asocia con un posesionario local de tierras en la jurisdicción de la comunidad de Siambal para la siembra de determinados productos; según la Zonificación Económica y Ecológica (ZEE) de San Martín, estas tierras están clasificadas como zona de protección por ser cabeceras de cuencas, además de ser zona de amortiguamiento del Parque Nacional Cordillera Azul. Ante el inicio de las actividades de tala de bosque la población liderada por sus autoridades locales protesta en defensa de lo que consideran sus recursos naturales. En el caso del conflicto entre la comunidad de San Antonio de Rancas y la empresa Volcan en Pasco, un grupo de pobladores de dicha comunidad se oponía a la construcción de una “planta de beneficio” de minerales oxidados en el paraje Chaupishuco (por su parte, la minera no reconocía la propiedad de la comunidad de Rancas sobre los terrenos en Chaupishuco, por lo que desatendió sus reclamos). Finalmente tenemos la protesta de los machiguengas y la paralización en La Convención, Cusco ocurrido entre marzo y junio de 2009. Los indígenas pedían que el Estado hiciera respetar su propiedad comunal frente a la invasión de colonos que se han asentado en el área de influencia del gas de Camisea para ofrecer servicios y mano de obra.

En esta gran diversidad de casos estamos ante insuficiencias normativas vinculadas a no haber definido de maneras participativas y mediante un debate público los usos del suelo, lo que nos lleva a la no existencia de zonificación económica ecológica o planes de ordenamiento territorial; o no haber previsto mecanismos de solución de disputas cuando se dan controversias entre el derecho a la posesión del suelo y de la explotación del subsuelo. En este caso, la legislación favorece claramente lo segundo (debido a que las empresas pueden invocar el llamado “derecho a servidumbre” e imponer su derecho, lo

que genera un desequilibrio contrario a los intereses de las comunidades, fuente de insatisfacción y conflictos. O no haber reglamentado adecuadamente el derecho a la consulta de poblaciones indígenas según el Convenio 169 de la OIT.

2.3.2. Conflictos por demarcación territorial

El acceso a beneficios económicos públicos lleva a conflictos por demarcación territorial, conducen a disputas por qué circunscripciones o jurisdicciones tienen derecho a acceder a los mismos, y a la ubicación de localidades específicas de un lado o del otro de las fronteras políticas.

El caso más representativo a nivel interregional lo encontramos en las confrontaciones entre los gobiernos regionales de Puno y Moquegua por los límites precisos de los distritos de Acora (provincia de Puno) y Carumas (provincia de Mariscal Nieto). El caso implica la búsqueda de bienes públicos en forma de canon minero y también de un eventual canon hídrico derivado de la represa Pasto Grande. También en Puno, y ya a nivel interdistrital, encontramos el conflicto entre los distritos Ituata y Ayapata en Puno que pugnan porque en asignar a sus respectivos territorios yacimientos minerales en disputa. En Yarowilca, Huánuco, encontramos un conflicto de límites entre los distritos de Yanas y Pampamarca: el alcalde de este último distrito inicia obras de electrificación en territorio de Yanas, lo que incentiva a los pobladores de este distrito a buscar el cambio de domicilio hacia Pampamarca..

Los conflictos producto de una incompleta o deficiente delimitación territorial son resultado de procedimientos que hacen imposible o muy difícil su solución, así como del criterio territorializado sobre el cual se asignan los recursos a cada unidad dentro del Estado. Como consecuencia del desarrollo económico, se ha dado un importante aumento de recursos privados y públicos en todas las regiones, y la definición de límites es crucial para definir quién accede a sus beneficios, en tanto ellos se asignan generalmente según distritos, provincias o regiones. El tema es importante también para definir el acceso, uso o manejo de recursos naturales. Frente a esto, no solo está el problema de la falta de capacidad de los técnicos de gobiernos regionales para asumir el trabajo de la demarcación territorial, sino que el procedimiento de demarcación pareciera formulado para fracasar. En primer lugar, una propuesta de demarcación debe nacer como iniciativa

local, de la provincia interesada; debe pasar luego al gobierno regional, que define la propuesta de límites y finalmente eleva la propuesta técnica a la Oficina de Demarcación, dependencia de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta última evalúa que la propuesta se ajuste a ley para luego pasar el proyecto al Congreso de la República. Lo que suele suceder en estos casos es que la propuesta suele nunca es presentada por los Gobiernos Regionales, que son parte interesada en las controversias territoriales, y que se ven sometidas a presiones cruzadas. Nuevamente, el hecho de que la exploración y las concesiones a empresas extractivas se haya realizado desde la década de los años noventa “sobre la marcha”, sin atender criterios de ordenamiento territorial; unido a un proceso de descentralización que no ha logrado consolidar unidades territoriales mayores a los antiguos departamentos, en los que ha primado el criterio territorial para la asignación del canon y otros recursos, ha llevado a reavivar conflictos inter-comunitarios de impactos aún imprevisibles.

2.3.3 Conflictos por demandas por proyectos

Algunos conflictos plantean el acceso a recursos público mediante la forma de la demanda por la realización de determinados proyectos por parte de las autoridades, fruto de las expectativas –reales o percibidas- que se tienen sobre el impacto para el desarrollo de las localidades. En todo el país podemos encontrar viejos proyectos (Olmos en Lambayeque, Majes en Arequipa, diversos proyectos de carreteras en regiones como Ayacucho, Apurímac, etc.) que algunos liderazgos locales explotan para movilizar a la población. Parte de esta dinámica –y la respuesta del Estado- la abordamos en “La Marcha de los Wari”, nuestro estudio de caso en la segunda parte de esta investigación.

El caso más conocido en esta categoría es el del Proyecto Hidroenergético Alto Piura, cuya ubicación estaría en las provincias de Huancabamba y Morropón. El proyecto – cuyos primeros esbozos datan de hace varios años- implicaría el trasvase de las aguas del Río Huancabamba para la irrigación de 20 mil nuevas hectáreas y para la mejora en el riego de 31 mil hectáreas actualmente empleadas. Además se convertiría en un importante generador de energía eléctrica. Dada esta potencialidad y la expectativa que genera, regularmente se presentan conflictos que disputan el atraso en los desembolsos para su creación. Así, en febrero de 2009 el Frente Regional en Defensa del Agua y del

Proyecto Especial de Irrigación y Hidroenergético Alto Piura convocó un paro regional porque el gobierno incumplió un desembolso prometido de 75 millones de nuevos soles.

Otro caso menor en esta categoría es el de la carretera Ñuñoa-Macusani en Puno. El Gobierno Regional de Puno no ha logrado cumplir con los plazos en el mejoramiento de la carretera, financiada por la compañía Minera MINSUR.

El problema aquí es que estos grandes proyectos de inversión no suelen ser parte de planes articulados de desarrollo, ni responden a una planificación que responda la pregunta de si estamos ante un uso eficiente de recursos escasos, que favorecerá a los más necesitados, o si estamos ante un uso político de proyectos que más bien constituyen “elefantes blancos”, proyectos cuyos beneficios no compensan el monto de la inversión realizada ni superan la rentabilidad de otros proyectos. En medio de esta situación, actores con intereses asociados al desarrollo de estos proyectos emblemáticos presionan por su culminación.

2.3.4 Conflictos por demandas de repartición de canon

Estos conflictos nos hablan de la disputa entre diversos actores por el reparto de los recursos del canon. En estos casos está en disputa el criterio con el que se asigna la repartición entre gobiernos distritales, provinciales, regionales y otras entidades. El conflicto paradigmático en esta categoría es el que protagonizaron las regiones de Moquegua y Tacna en 2009. La ley del canon establece que cuando una empresa minera opera en más de una zona, “la distribución se realizará en proporción al tonelaje de mineral beneficiado”. Según la interpretación tradicional, el “tonelaje de mineral beneficiado” constituye todo el material que se explota (incluyendo el material sin procesar como lo es la tierra que se excava). Por lo tanto, a Tacna le correspondieron mayores ingresos porque la mina de Toquepala, a pesar de extraer menos cobre, procesó una mayor cantidad de tierra durante el proceso de producción. En el 2007, Moquegua recibió 188 millones de soles por concepto de canon, mientras que el departamento vecino de Tacna 700 millones de soles. Es por ese motivo que Moquegua reclamaba la modificación de la norma; y es en el contexto de protestas a comienzos de 2009 que ocurre el incidente del secuestro de policías en el puente Montalvo. Finalmente, la modificación fue aprobada por el Congreso. La región Tacna –que sostenía que la norma y su interpretación original

era correcta- protestó violentamente por esta modificatoria; lo que incluyó la quema de la gubernatura.

El tema de fondo a nuestro juicio, son aquí los criterios con los cuales se asigna el cano minero. En la actualidad, este se reparte entre el distrito, las provincias y la región donde se ubica la mina, y favorece además a las universidades públicas de la región. La acumulación de los ingresos con esta lógica ha tendido a fragmentar intereses en las regiones, aumentando una competencia política confrontacional o localista, en medio de un clima político precario. Este criterio, de un lado, no asegura el beneficio de las comunidades afectadas más directamente por la operación de las industrias extractivas; de otro lado, distribuye recursos sin atender criterios como los niveles de vida, necesidades insatisfechas o niveles de pobreza, con lo que termina teniendo efectos regresivos. Urge una revisión de estos criterios, resultado de un gran debate nacional, para limitar la posibilidad de que los cambios generen nuevos conflictos. Deberíamos pasar a una lógica en la que cual se busque compensar a las comunidades afectadas, atender necesidades, empezando por la población más precaria, y desarrollar lógicas que tiendan a integrar, detrás de proyectos articuladores, no a fragmentar el territorio.

2.4. La gestión de recursos públicos:

Estos conflictos son consecuencia de una controversia respecto a cómo utilizar los recursos públicos existentes por parte de las autoridades políticas. Típicamente se expresan en acusaciones de corrupción a autoridades o protestas que piden la vacancia o destitución de algún funcionario. En esta categoría encontramos dos subtipos específicos de conflictos a explorar: aquellos vinculados a la política de privatizaciones y los llamados conflictos por gobernabilidad.

2.4.1 Conflicto por privatizaciones

Si bien muchas empresas públicas han sido privatizadas desde la década de los años noventa, algunos movimientos de corte regional han logrado evitar la concesión a manos privadas de algunas empresas regionales emblemáticas. El caso más conocido de resistencia a las privatizaciones provino de las protestas en Arequipa en 2001 por los intentos del gobierno de Alejandro Toledo de otorgar a privados la administración de las

empresas EGASA y EGESUR. Este conflicto marcó un hito ya que, según señalan algunos, desaceleró la agenda de privatizaciones en el gobierno de Toledo. Ya en el gobierno de García, se ha retomado esta política con la concesión de puertos y aeropuertos regionales.

Uno de los conflictos recientes más representativos de esta categoría fue la concesión del puerto de Paita al consorcio Terminales Portuarios Euroandinos, conformado por las empresas Tertir Terminais de Portugal y Cosmos y Translei de Perú. Los otros postores precalificados (los consorcios APM Terminals Paita y Zona Norte-Consorcio Portuario) retiraron sus ofertas, lo cual generó sospechas sobre un manejo irregular de la licitación por parte de ProInversión. En la población de Paita la privatización causó temor por una supuesta reducción de los puestos de trabajo; mientras que en los sindicatos se arguyó que el precio de los servicios de uso del puerto aumentarían.

En este caso, es claro, como ya hemos señalado, que el trabajo de PROINVERSIÓN no contempla suficientemente una dimensión social o de relación comunitaria en su trabajo. Si bien es eficiente en generar condiciones para atraer inversionistas, no lo es en construir la legitimidad social de los proyectos, por lo que es necesario una reorientación del marco que regula su funcionamiento.

2.4.2 Conflictos por gobernabilidad

Una parte importante de los conflictos que hemos registrado enfrenta diferentes actores locales cuestionando el uso de los recursos presupuestales por parte de alguna autoridad política, generalmente a través de denuncias de corrupción.

El caso más representativo de los registrados en esta investigación es el conflicto entre el Frente de Defensa de los Intereses de Apurímac en contra del presidente regional David Salazar Morote, por no haber respetado los porcentajes de distribución acordados para cada provincia en el Presupuesto Participativo Regional 2010. La autoridad regional sustentó en la Comisión de Presupuesto del Congreso el presupuesto regional por un monto total de 132 millones de soles, monto que excedía largamente los 78 millones anunciados y acordados en el marco del Presupuesto Participativo Regional 2010, distribuidos en porcentajes para cada provincia (Abancay 17%, Andahuaylas 17%,

Chincheros 11%, Cotabambas 11%, Grau 10% Antabamba 7%, Aymaraes 9%, y para la Región como tal 18%). El gobierno regional argumentó que el incremento de 54 millones estaba destinado para la construcción del Hospital de la provincia de Andahuaylas, provincia de donde la autoridad es oriunda. Este incremento modificaba los porcentajes y la distribución presupuestal para las demás provincias; es así que el Frente de Defensa denunció el incumplimiento del Presupuesto Participativo y organizó protestas que buscaban la vacancia de la Presidencia Regional.

Un segundo caso de supuesto incumplimiento del Presupuesto Participativo se dio en Ilabaya, Tacna. El conflicto se inicia cuando el alcalde del distrito de Ilabaya decidió el asfaltado de una carretera que va del poblado de Camiara a Cimarrona por un monto de S/. 81 millones, pese a que ello haya sido priorizado en el Presupuesto Participativo. La carretera, acusaban los detractores del alcalde, beneficiaría a la empresa minera Southern Peru Copper Corporation (SPCC), al ser el destino el campamento de la mina Cuajone. Ello despertó las sospechas de los pobladores quienes interpretaron que la acción del alcalde buscaba financiar con recursos públicos una obra de infraestructura que exclusivamente beneficiaría a la empresa minera.

De otro lado, el caso de los conflictos por la demora en la reconstrucción de la región Ica tras el terremoto de 2007 nos habla tanto de burocratismo nacido de la propia norma que creó el ente encargado de la reconstrucción –FORSUR- como del aprovechamiento del mismo por parte de autoridades de todos los niveles (Zapata: 2009)

Otros conflictos de gobernabilidad tienen un carácter más político. En Ulcumayo, Junín, más de 600 comuneros tomaron el local municipal en 2009 como protesta contra supuestas irregularidades y ausencia de rendición de cuentas del alcalde Edson Huamali en el manejo del gobierno local. El reclamo por información y fiscalización llevaba varios meses de espera, pero el tema no había trascendido a la prensa, ni a la Defensoría del Pueblo ni a otras instancias. La movilización estuvo encabezada por un ex funcionario de la municipalidad. En el caso de los ronderos de Huamachucho, en La Libertad, hubo protestas de las Rondas Campesinas de Huamachucho en 2008 que, a la par que planteaban demandas sociales al Gobierno Local y al Gobierno Regional, demostraban una fuerte oposición a la gestión del alcalde provincial de Sánchez Carrión. Igual dinámica se presentaba en las protestas contra el alcalde provincial de Pataz, también en La

Libertad, donde se llegó a acusar al alcalde de la comisión del delito de homicidio contra siete personas. En conflicto por la vacancia del alcalde de Ilo, grupos movilizados exigían la destitución del alcalde Jorge Mendoza Pérez y otros funcionarios municipales por actos de corrupción en la Municipalidad Provincial. Se le acusó de la aprobación irregular de la licencia de funcionamiento para el terminal de una empresa de transportes (en contra del Plan Director Provincial) y del supuesto desvío de fondos por más de un millón y medio de soles.

Más allá de los casos específicos, la fuente de estos problemas creemos que está en una legislación que otorga mucho poder a las autoridades y pocas capacidades de control y fiscalización a los consejos municipales (y regionales), así como a las instancias participativas, como los consejos de coordinación regional y local. Creemos que la solución está en fortalecer a los consejos regionales y municipales para poder desarrollar estas tareas. Recientemente se cambió la manera en que se eligen los consejos regionales; ahora el grupo ganador no cuenta con un “premio a la mayoría”, lo que está bien, en tanto fuerza la búsqueda de acuerdos. El problema está en que se cambió también el sistema de elección, de modo que tenemos ahora circunscripciones electorales uninominales por provincia, que tienden, nuevamente a fragmentar y personalizar la representación, cuando lo que necesitamos es agregar intereses y fortalecer organizaciones políticas. Este asunto nos conduce al tercer gran factor que explica la inacción o mala respuesta del Estado ante los conflictos, además de los límites institucionales y normativos: la inexistencia de políticas de Estado y la debilidad de los actores políticos.

