



COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES PERÚ, BOLIVIA Y ECUADOR

SERIE: DEMOCRACIA N° 12

Jean Carlo Huáro Portocarrero

Renzo Chiri Márquez

Jans Caveró Cárdenas



EMBAJADA DE FINLANDIA



COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES

PERÚ, BOLIVIA Y ECUADOR

SERIE: DEMOCRACIA N° 12

JEAN CARLO HUÁROC PORTOCARRERO

RENZO CHIRI MÁRQUEZ

JANS CAVERO CÁRDENAS



EMBAJADA DE FINLANDIA

Huároc Portocarrero, Jean Carlo; Chiri Márquez,
Renzo; Cavero Cárdenas, Jans
Gestión de conflictos sociales: Perú, Bolivia y Ecuador.-
Lima: Comisión Andina de Juristas, 2006.
144 p; tabs. - (Serie Democracia; 12)
ISBN: 9972-637-98-0

DEMOCRACIA / CRISIS POLÍTICA/ CONFLICTOS
SOCIALES / SOCIEDAD CIVIL / PROTESTA SOCIAL/

© COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS

Los Sauces 285, Lima 27

Teléfonos: (51-1) 440-7907 / 442-8094

Fax: (51-1) 442-6468

Internet: www.cajpe.org.pe

Email: postmast@cajpe.org.pe

Primera edición, Lima, Perú, marzo del 2006

ISBN: Obra completa: 9972-637-47-6

ISBN: 9972-637-98-0

ISBN 9972-637-98-0



1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2006-2355

Carátula: Gisella Scheuch

Corrección y Diagramación: Cecilia Heraud Pérez

I. INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DEL CONFLICTO. EL CONFLICTO SOCIOPOLÍTICO

1.1. Naturaleza e impacto del conflicto

El conflicto es un concepto de significados diversos que interpretan estados o situaciones que se presentan tanto en la relación interpersonal como en la vida social. Es decir, en forma latente o manifiesta, en el marco de nuestras relaciones personales o colectivas.

Por la naturaleza de este trabajo, la dimensión que se explora es la social, donde el conflicto aparece y se desarrolla de modo que pueda ser ubicado y analizado en forma objetiva.

Una primera constatación es que la existencia del conflicto se presenta como un dato posible y a veces inevitable del funcionamiento social.

El conflicto forma parte del aprendizaje social y afecta el curso de nuestras vidas.

En el desarrollo humano se producen siempre situaciones de cambio, generadas por los conflictos, lo cual incide en que aquel desarrollo sea insuficiente.

En ese sentido, la cotidianeidad se caracteriza por las diversas relaciones que se inician y están inmersas, en asuntos de elemental supervivencia: trabajo, familia, entre otros. Es decir, la necesidad nos mueve a relacionarnos para buscar aquello que nos interesa satisfacer.

Estas relaciones incluyen, inexorablemente, roces, *impasses*, conflictos. En otras palabras, las relaciones entre humanos llevan ínsito un conflicto en latencia.

No obstante, la existencia de conflictos no es, como se asume generalmente, falta de paz. Cuando los actores sociales y políticos cierran los canales de comunicación se producen condiciones para la violencia como contrapartida a la paz. En ese contexto, prevalece la hostilidad y se descartan los acercamientos.

Nuestro estudio tiende a proponer el diálogo como requisito insoslayable de la paz. Los conflictos en cierta medida y bajo ciertos parámetros pueden ser saludables, sirven de válvulas de escape a viejos descontentos que, sin cierto grado de oposición, pueden generar una violencia incontrolada en algún momento.

La paz es un concepto que ha evolucionado de acuerdo a las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales. Estuvo asociada a los períodos de entreguerras, como una excepción a los conflictos bélicos entre los Estados.

Actualmente es una categoría compleja, construida a partir de la observación de una realidad en la que confluyen distintos tipos de conflictos, especialmente cuando estos tienen como elemento la agresión como acción y reacción frente a una contradicción social, económica, ideológica, etc.

Sostiene Fisas Armengol que durante la década de los cincuenta y, particularmente en los años sesenta, el concepto de «paz» como ausencia de guerra entró en crisis hasta desaparecer. «La paz empieza más bien a asociarse con la ausencia de violencia, aún en los casos en que ésta no desemboque en guerra. De esta forma, el campo del conflicto deja de asociarse o limitarse con el caso de los conflictos bélicos, para abarcar todo tipo de conflictos en los que la violencia, sea cual sea su manifestación, haga acto de presencia»¹.