3. Falta de políticas de Estado y de gobierno (visiones contradictorias)

La aparición de retos nuevos como consecuencia del crecimiento, del aumento de la inversión en industrias extractivas y el proceso de descentralización, en un contexto de fragmentación política y falta de un sistema de partidos, hacen que en muchas zonas del país las diferentes autoridades asuman orientaciones de política personalistas, muy dispares entre sí y con escasa continuidad en el tiempo. La ausencia de criterios compartidos para evaluar el desarrollo lleva a una fragmentación de las distintas maneras de pensar el mismo, lo que tiene implicancias directas en muchos conflictos sociales,

paralizando o bloqueando la respuesta del Estado, o generando orientaciones divergentes, que más bien atizan los conflictos antes que solucionarlos.

Piénsese en el caso de la minería y el choque entre visiones que privilegian la inversión con el cuidado del medioambiente; en caso de conflicto entre los intereses de ambos sectores: ¿cuál debe primar? Estas diferencias enfrentan también a gobierno nacional y gobiernos subnacionales, y a estos últimos entre sí. Este problema podría controlarse con políticas de Estado o actores políticos más consolidados, pero hasta el momento no contamos con ninguno de ellos. Se presentan así tres subtipos de conflictos dentro de esta categoría: los conflictos que ocurren dentro del nivel central, los conflictos entre niveles (nacional, regional y local) y los conflictos entre pares (entre entidades de un mismo nivel como gobiernos regionales y municipales). En algunos casos, la tipología se combina: en el conflicto de Tía María encontramos dos gobiernos regionales enfrentados a la par que una confrontación entre la posición de Proinversión y la de la municipalidad provincial de Espinar.

3.1. Entre entidades dentro del nivel central

Existen conflictos donde la falta de criterios compartidos y legitimados desde el nivel central lleva a parálisis institucionales que dificultan su resolución. Este es el caso de los conflictos producto de actividades ilegales, tales como el cultivo de coca, el contrabando, la minería informal en algunas zonas, etc. En todos estos escenarios encontramos o bien actuaciones parciales del gobierno –quien no se atreve a abordar estos temas en toda su complejidad y se limita a intervenciones puntuales- o bien una decisión conciente que intenta mantener un status quo insostenible a mediano o largo plazo. Casos recientes en esta categoría son el de la minería aurífera en Madre de Dios –que ha acabado con miles de hectáreas de bosque- o el del cultivo de coca en Huánuco. En ninguno de los dos casos pareciera existir el consenso suficiente y la gran voluntad política como para enfrentar acciones de la envergadura suficiente para romper el *statu quo*, que requieren intervenciones complejas, intersectoriales, coordinadas, cuestión complicada para un Estado que tiende a actuar a manera de feudos independientes.

Paralelamente, en otros conflictos por falta de criterios comunes a nivel central, se pueden percibir desde el ejecutivo problemas de discontinuidad graves: cambio acelerado de

ministros en algunos sectores y falta de memoria institucional que dificultan la implementación de políticas más allá de la coyuntura inmediata. Asimismo, las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso –dos entidades del nivel nacional- pueden ser conflictivas y difíciles, pese a que los últimos gobiernos lograron construir mayorías en los Parlamentos. En el caso de Bagua, que exploramos en la segunda parte, hacemos alusión a las consecuencias negativas que –frente a quienes protestan- puede generar la descoordinación entre Ejecutivo y Legislativo. Así, vemos claramente cómo el cambio ministerial de 2008 –producto del escándalo de los “petroaudios”- lleva al Ejecutivo a personalidades desvinculadas del gobierno que tendrán dificultades para coordinar con la bancada del Partido Aprista en el Congreso y con los antiguos miembros del gabinete.

3.2. Conflictos entre niveles de gobierno

Aquí los bloqueos en la respuesta estatal son consecuencia de visiones contradictorias entre distintos niveles de gobierno, generalmente el Gobierno Central y uno o más gobiernos regionales o locales.

En algunos casos las visiones contradictorias entre niveles responden a iniciativas de cambio legal que buscan restringir los ingresos que recibe una región. Un primer caso fue el del conflicto por el mantenimiento de las exoneraciones tributarias en la selva (recogidas en la ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonia Peruana). Dichas exoneraciones vienen siendo cuestionadas por técnicos sobre la base de que crean un “bienestar artificial” y restringen ingresos al Estado. Ante ello vemos –por un lado- intentos liberalizadores desde el Gobierno Central que entran en colisión con prácticas proteccionistas defendidas por autoridades y miembros de sociedad civil agrupados en el Frente de Defensa por los Intereses de Ucayali.

Otro caso relevante fue el del conflicto por el presupuesto participativo en Apurímac que enfrentó en posiciones encontradas a las municipalidades de Abancay, Aymaraes, Grau, Cotabambas y Antabamba frente al Gobierno Regional. De igual modo, en Ancash, la propuesta de una congresista para derogar el Decreto Legislativo 892, que garantiza que un porcentaje de las utilidades de los trabajadores mineros vaya a FONDOEMPLEO y a los gobiernos regionales, encontró una respuesta negativa por parte del Gobierno Regional de Ancash y otros movimientos sociales.

En otros casos, las visiones contradictorias se dan respecto a proyectos y obras de infraestructura específicas. Hablábamos líneas arriba del caso de Río Blanco en Piura, donde las municipalidades de las provincias de Ayabaca y Carmen de la Frontera en Huancabamba se enfrentaban a la posición de los gobiernos central y regional a favor de la actividad minera en el páramo. En el caso de la implantación de una planta de tratamiento de agua en el distrito de Uchumayo en Arequipa, las visiones contradictorias son de los alcaldes metropolitanos respecto al alcalde de Uchumayo (que se opone a la misma por perjudicar potencialmente el ambiente de los pobladores de su distrito). El caso de la planta de residuos sólidos en Lastay, Junín, enfrenta a la municipalidad provincial de Huancayo con comunidades de la provincia de Concepción, donde se encuentra Lastay.

Resulta claro que, en estos casos, a la falta de políticas de Estado y de gobierno bien definidas, tenemos también la complejidad que introduce la descentralización del Estado, en el marco de un sistema de representación política pulverizado, que tiende a asentar tendencias hacia la fragmentación.

3.3. Entre instituciones de un mismo nivel

Aquí encontramos básicamente los conflictos limítrofes que hemos desarrollado en partes anteriores del informe (tales como Pasto Grande), que oponen a autoridades diferentes. El caso de Majes Sihuas enfrenta a las regiones de Arequipa y Cusco, por ejemplo. Este conflicto tiene un antecedente mediato en la construcción de la represa Condorona para la primera etapa de Majes Sihuas: la misma se hizo sin compensaciones económicas a campesinos, lo que ha producido resquemores de cara a la construcción de la represa de Angostura. Nuevamente, esto nos remite a conflictos que tienden a presentarse en un contexto de descentralización con muchos temas de reforma estatal pendientes.

* * * * *

En suma, la inacción estatal en estos casos se explica por la falta de políticas coherentes y estables en el tiempo en los gobiernos de las autoridades electas, por la falta de políticas de Estado que lleven en una misma dirección las políticas de los diferentes niveles de gobierno, por los límites de un espacio de deliberación pública en el que

queden cuando menos claras las diferencias en las concepciones de desarrollo de las diferentes autoridades, que reduzcan la incertidumbre y sienten las bases de un diálogo y una negociación política. Una manera de enfrentar estos problemas implicaría avanzar lo más posible en tener parámetros y referentes comunes consensuados que sirvan de guía para todas las autoridades, trabajo que correspondería a entidades como el Acuerdo Nacional o el CIEPLAN. De otro lado, urge delimitar más cuidadosamente las competencias que tienen cada una de las entidades del Estado a nivel nacional o central, y las que tienen los gobiernos subnacionales, para evitar superposiciones que lleven a conflictos. Una entidad central dedicada a la prevención de conflictos como la sugerida en la primera parte de este trabajo debería asumir el liderazgo en la detección de problemas y el planteamiento de soluciones.

Por otra parte, si es que el Estado no cuenta con orientaciones de política o de desarrollo bien definidas que limiten la posibilidad de visiones contradictorias en cuanto a los rumbos a seguir, los actores políticos son los que deberían articular visiones de conjunto, proponer políticas, implementarlas en el conjunto del país, en los diferentes niveles de gobierno. Pero como sabemos, el sistema de representación política en el país está pulverizado, los partidos nacional no son propiamente nacionales, pecan de un excesivo personalismo, son altamente volátiles e inestables, los movimientos regionales no son propiamente tales (no cubren más de un departamento y tampoco propiamente todas las provincias de su departamento), y en cierto modo reproducen los límites de los partidos nacionales en sus circunscripciones. En un marco de descentralización política, con un sistema de representación de esas características, no es extraño que se presenten conflictos por darse visiones contradictorias respecto a cómo responder en las diferentes autoridades. Esto puede llevar a parálisis, bloqueos, o peor aún, elevados niveles de confrontación donde diferentes autoridades tomar partido en sentidos diferentes.

Enfrentar esta dimensión de los conflictos requiere avanzar en construir un sistema de representación política, o cuando menos evitar que se continúe por un camino de mayor fragmentación y desarticulación. Para esto, se debiera tener como criterio apuntar a tener menos partidos nacionales, más fuertes, que sean verdaderamente nacionales, tanto en su cobertura nacional como en su inserción en el país, su capacidad de competir en los niveles subnacionales; con partidos regionales que articulen más de un departamento, y que tengan asentamiento en todas las provincias de su región, capaces de vincularse

tanto con los partidos nacionales representados en el Congreso, como con las alcaldías de las provincias de sus departamentos. Ciertamente, este será un proceso de largo plazo.

3.4. Los conflictos en el gobierno de Alan García

La ausencia de criterios consensuados entre las elites políticas nacionales y la falta de articulación entre los distintos niveles de gobierno puede ser enfrentada de dos grandes maneras desde el Gobierno Central: puede buscarse la construcción de esos consensos mediante mecanismos de diálogo, o puede aprovecharse esa relativa confusión para imponer orientaciones determinadas de política. En el segundo gobierno del presidente Alan García primaron orientaciones contradictorias: de un lado, en el nivel de la Presidencia del Consejo de Ministros, primaron estilos que preconizaban la búsqueda de consensos y soluciones negociadas a los conflictos, tanto con las presidencias de Jorge del Castillo (julio 2006 – octubre 2008), Yehude Simon (octubre 2008 – julio 2009), Javier Velásquez (julio 2009 – setiembre 2010) y, recientemente, con José Antonio Chang. Como ya mencionamos, dentro de la PCM se ha avanzado en implementar una Unidad de Conflictos, cuya característica principal ha sido, a lo largo de todo el periodo de gobierno, buscar mediar entre las partes en conflicto. Es más, una crítica recurrente que recibió el gobierno ha sido que se actúa tardía y no preventivamente ante los mismos, y que el recurso del establecimiento de mesas de diálogo incentiva de manera indirecta los conflictos, dado que transmitiría el mensaje de que es necesario “llamar la atención” de las autoridades para que los reclamos sean atendidos.

Sin embargo, de otro lado, el presidente García desarrolló una retórica altamente confrontacional y un diagnóstico de las razones de la conflictividad social totalmente contraproducentes. Según el discurso del presidente, la gran inversión en industrias extractivas sería un motor fundamental para el desarrollo del país, y quienes se oponen a ella serían “perros del hortelano”, punto de vista desarrollado por el presidente en los artículos que llevaron ese título¹⁴. A grandes rasgos, este discurso fundamenta una estrategia de desarrollo que descansa en la gran inversión en industrias extractivas, y

¹⁴ El presidente García expuso sus ideas al respecto en tres polémicos artículos publicados en el diario *El Comercio*: “El síndrome del perro del hortelano”, del 28 de octubre de 2007, “Receta para acabar con el perro del hortelano”, del 25 de noviembre de 2007, y “El perro del hortelano contra el pobre”, del 2 de marzo de 2008.

descalifica a los opositores a la misma caricaturizándolos como “agentes ideológicos”. En buena medida, el discurso apunta a señalar que el rumbo que debería seguir el país está claramente marcado, que no existirían razones legítimas para la protesta social, la que se explicaría por la manipulación de agentes externos o la influencia de ideas o de propuestas políticas demagógicas y pasadistas. Siendo así las cosas, la necesidad de explicar los beneficios del modelo propuesto, convencer, persuadir, establecer alianzas y priorizar la atención de la población afectada por ese modelo de desarrollo pasó a un segundo plano. Este discurso entró en contradicción y restó credibilidad a los esfuerzos negociadores que intentaba impulsar la Presidencia del Consejo de Ministros, y atizó la conflictividad social, al restar legitimidad a quienes sienten que se movilizan por causas justificadas. Este discurso ilustra claramente la incompreensión de los profundos cambios ocurridos en los espacios locales rurales en los últimos años, y la debilidad de las elites políticas del país (del partido de gobierno en particular) para conectar con las expectativas del país y representarlas a través de liderazgos intermedios y una propuesta capaz de construir legitimidad hegemónica social.

El discurso del presidente sugiere que, en muchos casos de conflicto, en realidad la inacción o no respuesta del Estado es consecuencia de una falta de voluntad política de atender los reclamos de las poblaciones, o si se quiere, de la voluntad política, del convencimiento de que lo que se está haciendo no requiere de revisión y que debe impulsarse de todas maneras. Ciertamente, pueden darse ocasiones en las que una autoridad política elegida democráticamente esté convencida de la necesidad de implementar alguna iniciativa, por más altos costos políticos que tenga y por más que despierte oposición. Esto puede ser legítimo, el problema aparece cuando estas iniciativas no son fruto de una deliberación, de un debate político, y aparecen como impuestas por la fuerza en medio de un discurso que desacredita la acción de los opositores.

En este orden de cosas, en los conflictos de los últimos años, encontramos en primer lugar la reiterada aprobación de diversas normas sin ningún tipo de consulta significativa ante la población, siguiendo una suerte de lógica de “hechos consumados”, cuestión en la que cae tanto el poder ejecutivo como la mayoría de gobierno en el Congreso. Un mecanismo emblemático de este tipo de lógica para la formulación de política pública es ampararse en facultades legislativas delegadas, que evitan la deliberación política propia

del Congreso. Este fue el caso del conflicto por los decretos 1090 y 1064 de reformulación de la ley de propiedad comunal en zonas de selva, tratado en este informe más adelante. También encontramos un caso similar en el comportamiento del Estado frente a la población Matses en Loreto: se concesionó el lote 137 –que incluye el territorio indígena titulado de esta comunidad nativa- sin consultar con la población, para posteriormente empezar una campaña de concientización sobre los “beneficios” que traería la petrolera Pacific Stratus Energy.

Una segunda característica común a estos casos es que suele enfrentarse la protesta social como un problema de orden público, en el que priman criterios policiales, no políticos: en tanto el camino de la negociación solo aparece de manera tardía, y condicionada al levantamiento de medidas de fuerza, la policía termina teniendo un protagonismo inconveniente. En los casos de Tía María y Majes Siguanas II vimos que las autoridades han respaldado el avanzar de proyectos privados fuertemente cuestionados por la población sin atender sus preocupaciones, hasta que se llega a un conflicto abierto y descontrolado, que incluso ha terminado con muertos y heridos.

Una tercera característica de este tipo de conflictos es que el gobierno suele atribuir los mismos a actores políticos antagónicos ideologizados, antes que a exigencias locales legítimas, por lo menos al inicio de los mismos, lo que dificulta el inicio del diálogo. El gobierno pareciera desconocer que hay causas de fondo por las cuales la población se moviliza, independientemente de la existencia de algunos grupos políticos participando en las protestas, que siempre se encuentran en este tipo de movilizaciones. Esta dinámica es sumamente peligrosa en tanto conduce a una interacción en la cual prima la confrontación y al endurecimiento de las posiciones, en las que la posibilidad de salidas negociadas se reduce, y se termina en una dinámica en la que solo una parte sale ganadora, pero con un costo muy alto. Casos emblemáticos de esto han sido los de Bagua, Moquegua, Tía María y más recientemente el de Espinar, Cusco; y en todas ha terminado en perjuicio del gobierno: no sólo los que protestaban no dejaron de hacerlo, sino que escalaron la violencia de sus formas hasta la aparición de heridos y muertos, causando un escándalo mediático que obligaron finalmente al gobierno a ceder y a abdicar de su posición original.

Para ser justos, problemas de falta de voluntad política para dialogar, concertar, entender las razones de fondo de las protestas no es privativo del gobierno actual, aunque tal vez

se haya acentuado con él, tanto por sus concepciones políticas como por el tipo de desafíos que le tocó enfrentar. Este tipo de problemas es también consecuencia de una arraigada cultura política e institucional en nuestro Estado, en la cual la subestimación de las demandas ciudadanas -y la noción de que la autoridad, por serlo, está “por encima” de la población- guía las conductas. No es parte de nuestro sentido común la concepción de que una autoridad o funcionario en realidad es un “servidor” público.

Al momento de escribir estas líneas, nuestro país cuenta con nuevas autoridades regionales y locales, así como una nueva Presidencia de la República y Congreso nacional, elegidos en el periodo 2010-2011. Esperemos que las nuevas autoridades tomen más seriamente el problema de la conflictividad social, que podría escalar en tanto aumenten los grandes proyectos de inversión, presupuestos públicos, pero sin un correspondiente desarrollo institucional, normativo y político.



Con este recuento hemos mostrado algunas situaciones típicas que explican la inadecuada respuesta estatal ante los conflictos sociales. Con todo, tenemos muchos casos en los que estas tres limitaciones se hallan mezcladas e interrelacionadas, y desentrañar su verdadera naturaleza requiere un análisis mucho más minucioso. Para esto analizaremos dos casos que nos parecieron particularmente reveladores, el de la marcha de los Wari y el de los conflictos de Bagua. Seleccionamos ambos casos porque se trata de protestas complejas, de alta visibilidad e impacto político; y también porque la primera muestra una lógica de movilización que buscó explícitamente la negociación con el Estado central y optó por estrategias no confrontacionales, mientras que la segunda se caracterizó por altos niveles de confrontación y polarización, que terminaron en resultados violentos.

III. Estudios de caso

3. La Marcha de los Wari y su agenda en el Estado

En julio del año 2007, a un año del inicio del segundo gobierno de Alan García, tuvo lugar una multitudinaria marcha proveniente del departamento de Ayacucho. En un contexto

político y social convulsionado por frecuentes tomas de carretera, de locales públicos y privados, e incluso secuestro de autoridades o funcionarios públicos, la llamada “Marcha de los Wari” destacó justamente por ser una movilización masiva y pacífica. Se trató de una “marcha de sacrificio” en la que miles de ayacuchanos se desplazaron desde la ciudad de Huamanga hasta Lima, con la intención de llegar hasta Palacio de Gobierno, con el fin de hacer llegar al gobierno central una serie de demandas y puntos de discusión que consideraban centrales para el desarrollo del departamento.

En este sentido, la Marcha de los Wari reivindicaba formas “institucionales” y pacíficas de protesta en un momento en el que primaban estrategias más bien disruptivas del orden público. Por lo tanto, la atención correcta y oportuna a la agenda de la Marcha de los Wari por parte del Estado era la oportunidad para un positivo “efecto demostración”, llevando el mensaje hacia otros grupos y sectores movilizados de que las movilizaciones no violentas podían alcanzar resultados más importantes que los logrados con el bloqueo de carreteras, toma de locales u otros medios de presión. Al final, lo logrado no fue muy sustantivo. ¿Por qué el Estado dejó pasar esta oportunidad? ¿Qué razones explican los límites en la respuesta estatal?

El proceso de movilización y la respuesta estatal regional

La denominada “Marcha de los Wari” tuvo antecedentes importantes en Ayacucho. Uno de los principales actores en ese departamento es el denominado “Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho” (FDPA), de base fundamentalmente sindical, y que ha logrado mantener vigencia y capacidad de convocatoria en la fragmentada sociedad ayacuchana. La puesta en marcha del proyecto Camisea revitalizó y redirigió la acción de este frente hacia una nueva agenda de movilización que planteaba, además del aumento de la inversión y la mejora de los servicios estatales en Ayacucho, la redistribución de los ingresos por canon gasífero, la construcción de una planta de distribución de gas para Ayacucho y la indemnización a los campesinos afectados por la construcción del proyecto Camisea. Para llamar la atención sobre sus demandas, el frente convocó a un paro regional en junio del 2007.

La reacción inicial del Estado a nivel regional hacia este denominado “paro preventivo” fue de rechazo. En tanto el paro implicaba proclamas contra el gobierno del Partido Aprista

Peruano y era liderado por el FDPA, el Presidente Regional Ernesto Molina realizó declaraciones en oposición al paro, al que se calificaba de un acto político liderado por los dirigentes del frente. Sin embargo, la masiva movilización que acompañó a esta medida, que se dio además en un contexto de alza del precio de algunos alimentos, generó una rectificación posterior del presidente Molina, quien más tarde se comprometería a iniciar un proceso de diálogo con el gobierno central a fin de dar cuenta de los problemas más acuciantes para el desarrollo de Ayacucho y buscar una solución. De esta manera, se sentó un importante precedente para lo que luego sería la “Marcha de los Wari”, puesto que una movilización inicialmente considerada como ilegítima alcanzaba el compromiso de una autoridad estatal (regional) para su consecuente canalización hacia el gobierno central, si bien no comprometía soluciones a nivel regional de gobierno.

Esta coyuntura hizo propicia la intervención de una segunda entidad estatal, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP). La mesa había intentado elaborar desde hacía algunos años atrás un conjunto de propuestas temáticas para el desarrollo del departamento, para lo cual buscaba comprometer tanto a actores estatales como a diversas ONGs y organizaciones sociales de Ayacucho. Sin embargo, entre el cambio de gobierno a nivel regional y la intermitencia con la que lograba convocar la MCLCP a sus miembros, estos planes nunca habían logrado ser asumidos plenamente por las entidades estatales o las organizaciones a las cuales la mesa buscaba convocar. Además, las MCLCP no tienen una ubicación clara dentro del Estado, y sus funciones se superponen relativamente con las de las autoridades electas. Tras el paro, no solo autoridades regionales sino también alcaldes provinciales buscaban posicionarse como aliados de los sectores movilizados, tratando de cumplir un papel de representación de estas demandas y dándoles un primer cause institucional. La MCLCP se convirtió en un espacio reconocido tanto por actores como el FDPA, como por las autoridades locales y regionales, para generar una agenda básica de temas que se asumían como centrales para el desarrollo del departamento, y para cuya realización se consideraba necesaria la intervención del Estado central.

De este modo, la marcha hacia Lima denominada “Marcha de los Wari”, programada para el 21 de julio del 2007, resultaba de un primer proceso de canalización de demandas por parte de algunos agentes del Estado. La intervención de la MCLCP, así como la de autoridades estatales orientaron la marcha de modo que esta no adquiriera ribetes

violentos y al mismo tiempo planteara la necesidad de iniciar un proceso de diálogo para llegar a acuerdos sobre mecanismos de atención a las múltiples necesidades de Ayacucho en materia de desarrollo. Si bien se acordó la necesidad de plantear algunas “demandas urgentes” para Ayacucho, el objetivo principal de la marcha era sentar las bases para un proceso de diálogo de largo plazo que pudiera derivar en políticas públicas concretas, fruto de una negociación temática con el gobierno central. La “agenda urgente” para Ayacucho era la siguiente¹⁵:

1.- Salud.

1.1.- Agenda Nacional,

- Incremento del presupuesto para el sector salud al 7% del PBI.
- Nombramiento de los trabajadores de salud bajo toda modalidad de contratación, respetando la estabilidad laboral.

1.2.- Agenda Regional,

Aprobación del crédito suplementario de 42 millones de soles para atender la problemática sanitaria regional.

2.- Educación

2.1. Agenda Nacional

- Defensa del derecho del pueblo a la educación pública gratuita.
- Incremento del presupuesto para el sector educación al 8% del PBI.
- Nombramiento de los trabajadores de educación bajo toda modalidad de contratación, respetando la estabilidad laboral.

2.2. Agenda Regional,

Aprobación del crédito suplementario de 36 millones de soles para cubrir la demanda educativa regional (contratación de 600 profesores).

3.- Sector Agrario:

- Asignación de un fondo de 44 millones para los proyectos productivos viabilizados al 2007, además de 2 millones de soles para el fortalecimiento institucional e infraestructura a fin de darle operatividad a los proyectos productivos a nivel regional.
- Disminución de los precios de los abonos orgánicos, a fin de promover la producción orgánica regional.

4.- Gas de Camisea:

¹⁵ Reporte n° 42 de la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo.

- Construcción de una planta de distribución de gas natural en la región, la reparación de los daños medioambientales ocasionados y la distribución de las regalías y rentas del canon del proyecto Camisea, gas para el Perú.

5.- Desarrollo Económico

- Asfaltado definitivo de las carreteras de articulación interregional tramos Ayacucho-Andahuaylas-Abancay-Cusco, Quinua-San Francisco, Huanta-Izcuchaca, Puquio-Cora Cora-Pausa.

6.- Conformación de una Comisión de Alto Nivel, con facultades resolutivas refrendadas por una resolución suprema para tratar la agenda única de demandas de mediano y largo plazo de la Región Ayacucho.

Como puede verse, la “Marcha de los Wari” exigía la atención de numerosas y diversas demandas, puestas todas bajo el rótulo de “Agenda Wari”. Encontramos así demandas de distinto nivel territorial (nacional y regional) y sectorial. La gran diversidad de temas involucrados en la marcha no es una casualidad. Ayacucho se caracteriza por su gran fragmentación interna y por la ausencia de liderazgos políticos que procesen y ordenen intereses en el departamento¹⁶. Tanto a nivel político como social las organizaciones y actores tienden a reivindicar sus intereses más inmediatos, lo que hace especialmente difícil asumir la tarea de concertar una agenda y movilizar actores en torno a ella. Con todo, y gracias al proceso previo de acuerdo en la MCLCP, coincidieron en la Marcha de los Wari, entre otros actores, el Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (FDPA), el presidente del gobierno regional Ernesto Molina, consejeros regionales, algunos alcaldes provinciales y distritales.

La presencia de autoridades políticas no fue lo único que caracterizó la “Marcha de los Wari”; ella se distinguió por evitar el uso de medios violentos como recurso de protesta, tan común desde el gobierno de Alejandro Toledo. Por el contrario, los dirigentes apostaron por medios alternativos a los hasta entonces utilizados frente Estado, que se encontraba desbordado de conflictos por diferentes flancos. Se trató de un esfuerzo de diferenciación del resto de protestas, en la idea de resaltar no por el uso de medios violentos, sino institucionales. De otro lado, y como se deduce del sexto punto de sus demandas, la movilización no solo planteaba una agenda temática, sino también un medio para hacerla ingresar al Estado: la constitución de una comisión de alto nivel, a cargo de

¹⁶ Véase Diez (2003)

la Presidencia del Consejo de Ministros. La propuesta buscaba ingresar por uno de los puntos más altos del sistema político, de modo que sus distintas demandas sectoriales pudieran ser atendidas y coordinadas desde la cúpula. Los dirigentes de la marcha recogían en este sentido la experiencia de protestas pasadas, que habían logrado atención a sus reclamos a través de la creación de mecanismos *ad-hoc* al más alto nivel en el sistema político. Adicionalmente, los promotores de la Agenda Wari proponían que se le otorgue a Ayacucho el estatus de departamento con atención especial por parte del Estado, a fin de asegurar la atención a sus demandas. La justificación para esta medida se encontraba no solo en la condición de pobreza y pobreza extrema que padecen muchos de sus habitantes, característica que comparten con otros departamentos, sino también en el excepcional impacto que habrían tenido sobre Ayacucho los años del conflicto armado interno. La marcha colocaba una suerte de base territorial para reclamar aquello que consideraban derechos del pueblo ayacuchano, lo que llevaría más adelante a algunos entrapamientos en las negociaciones.

La respuesta desde Lima y los primeros acuerdos

Anunciada la marcha hacia Lima, la respuesta inicial del Ejecutivo fue de rechazo a la medida, que era calificada más bien como un intento de “figuración” de políticos locales. Como sucedió inicialmente a nivel regional, las autoridades del Estado central hicieron una lectura exclusivamente política de la movilización. En concreto, la presencia del FDPA, que generó desconfianza en su momento en el gobierno regional, generó una reacción inicial de rechazo hacia la marcha. El frente, que cuenta con una presencia importante del gremio de maestros, tiene presencia en sus filas de miembros del partido Patria Roja y, según se dice en el ambiente político ayacuchano, de otros partidos más radicales, supuestamente afines a rezagos de Sendero Luminoso. Sin embargo, debido a la presencia de distintos y numerosos sectores de la sociedad ayacuchana, así como a la de algunas autoridades políticas en la marcha, las declaraciones hechas por miembros del Ejecutivo generaron desazón entre los movilizados y una mayor convicción de hacer valer sus reclamos frente al Poder Ejecutivo.

Cuando la marcha llegó al departamento de Ica el anuncio de que no se recibiría a los manifestantes y a las autoridades era todavía el que circulaba entre los medios de comunicación. Sin embargo, durante la madrugada en la que los manifestantes pasaron

en Pisco para reemprender la marcha hacia Lima, llegó el anuncio a los dirigentes de la marcha de que se enviaría desde la PCM una comisión de ministros para negociar sus demandas en Ica, sin necesidad de llegar hasta Lima. Este cambio de posición tomó por sorpresa a los manifestantes, que decidieron reunirse con la comisión a la mañana siguiente en el aeropuerto departamental. Durante el encuentro, los ministros comisionados aseguraron tener autorización del Presidente del Consejo de Ministros para iniciar un proceso de diálogo con los manifestantes. Sin embargo, la aparente contradicción entre las declaraciones iniciales del Presidente del Consejo de Ministros y el compromiso que los ministros ofrecían de entablar un proceso de diálogo generó desconfianza entre los dirigentes, que no deseaban prestarse a un proceso de diálogo que luego pudiera ser desconocido en sus efectos por la PCM. Ante la negativa a iniciar las negociaciones en Ica, los ministros se comunicaron con Lima para consultar la posibilidad de recibir a los manifestantes en Lima, lo que finalmente llevó a concretar una cita en Lima para los días siguientes, esta vez en la sede de la PCM.

A la cita en Lima acudieron los dirigentes de la marcha, las autoridades de Ayacucho, el presidente del Consejo de Ministros y ministros de diversas carteras, que procedieron a exponer las inversiones y proyectos que venía realizando el gobierno central en ese departamento, a modo de demostración de interés por su desarrollo. El grupo de negociadores ayacuchanos, liderado por sus autoridades, plantearon que Ayacucho tenía un retraso de 20 años en sus servicios estatales y en sus niveles de desarrollo y en general, y argumentaron que habían identificado un aproximado de seis mil millones de soles en proyectos para revertir esta situación. Luego de algunas sesiones en las que los manifestantes aceptaron rebajar sus demandas inmediatas, las negociaciones llevaron a un acuerdo inicial, aunque con el compromiso de realizar reuniones posteriores para dar forma concreta a la solución de las demandas planteadas por los manifestantes. De este modo se desactivaba la movilización y se llegaba a los siguientes acuerdos:¹⁷

- 1) Instalar una comisión de alto nivel integrada por los ministros de Agricultura, Educación, Salud, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones, por el Gobierno Regional, los diferentes Directores Regionales de cada sector, los

¹⁷ Acuerdos extraídos del reporte n° 42 de la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo.

Alcaldes provinciales, los congresistas representantes de la región y los representantes de las organizaciones sociales.