El conflicto se define por el antagonismo² como realidad básica, pero dentro del concepto genérico se expresan situaciones disímiles que adquieren

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

2 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*, T I, p. 358. Vigésima edición, 1994.

las características condicionadas por las estructuras políticas, sociales, económicas y culturales.

Existen tres enfoques conceptuales³ que caracterizan el conflicto: el tradicional, el de relaciones humanas y el interactivo.

En primer lugar, el enfoque tradicional tuvo vigencia en las décadas de 1930 y 1940. Defendía la idea de que todo conflicto es negativo en esencia, un elemento pernicioso en el contexto de la convivencia social y que suele envolver el fenómeno de la violencia.

Este enfoque sostiene que el conflicto acerca a seres que se tornan irracionales y apuntan a la destrucción. Por tanto es necesario evitarlo. Se ataca sus causas fomentando la buena comunicación y la honestidad en la negociación. Sin embargo, el enfoque se excede, pues no siempre el conflicto es negativo. En determinadas ocasiones el conflicto carece de soluciones por la posición inamovible de los objetivos de las partes. En este caso más viable es gestionarlo o procesarlo para evitar la crisis.

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

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

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

Conflictos armados internos	<ul style="list-style-type: none"> - Enfrentamientos armados con las Fuerzas Armadas y Policía Nacional - Sabotajes y atentados contra la propiedad privada y pública - Muerte de personas - Ejecuciones extrajudiciales
-----------------------------	--

Elaboración propia.

Estas formas de manifestación expresan rechazo y oposición que van alimentando un escenario susceptible de caos y de consecuencias inimaginables en situaciones extremas de descontrol social. Algunas de ellas están dentro del ordenamiento jurídico, pero en la mayoría de los casos resultan vulneraciones a las reglas de juego que guían la pacífica y armoniosa convivencia social.

Las huelgas o paralizaciones debidamente autorizadas y las movilizaciones o protestas sociales pacíficas constituyen mecanismos válidos de reclamos y reivindicaciones ciudadanas. Sin embargo, formas de manifestación como los bloqueos de carreteras y arterias principales de comunicación, toma de locales e instituciones públicas y privadas, enfrentamientos violentos con las autoridades, secuestro de funcionarios o empresarios, resultan mecanismos al margen de la ley y violatorias de algunos derechos fundamentales.

En la mayoría de los casos estas formas de manifestación empiezan con mecanismos inofensivos y permitidos por la ley, pero su falta de atención oportuna o minimización por los actores políticos con capacidad de decisión, conlleva a comportamientos coercitivos reñidos con la ley. La realidad ha demostrado que algunos conflictos han culminado con la pérdida de vidas humanas.

2.1.2. Experiencias relevantes de conflictos en el Perú

En este apartado vamos a revisar algunas experiencias relevantes de conflictos, con especial énfasis en los conflictos mineros por ser típicos a la realidad peruana.

a) La experiencia Majaz

El campamento minero Majaz está ubicado en la Provincia de Huancabamba, departamento de Piura, zona limítrofe con la Provincia de San Ignacio en el departamento de Cajamarca, al norte de Perú. En esa zona venía desarrollándose el Proyecto Río Blanco a cargo de la empresa inglesa Monterrico Metals, quien además tiene en concesión parte del Santuario Tabaconas - Namballe, un área ecológicamente protegida¹⁴.

Los intereses económicos para la empresa no eran poca cosa. Tras una inversión de al menos 371 millones de dólares, contarían luego de dos años de operación con una producción inicial anual de aproximadamente 200,000 toneladas de cobre. Ray Angus, Gerente General del Proyecto Río Blanco¹⁵, señaló que las acciones de Monterrico—que cotizaban a 44 peniques cuando la firma compró Río Blanco— subieron a 537 peniques en el mercado de Londres.

La causa fundamental que detonó el conflicto fue el temor a un impacto negativo de las actividades mineras sobre la producción agrícola de las comunidades campesinas de Huancabamba y Ayabaca. La empresa pretendía intervenir frágiles bosques de neblina que en sí mismos son una importante fuente de agua. Afectando el caudal y la calidad de los ríos Huancabamba, Chira, Piura, Quiroz, correrían grave riesgo la agricultura y la ganadería de esas zonas.