- 2) En el sector educación, se propuso la creación de 37 plazas docentes para el año 2007.
- 3) En cuanto al sector salud se prometió tomar en cuenta los argumentos presentados por el Gobierno Regional de Ayacucho en un oficio previamente enviado, en el que se exponían las necesidades de la región.
- 4) En el sector agricultura se ratificaron actas suscritas en la ciudad de Ayacucho en el mes de julio, con ocasión del tratamiento de las demandas agrarias de la región.
- 5) En transportes se prometió llevar adelante el Plan Vial que contempla el programa Proyecto Perú por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, beneficiando a Ayacucho.
- 6) Finalmente, sobre el Gas de Camisea, se prometió:
 - a. La construcción de una planta de distribución de gas natural.
 - b. La reparación de daños medioambientales ocasionados por el proyecto gasífero.
 - c. El pago de compensación y servidumbre por un nuevo ducto.
 - d. La redistribución de las regalías y rentas del canon del proyecto de Camisea.

El cumplimiento posterior de los acuerdos alcanzados por los integrantes de la Marcha de los Wari fue parcial y siempre percibido como insuficiente y lento por parte de los manifestantes. Una demanda importante, además, había sido dejada de lado aunque sería traída a colación en negociaciones posteriores, y era la declaración de Ayacucho como departamento con atención especial. Alcanzar este estatus no era solo una cuestión simbólica; desde el gobierno regional, lograr una ley que declarara la atención especial permitiría, según se consideraba desde este nivel de gobierno, negociar montos y cronogramas de inversión extraordinarios que permitieran superar los ritmos normales al interior de la burocracia estatal. Un ejemplo de ello eran las demandas en salud y educación, como veremos más adelante. Sin embargo, la viabilidad de generar esta disposición legal no estaba clara en este punto, por lo que se postergó su discusión.

El arribo a estos acuerdos, sin embargo, no ponía fin al problema planteado por los manifestantes. Para concretar el modo en que el gobierno llevaría adelante su inversión

en la región se acordó organizar mesas temáticas de trabajo en la que técnicos ayacuchanos podrán presentar sus propuestas concretas ante técnicos sectoriales acreditados por Lima. La constitución de estas mesas debía realizarse en la próxima reunión, programada para el mes de agosto del 2007.

Origen y muerte de la mesa de diálogo

A pocos días de realizarse la siguiente reunión en la ciudad de Ayacucho, el terremoto de Ica obligó a una primera postergación de los plazos iniciales. La instalación de la mesa de negociación tendría lugar recién en el mes de setiembre, con representantes de los ministerios de Educación, Salud, Energía y Minas, Transportes y Comunicaciones y Agricultura. Por Ayacucho participaron alcaldes provinciales, autoridades regionales, miembros de organizaciones de la sociedad civil y del Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho. Desde la PCM, un negociador encargado sería el representante de la posición gubernamental en la mesa de trabajo.

El primer punto de agenda, y el considerado fundamental por la parte ayacuchana, era la declaración de Ayacucho como “Región de Tratamiento Especial”, por parte del Estado peruano. El desfase con otras zonas del país en términos de desarrollo y el padecimiento de las consecuencias de la violencia política fueron los argumentos esgrimidos para esta solicitud. Del lado de la PCM, se resaltó que las características de pobreza y los bajos índices de desarrollo que exhibía Ayacucho eran compartidas por otros departamentos, como Huancavelica y Apurímac, por lo que no existían bases suficientes para una declaración de este tipo. Dado que no se pudo alcanzar un acuerdo sobre este punto en particular, se decidió pasar a la constitución de las comisiones de trabajo y a la designación de los representantes del gobierno central y los representantes ayacuchanos, que a partir de entonces debían sostener reuniones periódicas para dar forma a una agenda de trabajo concreta y viabilizar solución a futuro. Para dar forma a las comisiones, se decidió tomar como base cuatro ejes de trabajo planteados previamente por la MCLCP: Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Recursos Naturales y Medio Ambiente, Descentralización e Institucionalidad. A estos ejes se agregó una comisión de dedicada a la problemática del Gas de Camisea, que trataría el tema de la redistribución del canon y la potencial construcción de una planta distribuidora de gas para Ayacucho. Al mismo tiempo, el Poder Ejecutivo planteó como exigencia a los representantes regionales la

presentación de un Plan de Desarrollo Regional Concertado y un Plan de Competitividad, que debería servir como guía para orientar la negociación posterior de proyectos y planes entre ambos niveles de gobierno. Mientras que el gobierno regional contaba con una versión en proceso de elaboración del primero de estos documentos, no contaba con el segundo. Dado el carácter altamente técnico de este último, el gobierno regional se vio en la necesidad de contratar un consultor externo que pudiera desarrollar el plan. Así se iniciaba el ciclo de reuniones que debía terminar en la concreción de la Agenda Wari.

En noviembre de ese mismo año el Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho convocó a un paro regional de veinticuatro horas como medida de apoyo a distintas demandas de trabajadores universitarios y judiciales de Ayacucho, y como reclamo por el supuesto desinterés del gobierno por avanzar en la puesta en marcha de los acuerdos alcanzados en la mesa de diálogo. Durante este paro, el frente planteó la necesidad de realizar una nueva Marcha de los Wari hacia Lima, que pudiera imponer dinamismo a las negociaciones. Luego de una frustrada reunión con la comisión de alto nivel a fines de noviembre, los miembros del ejecutivo se comprometieron a reanudar las negociaciones enero del 2008, con lo que la segunda marcha fue suspendida. El reclamo por declarar a Ayacucho departamento de atención preferente del Estado estaba todavía pendiente.

Sin embargo, las reuniones se retomarían recién en el mes de febrero. Esta vez, pese a que se esperaba la presencia de los ministros, estos no pudieron asistir como resultado del conflicto estallado en Cusco, en donde se cuestionaba la pertinencia de la ley n° 19164, que buscaba promover la inversión privada en los bienes inmuebles que constituían patrimonio cultural de la nación. Como consecuencia de esta ausencia, los representantes ayacuchanos decidieron suspender las negociaciones, pues deseaban contar con garantías para alcanzar acuerdos vinculantes. El Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho se retiró temporalmente de la mesa de negociación, amenazando con retirarse definitivamente si el gobierno central no mostraba mayor voluntad de avanzar en la solución de las demandas expuestas en la Marcha de los Wari. En este momento, se hacían evidentes algunas fisuras, por ejemplo, entre el frente y el gobierno regional, pues este último no concordaba con la medida tomada por el primero.

La presencia del Ejecutivo en Ayacucho se concretó recién en el mes de junio del 2008, cuando el Primer Ministro Jorge del Castillo, junto a la Ministra de la Mujer y el Desarrollo

Social y el Ministro de Salud. El objetivo de la visita era, por un lado, anunciar el inicio del Plan de Reparaciones Colectivas para las víctimas del conflicto armado interno y, por otro, mostrar voluntad de diálogo con los representantes ayacuchanos de la mesa de diálogo con el gobierno. El encuentro fue accidentado, debido por un lado a los reclamos y demandas de las autoridades ayacuchanas, y por otro a la exposición de inversiones y proyectos que hizo el ejecutivo, con la idea de convencer a los participantes de que el gobierno central se encontraba prestando atención suficiente a la agenda de desarrollo del departamento, más allá de la agenda específica de la Marcha de los Wari. Adicionalmente, y ante el reiterado reclamo de otorgar a Ayacucho un estatus especial para garantizar la atención de sus demandas, el primer ministro señaló que la Constitución no prevé la posibilidad de que un departamento reciba trato preferente por parte del Estado, y que por tanto asignar ese estatus dependía más bien del Congreso, pues implicaba modificación constitucional. Como resultado, los asistentes mostraron su disconformidad con lo expuesto por el Primer Ministro y anunciaron la realización de un paro regional para los días 8 y 9 de julio del 2008.

Por estas fechas, el FDPA, ya definitivamente retirado de las negociaciones con el gobierno, lideró el nuevo paro en el departamento. Coincidió en esa paralización con la convocada a nivel nacional por la Coordinadora Político Social, por lo que su efecto fue mayor en Ayacucho. El FPDA reivindicó la vigencia de la agenda impuesta por la Marcha de los Wari, además de reclamar una supuesta complicidad entre el gobierno regional y el nacional, por permitir el ingreso de tropas norteamericanas al departamento. En el mes de agosto, tras evaluar la situación de las negociaciones y su posible retorno, el frente señaló que la mesa de diálogo había adquirido un carácter intergubernamental entre el nivel nacional y el regional, y por lo tanto decidió no integrarse a las mismas. En el mes de octubre, el FPDA convocó nuevamente a una protesta contra las actividades de la empresa operadora del gas de Camisea, señalando que los reclamos realizados al gobierno hacía ya más de un año en la marcha de sacrificio no habían sido atendidos, pues muchas comunidades y distritos del departamento habían cedido parte de sus terrenos para la construcción del ducto sin recibir compensación alguna. En esta protesta coincidió con los representantes ayacuchanos aún en la mesa de negociaciones, quienes también señalaban una supuesta falta de interés del gobierno por avanzar en esta agenda.

A ello se sumaron dos hechos adicionales que, en la práctica, desactivaron la mesa de diálogo como espacio de negociación. En primer lugar, los representantes ayacuchanos solicitaron el cambio del representante de la PCM en las negociaciones en la mesa de diálogo, puesto que consideraban que no aportaba a la creación de un clima favorable en este espacio. Se le acusaba de supuestamente restar importancia a la agenda de negociación debido a sus declaraciones en medios de comunicación ayacuchanos, en las que resaltaba aquellos proyectos e inversiones que el gobierno central venía realizando en esa región, al margen de la Agenda Wari. Esto fue interpretado por los negociadores ayacuchanos como una forma velada de desautorizar a la mesa de diálogo como espacio relevante para desarrollar la agenda de la región. Adicionalmente, se acusaba al negociador de la PCM de supuestamente fomentar la división al interior de la mesa de diálogo, pues este llamaba la atención y reclamaba a los representantes ayacuchanos por la presencia del FDPA en la mesa de diálogo, considerado como un actor radical e incluso afín al Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso. La solicitud de un cambio de negociador generó una parálisis en las relaciones con el Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, problemas políticos al interior del gobierno regional comenzaron a debilitar la unidad interna de los representantes ayacuchanos, a los que desde el principio había costado mantener un mismo discurso frente al gobierno central. El movimiento regional que llevó a la presidencia a Ernesto Molina para el periodo 2006-2010 guardaba las características de la mayoría de organizaciones políticas del país en términos de la composición de su lista de candidatos; no se trataba de un movimiento sólido y los miembros de la lista tenían escasos vínculos programáticos entre sí, por lo que sus lealtades mutuas eran frágiles. Con el inicio del proceso de diálogo, la representación ayacuchana eligió como Secretario Técnico de la mesa de diálogo al consejero regional representante de la provincia de Lucanas. Sin embargo, a medida que los meses pasaban y se añadían dificultades en el diálogo con el gobierno central, la desconfianza fue creciendo entre el Secretario Técnico y el gobierno regional. Mientras que el primero aseguraba que la presidencia regional había quitado apoyo político a la mesa para negociar directamente con el gobierno central, miembros del entorno del presidente regional consideran que el consejero utilizaba la mesa de diálogo como un medio para alcanzar mayor notoriedad política y eventualmente socavar la autoridad de la presidencia. Como fuere, esta situación llevó al alejamiento del Secretario Técnico del proceso de diálogo y a su práctica desaparición como espacio de negociación.

El cambio de gabinete ocurrió poco después (octubre 2008), con lo que no se realizó una reunión entre las autoridades del Ejecutivo y los representantes ayacuchanos sino hasta febrero del 2009, fecha en que el nuevo premier Yehude Simon se reunió con el presidente regional, alcaldes provinciales y distritales y con el representante del FDPA. En esta reunión se plantearon los avances que las distintas mesas técnicas habían realizado para cada una de las demandas de los Wari. Un mes después, en marzo del 2009, la PCM se comprometería a proponer mecanismos para la asignación presupuestal necesaria para las plazas docentes solicitadas en Ayacucho, además de gestionar el acceso del departamento al programa “Mi tractor”. Sin embargo, el reclamo principal del FDPA continuaba siendo la asignación de un status especial para Ayacucho en su trato con el gobierno central. En este momento, la PCM planteó como alternativa la emisión de un decreto supremo que declarara a Ayacucho, Huancavelica y Apurímac como departamentos con atención prioritaria para reducir sus índices de pobreza. Con este compromiso, el nuevo primer ministro se retiró de Ayacucho.

En el mes de junio el FDPA demandó nuevamente al gobierno la calificación de región con atención preferente del Estado a Ayacucho. Un mes después, y luego de un nuevo cambio de gabinete tras los incidentes en Bagua, el frente remitió una carta a la Presidencia de la República solicitando el cumplimiento de lo prometido por Simon para los departamentos de Ayacucho, Apurímac y Huancavelica, otorgando como plazo el 28 de julio; de no cumplirse con esta demanda, el frente amenazaba con emprender una segunda Marcha de los Wari hacia la ciudad de Lima. Sin embargo, el 24 de julio, cuatro días antes del plazo, la PCM emitió el decreto supremo N°48-2009, que declara a estos departamentos como de “Atención Prioritaria para reducir las brechas de pobreza e incrementar los índices de desarrollo humano”. En el marco de esta norma, la PCM sostuvo reuniones en el mes de setiembre del 2009 con comunidades campesinas y con las autoridades locales y regionales con el objeto de elaborar un Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos. Como resultado del trabajo posterior a estos encuentros, en febrero del 2010 se aprobó un plan que compromete un primer desembolso del Ejecutivo de cincuenta millones de nuevos soles y un total de doscientos millones hasta el 2021, involucrando 98 proyectos agrícolas.

La existencia de este plan y del decreto supremo declarando a Ayacucho como departamento de atención prioritaria para reducir las brechas de pobreza y elevar los índices de desarrollo humano significó un aliciente simbólico, que unido a la desarticulación política de la mesa de diálogo, generó la desmovilización momentánea del FDPA y de quienes apoyaron la Marcha de los Wari. Sin embargo, el FDPA considera que una nueva movilización podría llevarse a cabo por dos motivos. Por un lado, porque desean que el decreto supremo emitido por el gobierno alcance el estatus de ley, garantizando que con la llegada de nuevos gobiernos se tendrá una base para negociar de forma preferente la agenda de desarrollo de ayacuchana. Por otro, porque las demandas que consideraban como las más importantes dentro de la Marcha de los Wari no han sido resueltas; esto es, las demandas referentes a la distribución de los beneficios del gas de Camisea. Concretamente, y si bien el espacio de diálogo fue desactivado, ¿qué sucedió con las demandas de los Wari?

Las demandas de los Wari y los caminos sin salida

Como hemos señalado, existían un conjunto de demandas que se encontraban estrechamente vinculadas a la dación del decreto que nombraba a Ayacucho como región de atención especial por parte del Estado. Estos eran los casos de educación y salud, así como los de agricultura.

En los sectores salud y educación, las problemáticas a abordar eran similares. El crecimiento de la población ayacuchana, así como el desplazamiento de población hacia los centros urbanos durante los años de la violencia, hicieron colapsar los servicios de educación y salud. Según los negociadores ayacuchanos, la región tenía un retraso de veinte años en términos de infraestructura y recursos humanos en ambos sectores, lo que requería una acción especial del gobierno para alcanzar niveles mínimos de atención adecuada a la población. Los requerimientos presupuestales eran altos y superaban lo que el Estado podía abordar por vías ordinarias. En el caso particular de los recursos humanos, que resultaba el nivel más importante en las demandas de estos sectores, las normas presupuestales establecen que los gobiernos regionales no pueden aumentar su personal en más de 10% al año, limitando así la contratación de médicos y maestros. Los negociadores ayacuchanos deseaban alcanzar un acuerdo para poner en marcha mecanismos que permitan superar el límite del 10% para su región en particular, para lo

cual resultaba fundamental la aprobación de la norma otorgando estatus especial a Ayacucho. Dado que todos los departamentos contaban con déficits similares, abrir esta puerta para Ayacucho generaba el peligro de que otros gobiernos regionales exigieran condiciones similares, siendo ello inabordable desde el punto de vista presupuestal.

Algo similar sucedía con el rubro agrario. Se deseaban desarrollar proyectos que reactivaran la producción agropecuaria de la región, sumamente deprimida durante décadas, para lo cual se tenían identificados proyectos diversos y de diversa envergadura, que requerían un presupuesto especial a ser asignado por el gobierno central. El rubro de agricultura, sin embargo, recibió atención posterior a través del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos, cuya ejecución se plantea en el largo plazo y se encuentra en camino en la actualidad.

Las demandas sobre vialidad, acaso las más acotadas y definidas, lograron distintos niveles de avance a partir de las negociaciones, involucrando en ellas tanto presupuesto del gobierno nacional como del regional. Carreteras nacionales, como la carretera Ayacucho-Cusco, se encontraban avanzando en el momento de las negociaciones, aunque por tramos y con todos los procedimientos regulares del Estado, que le imprimen una lentitud mayor a la que los manifestantes ayacuchanos desean. Pese a algunas dificultades en los estudios previos, como falta de condiciones adecuadas de seguridad en algunos tramos, estos no se encuentran paralizados. Las demás carreteras, en manos del gobierno regional, se encuentran avanzando en los estudios y licitaciones necesarias, aunque con las limitaciones presupuestales propias de este nivel de gobierno. La oportunidad de imprimirles mayor celeridad y presupuesto a estos proyectos se perdió con la desactivación de la mesa de diálogo y la negativa a otorgar un estatus especial a Ayacucho en la atención de sus demandas.

Pese a la importancia de todos estos puntos, los problemas que las manifestantes ayacuchanos planteaban en los campos de salud, educación y desarrollo agrario y vial eran profundos y de larga data. La Marcha de los Wari se convirtió en una coyuntura propicia para movilizar viejas demandas e intereses postergados del departamento. Sin embargo, si el carácter endémico de estos problemas les resta potencial de movilización, ello no sucede con la agenda del gas de Camisea, que resalta como una oportunidad importante para la región para acceder a nuevos recursos en el futuro. La agenda del gas

es considerada la más importante por el FDPA y guarda todavía un importante potencial de movilización. Durante la Marcha de los Wari se exigían compensaciones a las localidades afectadas por la construcción del proyecto, la búsqueda de una alternativa para que el gas pudiera ser utilizado en Ayacucho y la redistribución de los beneficios derivados del canon gasífero.

Sobre el “trato digno” que exigían los manifestantes hacia las comunidades campesinas afectadas directamente por la construcción de los gaseoductos del proyecto Camisea, las negociaciones en la mesa de diálogo apuntaban a concretar una forma de compensación o reparación para las comunidades por los terrenos cedidos y la afectación de su vida cotidiana con la llegada y operación del proyecto. Sin embargo, con la desactivación de la mesa de diálogo, el tratamiento de este tema pasó a canalizarse a través de las municipalidades y la PCM. A través de la intervención de una consultora, el consorcio Perú LNG se habría comprometido a apoyar el desarrollo de proyectos productivos en la zona de impacto del proyecto Camisea, a modo de compensación para los habitantes de las zonas aledañas. En este sentido, el trato entre las comunidades y la empresa transcurriría, en este aspecto, sin mediación del Estado. Adicionalmente, como resultado de la protesta de los habitantes de cinco distritos, que ponía en riesgo la construcción del tercer ducto de Camisea, el gobierno los declaró en Estado de Emergencia. Tras contar con la mediación del gobierno regional, se levantó la medida de emergencia y la PCM se comprometió a la realización de una serie de proyectos para estos distritos. Sin embargo, y debido en parte a que este tema ya no es tratado de forma permanente por los tres niveles de gobierno como sucedía en la mesa de diálogo, el gobierno regional tiene información contradictoria sobre el estado de estos proyectos. Mientras que desde el gobierno central se afirma que, ya sea por desidia o irresponsabilidad de los alcaldes, no se han presentado los expedientes de los proyectos a nivel definitivo que permita su financiamiento y ejecución, por otro lado, los alcaldes señalan que la PCM no habría cumplido con evaluar los expedientes ya enviados por las municipalidades. En este sentido, existe un problema de información incompleta en el gobierno regional y una situación de incertidumbre respecto de a quien corresponde solucionar este problema.

Sobre la posibilidad de que Ayacucho cuente con un sistema que permita hacer uso del gas de Camisea a nivel regional, reduciendo así el costo de la energía, durante las negociaciones una primera consideración técnica llevó a la modificación de los acuerdos

suscritos en Lima. Mientras que inicialmente los manifestantes y la PCM suscribieron el acuerdo de negociar la construcción de una planta de distribución de gas natural, pronto los técnicos del Ministerio de Energía y Minas se encargaron de señalar que este acuerdo era técnicamente inviable pues no correspondía con la tecnología que era necesaria para el transporte y uso del gas natural. Así, se planteó durante las negociaciones que si Ayacucho deseaba contar con una fuente de gas para uso en la región se requería más bien la construcción de un gaseoducto, por lo que se planteó la necesidad de que el gobierno determinara la viabilidad de su construcción. Dado que la construcción de un gaseoducto debía provenir de una iniciativa privada, se encargó a PROINVERSION pronunciarse sobre la viabilidad de este proyecto. En presentación frente a los representantes ayacuchanos en la mesa de diálogo, los representantes de esta entidad desestimaron la posibilidad de construir un gaseoducto para Ayacucho. Dado que se trataría de una iniciativa privada, se encontraba sujeta a la rentabilidad del proyecto, misma que no se encontraba garantizada debido al reducido tamaño del mercado regional. El volumen de consumo potencial en Ayacucho, sumado incluso al de algunas regiones aledañas, no resultaba atractivo para inversionistas privados que debían encargarse de esta construcción.

Pese a esta posición gubernamental, el FDPA insistió en su demanda. Para el frente, lo importante a considerar, antes que la rentabilidad económica del proyecto, era la “rentabilidad social” del mismo. Consideraban, además, que la falta de consumidores domésticos e industriales para el gas se debía justamente a la ausencia del recurso en Ayacucho. Es decir, seguían un razonamiento según el cual la disponibilidad de energía barata en la región atraería inversionistas privados interesados en hacer uso de esta ventaja comparativa, dándole así rentabilidad económica al proyecto en el largo plazo.

Sentada la posición del gobierno central, el gobierno regional buscó formas de avanzar en una propuesta que de viabilidad a la construcción de este gaseoducto, consciente de que esta demanda del FDPA tenía importante respaldo entre la población ayacuchana. En conversaciones con otros presidentes regionales de la sierra central del Perú, el gobierno regional quedó convencido de que si determinadas empresas del centro del país, como Doe Run o Cemento Andino S.A., cambiaban su matriz energética, un gaseoducto para Ayacucho y otros departamentos sería viable. Pese a que en este caso se trataba de empresas privadas no dependientes de la voluntad política de los gobernantes, se

confiaba en conseguir cartas de intención de las empresas que señalen su voluntad para un eventual cambio de matriz energética. Para concretar su propuesta, el gobierno regional de Ayacucho se planteó realizar una convocatoria para la realización de un estudio que justificara la viabilidad económica de un gaseoducto para beneficio de Ayacucho y otros departamentos, estudio cuyo costo estiman en aproximadamente medio millón de soles. Sin embargo, y dado que el gobierno regional dice no contar con presupuesto para este estudio, se ha solicitado numerosas veces al Ministerio de Energía y Minas una transferencia de presupuesto para poder realizar este estudio, sin avances en ese sentido. El gobierno central y el regional tienen posiciones opuestas en este asunto particular y al mismo tiempo existe un entrampamiento presupuestal sobre el asunto.

Un tercer e importante punto al interior de la agenda sobre el gas de Camisea era la posibilidad de impulsar una modificación de la ley del canon gasífero que hiciera que la desigualdad presupuestal entre regiones y provincias no sea tan pronunciada. Los dirigentes y políticos ayacuchanos se encontraban disconformes con la recepción de fondos provenientes únicamente del Fondo de Desarrollo Socio Económico de Camisea (FOCAM), diseñado específicamente para los departamentos por los que atraviesan los ductos de gas, y deseaban participar. Como resultado del proceso de diálogo con el gobierno central en la mesa de diálogo, se acordó que el gobierno regional haga uso de sus facultades para ejercer el derecho a la iniciativa legislativa, redactando una iniciativa de ley que atendiera a las expectativas de Ayacucho. Así, en noviembre del 2008 ingresaba el proyecto de ley que, con asesoría de un consultor contratado para esta materia, desarrolló el gobierno regional con el objetivo de beneficiar a Ayacucho con recursos del canon proveniente del proyecto Camisea. Sin embargo, cuando este proyecto de ley (N° 2856/2008-GR) arribó al congreso a través de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera se había formado ya a su interior una subcomisión especial encargada de acopiar y evaluar un total de 32 proyectos de ley que plantaban distintas modificaciones a la legislación del canon, entre ellos el gasífero, y había entregado un informe con recomendaciones para la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera en julio de 2008. La gran cantidad de proyectos apuntando en diversas direcciones llevó a la conformación de esta comisión, cuya misión era elaborar una propuesta de modificación a la ley del canon que lograra una distribución más equitativa de los recursos asignados territorialmente por concepto de canon,

consultando a los distintos gobiernos regionales y a los expertos en la materia. Por lo tanto, y si bien la ley presentada por el gobierno regional no estaba considerada dentro de estas 32 leyes al haber arribado en fecha posterior a la conformación de la comisión, era el trabajo de esta comisión el que eventualmente determinaría cualquier futuro cambio en la legislación del canon, al menos en el plazo inmediato, por lo que la ley presentada por el gobierno regional no fue discutida de forma particular.

Sin embargo, ni la ley presentada por Ayacucho ni las recomendaciones presentadas por la subcomisión fueron discutidas durante el periodo legislativo que culminó en julio del 2009. El proyecto de ley no fue prioridad en la agenda de la comisión, y en ello resulta importante resaltar la ausencia de representantes ayacuchanos directamente vinculados al proyecto impulsando este proyecto. Dado que en la situación actual del sistema político peruano los partidos políticos han visto reducir su presencia e influencia en los gobiernos regionales, las iniciativas de estos últimos no cuentan con el respaldo de partidos nacionales ni forman parte de iniciativas impulsadas orgánicamente por estos. La falta de articulación entre ambos espacios de representación determinó la postergación de este proyecto de ley. Casi un año después de su arribo al parlamento, y con un nuevo presidente a la cabeza de esta comisión, se tomó la decisión en octubre del 2009 de discutir durante el periodo anual de sesiones 2009-2010 solo aquellas iniciativas de ley que contaran con una alta probabilidad de aprobación. Como resultado, se archivaron un total de 175 iniciativas de ley presentadas entre el 2006 y el 2008, incluidas las leyes de modificación del canon, por no contar con este requisito. De este modo, quedaba impedida de discusión cualquier iniciativa que persiguiera el objetivo de modificar esta ley por un periodo de un año, y con ellos se postergaba por un año la discusión de la más importante demanda de la Marcha de los Wari.

* * * * *

¿Qué conclusiones podemos sacar de este recuento? Tenemos, en primer lugar, una dificultad de parte de los “demandantes” para presentar demandas precisas, concretas, y para articular un movimiento sostenido y coherente que pueda negociar con el Estado central. En realidad, la agenda Wari unió circunstancialmente actores muy diversos que coincidían en la necesidad de llamar la atención del Estado central, fue una reunión de reivindicaciones parciales, sin prioridades claras, sin una conducción definida. Para

empezar, se juntaron demandas de diversas organizaciones sociales con demandas de autoridades locales y regionales frente al gobierno central, donde cada quien tenía orientaciones propias. Dentro de la esfera del Estado, intervinieron autoridades políticas locales y regionales con reivindicaciones propias, pero también entidades del Estado como la MCLCP, sin una ubicación bien definida dentro del organigrama estatal.

Ahora bien, esta dispersión es un problema que podría haber sido reducido si tuviéramos un sector público eficiente, con capacidades de formular, diseñar proyectos, enmarcados dentro de planes de desarrollo, en el nivel local y regional, lo que nos lleva a la debilidad institucional del Estado. Esta debilidad hace que haya demandas que no se logren plasmar en proyectos, o que los proyectos elaborados pequen de un voluntarismo que al final no permite que se concreten. Tenemos también que, en el contexto de la descentralización del Estado, la coordinación de proyectos entre los niveles nacional, regional y local hace las cosas ciertamente más complicadas, por lo que urge una mejor delimitación de competencias y funciones, lo que nos lleva a problemas en el plano normativo. Además, urge una mejor articulación de las políticas que se plantean en los diferentes niveles el Estado: como se ha visto, propuestas elaboradas en la región no necesariamente son atendidas en el Estado central o por el Congreso de la República, a pesar de que haya representantes de las regiones. Hay en la base de esto un problema de articulación política: tanto por la ausencia de políticas de Estado, como por la desvinculación entre los actores locales, regionales y nacionales representados en el Congreso.

4. Los sucesos de Bagua

Otro de los casos que estudiamos en este trabajo, como ilustración de situaciones complejas que explican la respuesta estatal ante los conflictos sociales es el de los sucesos de Bagua.

El conflicto de Bagua, que transcurre desde julio de 2008 hasta junio de 2009 constituye el conflicto social más importante por el que ha pasado el actual gobierno; conflicto que dejó un lamentable saldo de 33 personas fallecidas (23 efectivos policiales, cinco pobladores de Bagua y cinco indígenas), un desaparecido (el mayor Bazán) y más de 200

heridos. Se trata pues de un conflicto largo y complejo, en el que se desarrollaron acciones de protesta masivas, que concitó gran atención y debate público, en el que estuvieron en juego asuntos políticos sustantivos, y que terminaron con acciones violentas y un elevado número de muertos y heridos. ¿Qué explica en este caso la desacertada respuesta estatal?

Los detalles de los sucesos de Bagua han sido ampliamente documentados por los informes en mayoría y minoría de la mesa de diálogo de la PCM y por los tres dictámenes de la Comisión investigadora del Congreso de la República¹⁸. Sobre la base de estas y otras fuentes, y de algunas entrevistas realizadas, creemos que la discusión relevante para esta investigación se puede plantear en los siguientes términos: ¿hasta qué punto la evolución y el desenlace del conflicto fue resultado de la falta de una voluntad política negociadora por parte del gobierno, de la decisión conciente de imponer la vigencia de los decretos, consecuencia de la opción por un modelo de desarrollo extractivista? Si esta fuera la lógica que explica el desarrollo de los acontecimientos, la conclusión sería que esa estrategia fue contradictoria, limitada y que resultó en el fracaso, porque el desenlace final fue la suspensión de la aplicación de los decretos cuestionados, pero con un altísimo costo político y de vidas humanas. Esta constatación nos lleva a plantear que los sucesos de Bagua deben ser leídos complementariamente como la ilustración de un proceso desordenado de diseño e implementación de políticas públicas, en el que salen a relucir los límites de la institucionalidad estatal, los límites en el orden normativo existente, la precariedad de los actores políticos y la ausencia de políticas de Estado.

La agenda pro-TLC y la aprobación de los decretos

El 14 de diciembre de 2007 se debatió en el pleno del Congreso la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo con el propósito de implementar los cambios normativos que requería la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Si bien las negociaciones por el TLC iniciaron durante la presidencia de Alejandro Toledo, su agenda fue rápidamente asumida por la presidencia de Alan García como vital para los intereses nacionales, lo que llevó al gobierno a involucrarse activamente no sólo

¹⁸ Los tres dictámenes pueden encontrarse en la siguiente dirección web : <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/apoycomisiones/informes.nsf/InformesPorFecha?OpenView&Star%20t=13.2> (actualizado al 6 de diciembre de 2010) En esta investigación hacemos uso extensivo del informe sustentado por el congresista Guido Lombardi.

en el proceso de aprobación en los congresos americano y peruano, sino también en facilitar su rápida “reglamentación” a nivel de leyes y normas de carácter administrativo.

El Ejecutivo peruano propuso al Congreso una delegación de facultades para legislar estas normas, obviando el procedimiento tradicional de deliberación en el Parlamento. Explícitamente se argumentó por la necesidad de este procedimiento aduciendo “una cuestión de tiempo”: el TLC solo entraría en vigor cuando ambos países hayan legislado en torno a la aplicación del mismo. Se buscaba, en la medida de lo posible, actuar antes de la llegada a la presidencia de Barack Obama, quien como candidato se mostró más cauto que el Presidente Bush respecto a la firma de tratados de libre comercio. La elaboración de los decretos legislativos estuvo a cargo del Comité Interministerial de Implementación de Acuerdos Comerciales y Apoyo a la Competitividad Económica - CIIACE- presidido por la entonces Ministra de Comercio Exterior y Turismo, Mercedes Araoz.

Como producto de este trabajo, hacia el 28 de junio de 2008, al vencimiento de la delegación de facultades legislativas, se publicaron 99 decretos legislativos, siendo los siguientes los más importantes:

- D.L. 1015: decreto legislativo que reducía el voto aprobatorio necesario de los comuneros para enajenar tierras comunales al 50% más uno del número de asistentes a una asamblea.
- D.L. 1073: decreto legislativo que homologaba los procedimientos de administración de tierras comunales de la sierra y selva con los de la costa
- D.L. 1090: decreto legislativo sobre ley forestal y de fauna silvestre
- D.L. 994: decreto legislativo sobre promoción de inversión privada en proyectos de irrigación
- D.L. 1064: decreto legislativo sobre régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario.
- D.L. 1079: decreto legislativo sobre establecimiento de medidas para el mantenimiento el patrimonio de áreas naturales protegidas
- D.L. 1081: decreto legislativo sobre el Sistema Nacional de Recursos Hídricos
- D.L. 1089: decreto legislativo sobre el régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de precios rurales.

- D.L 1020: decreto legislativo que busca la constitución de unidades productivas mayores de 20 hectáreas a través de incentivar la compra de tierras¹⁹.

Como señala el informe del congresista Lombardi, un primer problema con la delegación de facultades hacia el Ejecutivo fue que los términos de dicha delegación fueron muy amplios, lo que facilitó el abuso de dichas capacidades por el Ejecutivo. Esto nos lleva a una responsabilidad inicial compartida entre el Congreso y el poder ejecutivo. El informe Lombardi identifica, por ejemplo, 28 decretos legislativos que no guardaban ninguna relación con el TLC, los que versaban sobre temas tan dispares como calidad de la formación docente, ejecución de programas sociales o aeronáutica civil. (p. 118-119). Si bien un conjunto de decretos eran centrales a la implementación del TLC y fueron monitoreados directamente por el MINCETUR, muchos otros respondieron a iniciativas de diversos ministros que aprovecharon la delegación de facultades para hacer aprobar proyectos de ley que podrían justificarse dentro de la misma en medio de un proceso apresurado que no pasó por una revisión minuciosa final; así se aprobaron un conjunto de iniciativas no siempre coherentes y coordinadas²⁰.

En efecto, en términos generales puede afirmarse que la redacción de los decretos fue hecha de manera muy apresurada y en el límite del tiempo disponible. El informe Lombardi señala que de los 99 decretos, 76 fueron aprobados durante las últimas semanas previas a la expiración de las facultades (p. 188); lo que abona a la tesis de que muchos ministros buscaron “colgarse” de las facultades a último minuto para ver aprobados proyectos de ley de su interés cuya materialización a través del cauce normal –el Congreso- no era segura.

De otro lado, el carácter poco deliberativo en el procedimiento de promulgación de los decretos, la decisión de no coordinar con el Congreso por parte del ejecutivo fue muy evidente. Así, fue rechazada una iniciativa del Parlamento para establecer una comisión conformada por miembros del Ejecutivo y el Congreso que apruebe conjuntamente los decretos en cuestión. Desde el Ejecutivo, particularmente desde el despacho de la

¹⁹ Diversos testimonios señalan que el Ministro de Agricultura, Ismael Benavides, fue un personaje clave en la promoción de estos decretos, todos referidos, directa o indirectamente, a temas de su sector.

²⁰ Parte de esa incoherencia se explica porque, como es natural, en la redacción de los decretos no sólo participaron los ministros del sector, sino también todo un entramado de actores tales como asesores ministeriales y estudios de abogados.

ministra Araoz, se llamaba la atención de que la dación de facultades otorgaba al Ejecutivo derecho exclusivo en la redacción de los mismos. Se optó entonces por una comisión multipartidaria encargada de la revisión previa de los decretos legislativos, que tuvo como presidenta a la congresista Alda Lazo. Esta refirió a la comisión Lombardi la poca colaboración del Poder Ejecutivo en hacer llegar a la comisión, con anticipación, las normas que habrían de convertirse en decretos. Como señala el informe Lombardi, “la Comisión [presidida por Lazo] señala haber solicitado reiteradamente al Poder Ejecutivo y a la Ministra Araoz, se les entregue previamente el texto de los decretos, a los que el Ejecutivo se negó en el entendido que las facultades le permitían expedir directamente las normas, limitándose a enviar fichas informativas una vez publicada la norma. En más de 18 casos ni siquiera se enviaron las fichas que eran simples resúmenes de media página, lo que impedía evaluar normas que algunos casos tenían más de 200 artículos” (p. 123) El Ejecutivo tampoco proveyó de información ampliatoria ni contestó preguntas de los miembros de la Comisión. En un 50% de los decretos, la comisión se enteró de los Decretos Legislativos por su publicación en El Peruano.

Finalmente, llama la atención que dieciséis de los decretos promulgados tenían como antecedentes proyectos de ley remitidos por el Poder Ejecutivo previamente, algunos de los cuales se encontraban en comisiones, otros en espera de un dictamen, otros con dictámenes negativos o positivos, y otros rechazados de plano. De estos, ciertamente los más notorios son los que fueron previamente rechazados; el informe Lombardi rescata dos: el proyecto de Ley 01992/2007-PE, presentado por el Ejecutivo en diciembre de 2007, que buscaba modificar la ley de inversión privada en las tierras de comunidades campesinas y nativas, era muy similar al D.L. 1015; y el proyecto de Ley 01770/2007-PE presentado por el Ejecutivo en octubre de 2007, que buscaba establecer un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, comunidades campesinas y nativas, era muy similar al D.L. 1089. El primer proyecto recibió un dictamen negativo de la comisión de asuntos indígenas y de la comisión agraria, mientras que el segundo recibió un dictamen negativo por unanimidad de la comisión agraria. A su vez, ambas comisiones recibieron quejas de instituciones y organizaciones sociales por el contenido de estos proyectos. Otro proyecto citado en el informe Lombardi es el nº 840/2006-PE, presentado el 28 de diciembre de 2006, que “planteaba un cambio en el régimen de tierras forestales (...) para promover la participación de determinados agentes

–con capacidad de inversión– en actividades de reforestación luego de adquirirlas en propiedad (...)” (p. 39).

En suma, tenemos un procedimiento legislativo que evitó los controles del parlamento, que no dio lugar a debate, consulta o deliberación, que redactó apresurada y un tanto desordenadamente los 99 decretos, en medio de los cuales hubo efectivamente propuestas centrales para el TLC y otras que no, en donde “se colaron” propuestas de muy diverso tipo y que respondían a muy diversos intereses. Si bien podría decirse que todos respondían a una orientación gubernamental general favorable a los grandes proyectos de inversión (siguiendo la propuesta presidencial de los artículos sobre el “perro del hortelano”), ellos no tuvieron ninguna consideración por la viabilidad política de los mismos.

El primer paro amazónico

La “avalancha” de decretos de junio de 2009 se dio en el contexto de una creciente animadversión hacia el Estado por parte de las principales organizaciones amazónicas, por lo que rápidamente generaron cuestionamientos. Desde 2007 se dieron enfrentamientos entre el gobierno y comunidades nativas por dos hechos: primero, los intentos de Petroperú de concesionar yacimientos petroleros y, segundo, la negativa del Ejecutivo de crear una zona reservada en el territorio de las comunidades awajún y wampis que venía siendo atacada por la minería de oro (informe Lombardi, p. 39-40)²¹.

Una vez aprobados los decretos, un subgrupo de la Comisión de Constitución, encabezado por el congresista Daniel Abugattás, fue encargado de la evaluación de la constitucionalidad de los mismos, a la luz de los cuestionamientos que se dieron al poco tiempo de promulgados. El subgrupo elaboró 60 informes de inconstitucionalidad frente a los 99 decretos legislativos evaluados. En el mismo sentido, ya la Defensoría del Pueblo, en mayo de 2008, publicó un informe advirtiendo que los proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo “[pondrían] en riesgo los derechos a la propiedad, a la identidad cultural y a la consulta de las comunidades nativas y campesinas” (p. 43). Una vez publicados los decretos, la Defensoría inició una acción de inconstitucionalidad contra el Decreto

²¹ Por supuesto, se pueden señalar procesos de más larga duración que explican la respuesta de las comunidades indígenas ante lo que percibían como una agresión a su identidad e intereses. Al respecto ver Surrallés, Alexandre, 2011.

Legislativo 1015, que reducía el porcentaje de voto aprobatorio de los comuneros para enajenar tierras comunales al 50% más uno del número de asistentes a una asamblea.

En esta primera etapa, los dos decretos más cuestionados fueron, junto al 1015, el 1073, que homologaba los procedimientos de administración de tierras comunales de la sierra y selva con los de la costa; así, en julio de 2008 se dieron las primeras acciones de protesta. La respuesta gubernamental fue instalar una mesa de diálogo integrada por los miembros de una comisión de alto nivel del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y la Defensoría del Pueblo, junto a los representantes y dirigentes indígenas de Madre de Dios, región donde se dieron las primeras grandes protestas. Si bien se llegaron a algunos acuerdos producto del diálogo, ninguno de ellos logró cumplirse a cabalidad y muchos fueron formulados sin mucha coherencia.

El 5 de agosto del 2008 AIDSESEP, que se erigió como el principal referente organizativo de la población que cuestionaba los decretos, presentó una plataforma de lucha con las siguientes demandas:

1. Derogatoria de los decretos legislativos 1015, 1073, 994, 1020, 1064, 1081, 1090 y dejar sin efecto los proyectos de Ley 840, 1770, 1900, 1992 y 2133.
2. Modificación del artículo 89 de la Constitución (que trata sobre las comunidades campesinas y nativas)
3. Restitución del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT)
4. Creación de una comisión en el Congreso para implementar la declaración de derechos indígenas de la ONU.
5. Creación de fondos para proyectos sostenibles
6. Restablecimiento del rango ministerial del INDEPA
7. Respeto al rechazo de los pueblos indígenas a las concesiones (hidrocarburos, mineras, forestales) que se superponen a territorio indígena
8. Creación de una comisión multisectorial de alto nivel que se encargue de evaluar los impactos socio ambientales de las actividades extractivas
9. Creación del Ministerio de Educación Intercultural Bilingüe y del Vice-Ministerio de Salud Intercultural
10. Creación de centros de estudios superiores en los pueblos indígenas
11. Creación del programa especial para protección de Pueblos Indígenas en Aislamiento.

Con esta plataforma de lucha, inició oficialmente el primer paro indígena. De todas las demandas, la derogación de los decretos legislativos era claramente la de mayor importancia. El 16 de agosto de 2008 se produjeron enfrentamientos en la provincia de Bagua, con la toma del Puente Corral Quemado, que une a las regiones de Amazonas y Cajamarca. La intervención policial implementó un operativo de desalojo exitoso con la presencia del Ministro del Interior Luis Alva Castro, el Ministro Antonio Brack, el Director General de la Policía, entre otros funcionarios. El 20 de agosto del 2008 el Presidente del Congreso, Javier Velásquez Quesquén, se reunió con representantes de AIDSESEP y se firmó un acta de acuerdos. En dicha acta se estipulan tres acuerdos concretos que lograron cumplirse: el levantamiento de la medida de fuerza tomada por las comunidades indígenas, la derogatoria de los decretos legislativos 1015 y 1073 y la creación de una Comisión Especial Multipartidaria para estudiar y proponer soluciones a la problemática indígena. Los decretos fueron derogados por amplia mayoría en el pleno el día 22 de agosto (aunque con el voto negativo de la Célula Parlamentaria Aprista) y la derogación fue promulgada el 21 de septiembre de ese año. El 19 de septiembre del 2008 se instauró la Mesa de Dialogo con las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Peruana, que no incluyó a AIDSESEP dado que la organización se reclamaba como “único representante de los pueblos nativos”, y la Mesa incluyó a otra organización, de corte menos confrontacional, pero también menos representativa de las regiones en conflicto, la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP).

¿Cuál es el saldo del primer paro amazónico? Es interesante registrar que los críticos de los decretos legislativos señalaban que existía la voluntad del poder ejecutivo de imponer procesos de concentración y expropiación de tierras comunales, y que los decretos 1015 y 1073 serían expresión elocuente de ello. Lo interesante es que esos decretos fueron rápidamente reconocidos como “un error”, resultado de un apresuramiento (reconociendo el carácter caótico del proceso de redacción) y fueron derogados. Si bien los parlamentarios apristas votaron en contra de la derogatoria, tampoco hicieron ningún esfuerzo para evitar ese desenlace, como sí ocurrió con otros decretos, que estudiaremos a continuación. En suma, la imagen que queda es la de un gobierno con una orientación general en favor de la inversión, pero con escasas capacidades de implementar esa orientación en políticas concretas y políticamente viables. La implementación aparece como desordenada y caótica, por lo que son comunes las marchas y contramarchas. Esa

clave de interpretación nos parece importante para dar cuenta de los sucesos posteriores, que terminaron con los enfrentamientos de junio de 2009.

El segundo paro amazónico

La respuesta gubernamental al primer paro amazónico mostró una cierta disposición al reconocimiento de errores y el desarrollo de una retórica según la cual el ánimo que los inspiraría era, en efecto, la adecuación de la legislación nacional a los requerimientos del TLC, que en ese proceso se cometieron errores subsanables, y que no sería correcta la interpretación según la cual los decretos encubrían una lógica de favorecer indebidamente poderosos intereses empresariales. En cualquier caso, muestra un gobierno sensible a los escándalos y las críticas, y dispuesto a retroceder para evitar mayores pérdidas de legitimidad. En esa línea, una vez derogados los decretos 1015 y 1073 se instalaron en el Congreso comisiones dedicadas a revisar el conjunto de los decretos, y se crearon también espacios de diálogo promovidos por la Presidencia del Consejo de Ministros. ¿Por qué entonces lo que terminó ocurriendo fue una confrontación violenta como la ocurrida en junio de 2009?

En octubre de 2008, producto del escándalo de los llamados “petroaudios” hubo una recomposición del Consejo de Ministros²². Jorge del Castillo, importante líder partidario, dejó la Presidencia del Consejo de Ministros y entró Yehude Simon, presidente regional de Lambayeque, personaje con una trayectoria de izquierda, y líder de un nuevo movimiento político, todavía en construcción, el Partido Humanista.

Lo primero a considerar es que la designación de Simon fue sorpresiva y un tanto desconcertante, en tanto Simon era percibido como un crítico al gobierno, debido a su escasa voluntad descentralista; pero también fue percibida como una audaz jugada táctica. Con esta designación el presidente García buscó una figura “independiente”, con identificación con la problemática social, para despejar la imagen de corrupción asociada a políticos profesionales de su partido y que presentara una cara gubernamental más dialogante. Por su lado, Simon buscó constuir un liderazgo nacional, más allá de los confines de la región Lambayeque, sobre la base de un perfil concertador, y con énfasis

²² Salieron a la luz pública unos audios en los que diferentes personajes, vinculados al gobierno, planeaban aparentemente diversas actividades ilegales, vinculadas a contratos petroleros y otros.

en políticas sociales y redistributivas; eran públicas sus intenciones de ser candidato presidencial en las elecciones de 2011. En el nuevo Consejo de Ministros, Simon trajo consigo a varias figuras independientes, siendo las más cercanas a él el nuevo Ministro de Salud, Oscar Ugarte, Carmela Vildoso, quien asumió la cartera de Mujer y Desarrollo Humano, y Carlos Leyton, quien asumió la cartera de agricultura, los tres con trayectorias políticas de izquierda. Los sucesos de la curva del diablo en junio de 2009 no solamente redujeron fuertemente la aprobación a la gestión del presidente García, sino que también liquidaron las aspiraciones presidenciales de Simon. ¿Cómo explicar este desenlace, con 33 muertos y con la suspensión del decreto 1090, totalmente contrario a los intereses y expectativas de los tomadores de decisiones principales? ¿Por qué si lo que les convenía era hacer viables espacios de diálogo y negociación se terminó con un desenlace violento? En todo caso, si lo que el presidente García pretendía era mantener la vigencia de los decretos, ¿cómo se dieron los sucesos que forzaron a que los decretos terminaran siendo siendo derogados?

En términos gruesos, podría decirse que el balance del primer paro amazónico y las tareas de negociación respecto a otros decretos cuestionados recayó en el nuevo Consejo de Ministros; Simon no había participado en el proceso de formulación de los decretos, aunque algunos ministros clave seguían en sus puestos: como Antonio Brack en el Ministerio del Ambiente, y Mercedes Araoz en Comercio Exterior. De otro lado, dos de los llegados con Simon, y relativamente cercanos a él, estaban en sectores clave: en agricultura Leyton, y en Mujer y Desarrollo Humano Vildoso, quien tenía bajo su responsabilidad la conducción del INDEPA (Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos), y la atención de la problemática de los pueblos indígenas en general, cuyas organizaciones precisamente cuestionaban los decretos.

Es así que el proceso de diálogo recayó en un Consejo de Ministros en el que su presidente y algunos ministros clave no habían participado en la redacción de los decretos cuestionados, que no estaban al tanto de los mismos, y que les tomó tiempo desarrollar una estrategia de negociación. En general, el nuevo Presidente de Consejo asumió la posición que ya había esbozada por el ejecutivo durante el primer paro amazónico: los decretos en general son positivos para el país, pero se pueden haber cometido errores puntuales que podrían subsanarse, y un ejemplo de ello habría sido que el ejecutivo no hizo “cuestión de Estado” ante la derogatoria de los decretos 1015 y 1073. En la

continuidad antes que el cambio en esta línea habría primado la opinión del Ministro Leyton, quien por estar a cargo de la cartera de agricultura, por su cercanía con Simon y por su experiencia política y social, asumió la tarea de coordinar la negociación de los decretos cuestionados. Sin embargo, el equipo ministerial entrante se encontró con una organización indígena relativamente cerrada en la idea de que ellos simplemente debían derogarse por inconstitucionales (al no haberse cumplido con el requisito de la consulta previa estipulada por el Convenio 169 de la OIT), y que ese era un paso necesario antes de cualquier diálogo. Es importante mencionar que los acontecimientos en el Congreso, que veremos más adelante, reforzaban esa lectura de las cosas.

Si bien la organización de los pueblos indígenas ha sido y sigue siendo de una gran diversidad, fragmentación y desarticulación organizativa, el liderazgo de la protesta y del proceso de negociación terminó recayendo en AIDASEP (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana), que a su vez agrupa a 57 federaciones y organizaciones territoriales, organización con gran trayectoria de trabajo y reconocimiento en toda la amazonía. Si a pesar de la fragmentación la protesta amazónica se dio, es porque los decretos legislativos unificaron en torno a la bandera de la derogación a sectores diversos con demandas heterogéneas. Esta realidad de fragmentación en la base y negociación centralizada, sumados a errores de conducción hicieron difíciles los procesos de negociación. Un liderazgo como el de AIDASEP en el proceso de negociación difícilmente podía soportar procesos largos, complejos y llenos de vericuetos jurídicos y técnicos; eso ayuda a entender que, del lado indígena, la consigna de la derogatoria de los decretos haya sido mucho más fácil para movilizar a una población que se sentía avasallada y no respetada en su dignidad y derechos, y que temía que perderse en largos procesos de negociación implicaban un engaño a sus pretensiones. Finalmente, no debe olvidarse que en la percepción de las comunidades indígenas la expansión de la actividad petrolera, minera y de explotación forestal, legal e ilegal ocurrida en los últimos años, constituye una grave amenaza a la viabilidad de sus formas de vida tradicionales, y que los decretos legislativos terminaron encarnando. Esa percepción se construyó debido a que fueron engañados por autoridades públicas en el pasado, no fueron consultados en esta ocasión, y enfrentaban un gobierno con un presidente como García, que manejaba una retórica agresiva y confrontacional²³.

²³ No solo por sus artículos de “El perro del hortelano”. Por ejemplo, apenas días antes de la operación de desalojo en la “Curva del diablo”, el 5 de junio de 2009, la prensa registra

Con todo, la apuesta por el camino de la negociación avanzó lentamente. Ocho meses y medio después del primer paro amazónico, el 20 de abril de 2009, se publicó el acta de la Mesa de Diálogo entre el gobierno y AIDSESEP, en Lima; se llegaron a cuatro acuerdos:

- 1) El Presidente de Consejo de Ministros le solicitará al Presidente de Congreso que priorice en la agenda del Congreso la discusión de las demandas de AIDSESEP.
- 2) La “no criminalización” de la protesta social
- 3) Respecto a la ley de aguas, AIDSESEP nombrará una Comisión que trabaje conjuntamente en la elaboración de su reglamento.
- 4) Se acordó conformar una Comisión Nacional para abordar temas relacionados a la plataforma presentada por AIDSESEP.

Hasta este momento, podría decirse que primó en el ejecutivo una suerte de enfoque sectorial y técnico de los problemas, cuando quizá de lo que se trataba era de construir confianza y de implementar una estrategia política de negociación, que permitiera hacer concesiones importantes, dar garantías y beneficios a una población que se sentía postergada a cambio de retomar una relación de confianza y cooperación. De otro lado, el gobierno tenía un fuerte punto en contra en el proceso de negociación: la Defensoría del Pueblo, Comisiones del Congreso y una gran parte de los expertos consideraba que, en efecto, los decretos cuestionados eran en efecto inconstitucionales, básicamente porque no habían pasado por el proceso de consulta que exige el Convenio 169 de la OIT. El gobierno se amparaba en que la reglamentación del derecho a la consulta no ha sido todavía aprobada, por lo que no quedaba claro a qué es que lo comprometía este acuerdo internacional.

Ya sea que se tuviera que derogar o modificar los decretos cuestionados, principalmente el DL 1090, esto le correspondía al Congreso, no al poder ejecutivo. Si bien logró armarse una mayoría para derogar los decretos cuestionados con el primer paro amazónico, solamente con la oposición de la bancada aprista (los DL 1015 y 1073), en cuanto a la derogatoria de los demás decretos era el oficialismo el que contaba con la mayoría, como

declaraciones en las que señaló que “no tienen corona, no son ciudadanos de primera clase que puedan decirnos 400 mil nativos a 28 millones de peruanos tú no tienes derecho a venir por aquí, eso sería un error gravísimo, y quien piense de esa manera quiere llevarnos a la irracionalidad y al retroceso primitivo”. Obviamente, había razones poderosas para pensar que el gobierno no tenía interés verdadero en atender las demandas de esta población, por decir lo menos.

ha sucedido durante casi todo el gobierno del presidente García (el partido del gobierno nunca perdió la presidencia del Congreso). Se cristalizó en este tema una convergencia de intereses entre las bancadas que apoyan medidas de promoción a la inversión privada, quedando como principal opositora la bancada humalista. Sin embargo, los humalistas consiguieron que las comisiones que examinaron los decretos dictaminaran que eran inconstitucionales y que debían ser derogados por el pleno.

¿Por qué los decretos 1015 y 1073 fueron rápidamente derogados y no los otros? Podría decirse que los errores de los mismos eran de por sí evidentes, y no implicaban romper con la retórica de reconocer errores puntuales pero no desconocer la conveniencia del paquete de medidas en su conjunto. El problema es que la estrategia de negociación propuesta por Simon llevaba a un callejón sin salida en el Congreso: Simon ofrecía en su negociación con AIDSESEP pedir al Congreso que discutiera las demandas de AIDSESEP, que pedía la derogatoria, cuando la bancada oficialista estaba en contra de la misma. Y parece claro que la capacidad de Simon, como independiente “invitado” por García no alcanzaba para manejar el grupo parlamentario aprista. Pero la mayoría en el Congreso tampoco tenía una alternativa viable a la propuesta de derogatoria, así que el gobierno llegó a una suerte de entrapamiento. Hacia finales del mes de mayo, pareció que la discusión en el pleno del Congreso implicaría la derogatoria o un escándalo mayúsculo por persistir en la vigencia de los decretos después de los informes de la Defensoría del Pueblo y de los dictámenes de las comisiones que los evaluaron. De allí que la única estrategia de la mayoría pareció ser la postergación del debate en el pleno, sin alternativa clara a la propuesta de derogatoria de la oposición.

Veamos con más detalle qué es lo que pasó en el Congreso. El 26 de septiembre del 2008, como parte de los acuerdos estipulados a raíz del primer paro amazónico, se creó la Comisión Especial Multipartidaria encargada de estudiar y recomendar la solución a la problemática de los pueblos indígenas, presidida por la congresista nacionalista Gloria Ramos. El 19 de diciembre, la Comisión aprobó el “Informe sobre los Decretos Legislativos vinculados a los Decretos Legislativos vinculados a los Pueblos Indígenas promulgados por el Poder Ejecutivo en mérito a la Ley n° 29157”. Este informe concluyó que los decretos legislativos analizados (994, 995, 1064, 1080, 1081, 1083, 1090 y 1060), eran inconstitucionales y debían ser derogados. Su discusión en el pleno se postergó hasta la siguiente legislatura; materializándose el 7 de mayo de 2009. En esa sesión, el

Pleno del Congreso aprobó el informe de la Comisión, pero sus conclusiones no eran vinculantes. Se decidió que la Comisión de Constitución y reglamento del Congreso, tuviera un plazo perentorio de quince días, computados desde la aprobación del informe aprobado, para entregar al Pleno del Congreso el dictamen o informe correspondiente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos en relación con la materia. El 19 de Mayo en debate en la Comisión de Constitución, se aprobó un informe en mayoría declarando inconstitucional el decreto legislativo 1090 (sobre ley forestal y de fauna silvestre) y 1064 (sobre régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario), y en minoría firmado principalmente por congresistas apristas, afirmando lo contrario.

En el pleno del 21 de Mayo, la discusión de la derogación del decreto legislativo 1090 no se incluyó en la agenda, pese a estar previsto. El Partido Nacionalista exigió que se le dé prioridad. Por ello, ante señales de protesta (pancartas), el Presidente del Congreso suspendió por 15 minutos el Pleno, para reunirse con la Junta de Portavoces. Al retomar la sesión se votó para rectificar la agenda. Ésta se rectificó y no se discutió el tema. En el pleno del 28 de Mayo se dio una segunda postergación del debate de la derogación en el Pleno. El Presidente del Parlamento Velásquez Quesquén postergó la discusión ante la negativa del congresista nacionalista Werner Cabrera de retirar afirmaciones ofensivas al Presidente de la República. En el pleno del 4 de junio se dio la tercera postergación del debate sobre la derogación de los decretos legislativos 1064 y 1090 en el Pleno.

El congresista Mauricio Mulder planteó una cuestión previa, que proponía suspender el debate de la derogación del Decreto Legislativo 1090 hasta tener los resultados de la Mesa Multisectorial conformada por representantes del Ejecutivo y de AIDSESP, que fue aprobada (este mismo día la Defensoría del Pueblo interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra Decreto Legislativo 1064). Como puede verse, se llegó a un claro “cortocircuito”: Simon desde la presidencia del Consejo de Ministros aseguraba a los dirigentes indígenas que sus demandas serían atendidas, pero que tenían que pasar por el Congreso, mientras que en el Congreso la bancada oficialista y la mayoría que articulaba aducía que no podía tomar decisiones hasta tener las conclusiones de las negociaciones que dirigía la la presidencia del Consejo de Ministros. Es claro que el Congreso, como señala el informe Lombardi en sus conclusiones, apostó por la estrategia de “cansar a quienes protestaban”, mientras que los esfuerzos de diálogo promovidos por

Simon desde el poder ejecutivo no solo resultaban infructuosos, por no contar con el respaldo de la bancada oficialista, sino que además creaban la percepción de que la estrategia del gobierno era, precisamente, cansar a quienes protestaban alargando procesos de negociación que no conducían a ninguna parte.

A lo largo de este proceso, como es lógico, el ánimo se fue caldeando en las organizaciones indígenas. En el Consejo de Coordinación Nacional realizado en la ciudad de Bagua los días 8 y 9 de febrero de 2009 se acordó reiniciar la movilización indígena; FECONACO de la mano con su organización regional (ORPIO) y nacional (AIDSESEP), convocó a sus bases a movilizarse. La plataforma de lucha era la derogación de los decretos legislativos, algunos de los cuales ya estaban siendo reglamentados. Paralelamente se exigía la derogación de la ley 29317, ley forestal que recogía muchos puntos del decreto legislativo 1090. El 5 de abril del 2009, en el XXI Congreso de AIDSESEP, se acordó declarar a sus miembros en estado de movilización permanente frente a las “agresiones” del gobierno. Esto se materializó en un paro general desde el 9 de abril.

El 9 de mayo del 2009 se dio el Decreto Supremo N° 027-2009-PCM que declaró el Estado de Emergencia en diversos distritos de los departamentos de Cusco, Ucayali, Loreto y Amazonas. La declaración del estado de emergencia fue vista como una provocación por parte de los líderes de la protesta amazónica; el Estado de emergencia fue la respuesta estatal ante el bloqueo de Carreteras, la toma de estaciones de petróleo de Petroperú, y la invasión de puertos fluviales importantes por los miles de amazónicos que bajaron de las cuencas de los ríos Corrientes, Cenepa y Santiago, así como en la provincia de Atalaya en Ucayali. El líder de AIDSESEP habló del ejercicio del “derecho de insurgencia” de los pueblos, aunque rápidamente, el 16 de mayo del 2009 se firmó el acta de la reunión entre Defensoría del Pueblo y AIDSESEP para levantar el “estado de insurgencia”, pero dejan constancia de que persistirán en su posición hasta que se deje sin efecto el Estado de Emergencia.

El 3 de junio un Memorando Múltiple del Ejecutivo establece que el general Muguruza reemplace al General Uribe en el campo de operaciones, definida por los lugares en los cuales la carretera Fernando Belaunde había sido bloqueada por los manifestantes. El general Uribe había estado desde inicios del conflicto en la zona y ya había logrado un

desalojo temporal positivo del Puente Corral Quemado días antes; es más, diversos testimonios señalan que los manifestantes, cansados por la duración de las acciones de protesta, estaban negociando un despeje de la vía, con la expectativa de que pronto el Congreso debatiría y derogaría los decretos cuestionados. Días antes, en reunión de Consejo de Ministros, el Presidente de la República habría expresado su incomodidad porque las fuerzas del orden no hubieran despejado las vías públicas interrumpidas, que ya empezaban a crear problemas de desabastecimiento en algunas ciudades.

El 5 de junio se dio el operativo policial de desalojo que terminó con los actos violentos suscitados tanto en la “Curva del Diablo” como en la Estación 6, que dejaron 33 muertos entre policías y civiles (23 efectivos policiales, cinco pobladores de Bagua y cinco indígenas, como se mencionó anteriormente). Este trágico desenlace aparece como consecuencia de una clamorosa ausencia de conducción política en el campo: se trataba de una operación en la que se enfrentaba una masiva movilización indígena, que terminó bajo la dirección de un general con menos de tres días en el cargo. La propia ministra del interior, Mercedes Cabanillas, se desentendió del asunto e hizo descansar la responsabilidad de la operación exclusivamente en los mandos policiales. Además, el operativo policial demostró serias limitaciones, que han sido ampliamente documentadas en el informe Lombardi. Este llama también la atención sobre la debilidad de la Unidad de Conflictos de la PCM, en teoría llamada a liderar los procesos de negociación. Dada esta restricción, el poder ejecutivo encara la operación de desalojo como un asunto puramente policial, lo que ayuda a entender los problemas que desencadenaron los trágicos sucesos. El gobierno no contó con información suficiente de qué es lo que estaba ocurriendo en el campo, no tenía idea de las consecuencias que podría tener implementar el desalojo en ese momento, cuando se estaba intentando negociar un despeje de las vías bloqueadas.

Luego del escándalo generado por los resultados de la operación de desalojo, en el pleno del Congreso del 10 de junio se da finalmente la suspensión de los decretos legislativos 1090 y 1064. Se discutió tanto el dictamen en mayoría de la Comisión de Constitución que postulaba derogar el decreto legislativo 1090 como también el proyecto de ley N° 3329 de la bancada fujimorista que planteaba la suspensión del mismo. El resultado de la votación favoreció la suspensión del decreto, propuesta planteada por la bancada de Unidad Nacional. La suspensión también suscitó críticas generalizadas, por lo que, días después, el 18 de junio se puso en discusión la derogatoria de los decretos legislativos

1090 y 1064; por decisión de la junta de portavoces estos proyectos se exoneraron del dictamen en Comisión, y finalmente, se aprobó la derogación con 75 votos a favor, 12 en contra (básicamente la bancada de Unidad Nacional) y ninguna abstención.

¿Cómo interpretar estos acontecimientos? Si consideramos al gobierno de García un actor unitario, cuyo propósito era aprobar los decretos porque ellos hacían posible la implementación de un modelo de desarrollo extractivista, la conclusión es que, cuando menos, el gobierno fue muy ineficiente en la implementación y el manejo político del asunto, que termina en una derrota doble: con la derogatoria de los decretos y con un altísimo costo en vidas y en legitimidad política. Esto se manifiesta en la actitud de la bancada oficialista en el Congreso, sin ninguna alternativa a la propuesta de derogatoria resultado de los dictámenes de las comisiones que estudiaron los decretos cuestionados, más allá de recurrir a estrategias de dilación y postergación del debate en el pleno; y en un operativo de despeje de la carretera tomada en Bagua, mediante un operativo policial muy mal llevado a cabo, sin supervisión de la autoridad política, que ocurre sin considerar información clave de lo que está ocurriendo en el campo, en un contexto en el que precisamente las organizaciones indígenas están negociando un despeje pacífico de la ruta.

De otro lado, hemos de considerar que el gobierno no es un actor unitario, aunque en esta coyuntura mantuvo cierta coherencia básica. Entre el primer y el segundo paro amazónico se dio un cambio en el Consejo de Ministros, y el nuevo presidente de consejo, Yehude Simon, tenía la aspiración de construir una figura política nacional, que pudiera competir eficazmente en las elecciones de 2011, sobre la base de desarrollar una buena gestión, en la que proyectar la imagen de un liderazgo dialogante con un perfil social resultaba central. Sin embargo, Simon tampoco logró desarrollar una estrategia que permitiera una solución satisfactoria a las protestas amazónicas. Interviene aquí su dificultad o imposibilidad para elaborar una propuesta desde la Presidencia del Consejo de Ministros para los pueblos amazónicos diferente a la derogatoria de los decretos. A pesar de la instalación de mesas y espacios de diálogo, que duraron varios meses, nunca se logró articular una propuesta viable. El gobierno señaló que la posibilidad de llegar a un acuerdo se vio trunca por la intransigencia de la dirección de AIDSESEP; en todo caso, de ser esto cierto, esa posición intransigente logró amplia legitimidad entre la población amazónica, y el gobierno no logró legitimar ante ella una salida negociada. No debe

perderse de vista que la retórica intransigente de varios voceros gubernamentales, incluido el propio Presidente de la República, conspiró contra la posibilidad de construir ese camino. Lo peor es que tampoco hubo una estrategia para lidiar con las acciones de protesta, y lograr un despeje pacífico de las vías e instalaciones tomadas, quedando este delicado asunto como de competencia exclusivamente del ministerio del interior, y más específicamente, del comando de la policía. Al no tener Simon una propuesta alternativa, la estrategia de dilación de la bancada aprista en el Congreso resultó siendo la única.

* * * * *

En suma, esta rápida revisión muestra que los decretos legislativos tuvieron un problema de origen: una redacción apresurada y un tanto caótica, que se inscribe dentro de la lógica de la promoción de la inversión que sigue este gobierno, realizada sin transparencia, sin cumplir con requisitos mínimos de deliberación y consulta, y sin contar con una estrategia de implementación que los hiciera políticamente viables, aprovechándose la amplia delegación de facultades del Congreso. Decretos que se aprueban en un contexto de marcada desconfianza, en la que la población amazónica percibe que se trata de una ofensiva para privilegiar grandes intereses empresariales que arrasarán con sus formas tradicionales de vida. Este desorden hizo que muchos decretos aprobados fueran altamente cuestionables, problema reconocido por el propio gobierno, al derogar los decretos 1015 y 1073.

Los problemas de manejo político se agravan al constatar la falta de continuidad en la conducción de las negociaciones, con el cambio de Consejo de Ministros. El gabinete Simon, si bien continuó con la orientación general del gobierno, según la cual los decretos estaban bien, pero podrían sufrir modificaciones puntuales, no logró concretarse en una alternativa viable, pese al interés de Simon por construir un liderazgo concertador como plataforma para su crecimiento político. De otro lado, los opositores a los decretos, tanto las organizaciones indígenas amazónicas, como la bancada nacionalista en el Congreso, lograron hacer claramente de la bandera de la derogatoria de los decretos el centro de su acción, argumentando su carácter inconstitucional, al no haber pasado por el proceso de consulta estipulado por el Convenio 169 de la OIT. Ante la ausencia de una alternativa, primó simplemente una estrategia de dilación, que no hizo sino encender los ánimos de la población amazónica. Finalmente, la falta de capacidad política se expresó también en el

lamentable operativo policial de desalojo de la carretera Fernando Belaunde tomada por los manifestantes.

IV. A manera de conclusión

A la luz de todo lo trabajado en este texto, ¿qué podríamos concluir en términos de los límites de la respuesta estatal ante los conflictos sociales? Y, ¿qué recomendaciones se desprenderían para el actual gobierno?

Empezamos este trabajo describiendo la conflictividad social, las razones que explican la inacción del Estado ante los conflictos sociales. Llamamos la atención sobre la debilidad de las capacidades institucionales del aparato público para atender y procesar los conflictos, ya sea por porque no existe una entidad consolidada con liderazgo en esta materia, por límites presupuestales, o por la ausencia de protocolos de intervención bien definidos. En segundo lugar, señalamos que, más allá de los límites de la actuación del Estado, existe una normatividad claramente inadecuada para manejar los conflictos. Los problemas con la normatividad son especialmente críticos en cuanto a la regulación de actividades extractivas, percibidas como amenazantes para la reproducción de formas de vida tradicionales; respecto al acceso a los beneficios que genera tanto la actividad privada como al presupuesto público, que sigue lógicas poco transparentes y participativas, sometibles a presiones, que tienden a fragmentar y agudizar la conflictividad. Finalmente, registramos un problema serio de desarticulación de las políticas públicas y de los actores políticos en los planos nacional, regional y local, lo que al mismo tiempo es fuente de conflictos como impedimento para solucionarlos. Urge por ello la creación de un gran consenso político en torno a la necesidad de priorizar los intereses y demandas de la población más excluida, así como a construir una representación política nacional, que limite la fragmentación y el particularismo.

Todo esto conduce a la necesidad de tener una mirada del Estado que vaya más allá de la percepción de que se trata de un “actor unitario”, que actúa con propósitos o intencionalidades definidas, por lo que bastaría la “voluntad política” para enfrentar y canalizar institucionalmente la conflictividad social. A la luz de los conflictos estudiados concluimos en algunas recomendaciones de política. Las principales serían las siguientes.

Una primera pasa por reconocer la importancia de la generación de capacidades en las instituciones públicas; lo que necesariamente nos lleva a recomendar un fortalecimiento en los presupuestos sectoriales de las entidades encargadas del manejo de conflictos. Al mismo tiempo debiera apostarse por la capacitación continua de los recursos humanos en un marco de carrera pública cada día más profesionalizado y meritocrático. Esto incluye la necesidad del desarrollo de protocolos de intervención bien definidos, en todos los sectores del Estado. Urge en este sentido la consolidación de una unidad de conflictos sociales que sea la cabeza de un sistema integrado dedicado a tareas de prevención de conflictos, de monitoreo de situación de conflicto latente, que vele por el cumplimiento de acuerdos, entre otros. Esta tarea es más importante considerando la precariedad de los actores políticos, autoridades electas y la falta de continuidad y personalismo en toma de decisiones de política pública.

Un segundo nivel de recomendaciones haría énfasis en la necesidad de hacer más exigentes los marcos legales y regulatorios que rigen las principales actividades económicas en el país, de tal manera de acortar brechas entre el marco vigente y las necesidades planteadas por un contexto de crecimiento económico, aumento de la inversión en industrias extractivas, aumento de presupuestos públicos, y descentralización. Ya mencionamos que el Estado peruano debiera contar con un sistema de información de carácter nacional que informe con anticipación qué nudos de conflictividad se podrían estar formando a raíz del rápido proceso de modernización de las regiones. Este sistema debiera estar integrado por varios niveles y encabezado por la Unidad de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros.

De la revisión de conflictos antes reseñada, queda claro que los temas ambientales producto del encuentro de formas tradicionales de vida con actividades de industrias extractivas cubren buena parte de los casos de conflictividad en el país. En esa línea, la actualización del marco legal a los nuevos retos de la modernización debieran pasar, entre otros, por completar el ordenamiento territorial de las regiones y la zonificación ecológica económica, hacer más exigentes los procesos de concesión, fortalecer la capacidad de sanción frente a incumplimientos de los concesionarios (de tal manera de hacer verdaderamente oneroso dicho incumplimiento y que “pagar la multa” nunca resulte más costo-eficiente que cumplir las obligaciones). De otro lado, y dados los recelos que despierta una posible alianza entre Estado y empresas, la entidad fiscalizadora del

cumplimiento de acuerdos debiera ser una institución neutral, de preferencia independiente del Poder Ejecutivo.

El acceso a recursos privados y bienes públicos está en el corazón de las demandas de las poblaciones cercanas a las actividades de las industrias extractivas. Respecto al acceso a recursos privados, el Estado debiera ser el puente mediador entre empresa y comunidades de tal manera de integrar esos recursos en estrategias más amplias de combate a la exclusión y la pobreza. Sobre los bienes públicos, se debiera apostar por un cambio del criterio territorializado como actualmente se reparte el canon a favor de un criterio que tome en cuenta tamaño poblacional e indicadores de desarrollo humano. Esto dentro de una política de agregación de intereses, antes que de fragmentación, tal cual promueve actualmente el criterio territorial. De otro lado, hay muchos conflictos que cuestionan el manejo de recursos públicos por parte de autoridades regionales y locales, para lo cual es fundamental fortalecer el papel fiscalizador de los consejos regionales y locales, y sus instancias participativas.

Debe considerarse también una revisión del marco normativo para delimitar bien las funciones entre niveles de gobierno, en el contexto de la descentralización, así como para resolver disputas entre unidades del mismo nivel.

Las visiones contradictorias nos hablan de instituciones locales, regionales y nacionales que no logran consensuar objetivos entre sí. Ello se explica, en buena medida, por la ausencia de políticas de Estado y por la debilidad del sistema de partidos, que no logra colocar liderazgos transversales territorialmente, que articulen posiciones en diferentes niveles de gobierno. La política nacional está en manos de los partidos nacionales, pero a nivel subnacional predominan los movimientos regionales y las organizaciones políticas de alcance local, que tienden a ser personalistas y descuidar el carácter programático de su agenda. A su vez los partidos en el Congreso de la República suelen caracterizarse por su alto nivel de transfuguismo y sus nulas conexiones con liderazgos políticos en las regiones de donde provienen. Ante este escenario (que implica problemas desde varios frentes), la apuesta debe ser por fortalecer los espacios de creación de políticas de Estado consensuadas como el Acuerdo Nacional o iniciativas similares.

Íntimamente vinculado a la falta de generación de consensos está lo que hemos descrito como falta de voluntad por arribar a acuerdos sobre los lineamientos de política pública (particularmente en temas económicos). Si bien creemos que los gobiernos democráticamente electos tienen derecho a adoptar las medidas de política pública que consideren más pertinente según el contexto, también creemos que el uso desmedido de esta facultad –sin pasar por un proceso previo de deliberación pública- termina agotando la legitimidad de los gobiernos y causando serios problemas de gobernabilidad. En ese sentido, los momentos electorales debieran brindar un primer gran espacio de debate sobre los planes del potencial gobernante en los próximos años, de tal manera que el electorado pueda legitimar (o deslegitimar) con su voto determinadas propuestas. Investido con la autoridad de haber sincerado su programa desde antes de ser electo, el gobernante podría ampararse en ese recuerdo para implementar determinadas políticas públicas, independientemente de la popularidad o no con que cuenten en un grupo social determinado.

Finalmente, estamos ante un nuevo gobierno, que en principio pretende, con una nueva plataforma política que pone el acento en la inclusión social y en la introducción de modificaciones a la política económica, marcar una nueva forma de relación entre Estado y sociedad, y que confía en que la conflictividad social tenderá por ello a disminuir. Sin embargo, si el análisis que hemos hecho en este trabajo es correcto, en tanto no se construyan capacidades de negociación y procesamiento de los conflictos, en tanto la normatividad vigente y las maneras de asignar recursos dentro del Estado se mantengan, en tanto la fragmentación política se mantenga, la conflictividad seguirá con nosotros. El reto de manejar una situación de crecimiento con instituciones políticas y actores sociales débiles, con grandes proyectos de inversión en industrias extractivas y en infraestructura, en un marco descentralizado, mantiene los desafíos presentados en los últimos años.

Referencias bibliográficas

Allison, Graham. *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1971.

Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. *Lecciones aprendidas sobre la defensoría para el proyecto Camisea*. Lima, PUCP, 2010.

De Althaus, Jaime. *La revolución capitalista en el Perú*. Lima, Fondo de Cultura Económica, 2008.

De Echave, José, *et.al.*, *Minería y conflicto social*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos – CIPCA – CBC – CIES, 2009;

Defensoría del Pueblo. *Ante todo el Diálogo*. 2005

Diez, Alejandro. *Élites y poderes locales: Sociedades regionales ante la descentralización. Los casos de Puno y Ayacucho*. Lima: SER / DFID, 2003

Garay, Carolina y Martín Tanaka. “Las Protestas en el Perú entre 1995 y 2006.” En Romeo Grompone y Martín Tanaka (editores), *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2009.

Grompone, Romeo, y Martín Tanaka, eds., *Las protestas sociales en el Perú actual. Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2009.

McAdam, Doug, John McCarthy y Mayer Zald (eds.) *Comparative Perspectives on Social Movements*. New York: Cambridge University Press, 1996.

Meléndez, Carlos: “Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual”. En: Víctor Vich, ed., *El Estado está*

de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

Pizarro, Rosa, Laura Trelles y Eduardo Toche: “La protesta social durante el toledismo”. En: Javier Azpur *et. al.*, *Perú hoy. Los mil días de Toledo*. Lima, DESCO, 2004

PRODES. *Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica*. PRODES, Lima, 2010

Remy, María Isabel. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento de terreno y algunas reflexiones*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

Surrallés, Alexandre. “Bagua 2009”. Documento inédito.

Tanaka, Martín “Las nuevas relaciones entre protestas sociales y política” (coautor con Romeo Grompone). En: Grompone, Romeo, y Martín Tanaka, eds.: *Las protestas sociales en el Perú actual. Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, . 2009. (p. 381-415).

Tilly, Charles y Sidney Tarrow. *Contentious Politics*. Boulder, Paradigm Publishers, 2007

Vergara, Alberto. “El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato”. Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la *Latin American Studies Association*. Montreal, Setiembre del 2007.

Zapata, Antonio. “Ica: terremoto, Estado y corrupción”. En: *Revista Argumentos*. Accesible en: http://www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_verpub=true&idpub=143