En el lugar no hay antecedentes de actividad minera metálica importante; por otro lado, se manifiesta una fuerte vocación agrícola que atraviesa la zona baja, media y alta de Piura. Por las características de su ecosistema hay una legítima preocupación sobre el posible impacto de una actividad como la minería en la agricultura, los recursos hídricos y la biodiversidad¹⁶.

14 ARDITO VEGA, Wilfredo. *¿Osos de anteojos en la mira de paramilitares?* Publicaciones Ideemail, N° 358. Idéle. Lima, 2005.

15 Monterrico Metals optimista con potencial de cobre de proyecto Río Blanco (Fuente: Reuters, Fecha: 12/09/2005).

16 DE ECHAVE C., José. Majaz *¿El último conflicto?* Actualidad Minera del Perú. N° 76. Cooperación. Lima, agosto 2005.

Las manifestaciones del conflicto fueron las siguientes:

- A mediados de abril del 2005 la coordinadora de rondas campesinas de Huancabamba anunció la movilización de comuneros y campesinos de las zonas afectadas de Huancabamba hacia el campamento minero, con el fin de solicitar el cese de las actividades y el retiro de la empresa minera por el riesgo ambiental.
- Retención de los trabajadores mineros Teófilo García Campos, Raúl Martínez Martínez y Juan Alberca Herrera en las tranqueras que habían instalado los campesinos entre Carmen de la Frontera y Huancabamba.
- Enfrentamientos entre los campesinos manifestantes y la Policía Nacional que había llegado al lugar a solicitud de la empresa a fin de evitar una supuesta ocupación de sus instalaciones. Producto del enfrentamiento se reporta el fallecimiento del rondero Reemberto Herrera, además de 19 personas heridas.
- Las vías de acceso al campamento de la mina continuaron bloqueadas desde el enfrentamiento entre los actores, e incluso la empresa Majaz, imputando acciones sediciosas, denunció a sacerdotes, agentes pastorales, líderes ronderos, entre otros, por supuestos delitos contra el patrimonio.
- Con posterioridad se anunció un paro regional impulsado por la sociedad civil y los gobiernos municipales de la zona. La población de Piura y Cajamarca se opusieron a la explotación minera por constituir una seria amenaza a la vida y la gran biodiversidad de especies en estado de extinción que aún perviven en los bosques y páramos andinos.

El conflicto no ha sido gestionado todavía de manera eficiente. La falta de voluntad política por parte del Gobierno, así como el establecimiento de mecanismos adecuados de manejo de conflictos, son factores que pueden generar nuevos brotes de enfrentamientos en Piura. Conflictos de esta envergadura no pueden dejarse solamente en manos de organizaciones altruistas que no poseen capacidad para adoptar decisiones políticas.

b) La experiencia Tintaya

El distrito de Yauri, Provincia de Espinar (Cusco), fue el foco de otro conflicto minero en el que estuvieron involucradas de un lado la Empresa BHT Billinton Tintaya SA, y del otro, 68 comunidades altoandinas del Cusco organizadas en la Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE), con el apoyo de la Confederación Campesina del Perú (CCP) y el Frente Único de Defensa de los Intereses de la Provincia de Espinar (FUDIE).

Durante el período 1982-1990 la construcción y operación del complejo minero estuvo a cargo de la Empresa Minera Especial Tintaya S.A., empresa estatal cuya administración celebró los siguientes importantes acuerdos de cooperación con las comunidades: mantenimiento de la carretera Cañahuas-Tintaya y Tintaya-Descanso; funcionamiento de un hospital al servicio de sus trabajadores y la comunidad; implementación de 20 tópicos asistenciales o postas medicas en colaboración con el Ministerio de Salud; colegios de formación primaria y secundaria dentro del complejo; la empresa tenía a su cargo la planilla de enfermeras y personal especializado.

Esta convivencia armoniosa comunidad - empresa (pues durante este período no hubo paralización ni huelga alguna) se vio alterada con la privatización de la empresa en el año 1994, inicialmente vendida a la empresa australiana MAGMA S.A. y luego transferida al consorcio BHP Billiton Tintaya por 800 millones de dólares. Los convenios y acuerdos a favor del desarrollo intercomunitario fueron suspendidos¹⁷, aunque no por ello se suscitaron conflictos relevantes.

En setiembre del 2003 se suscribió un convenio marco entre la empresa y la Municipalidad Provincial de Espinar, según el cual ambas participarán responsable y permanentemente en la ejecución de proyectos de infraestructura para el desarrollo sostenible de Espinar, a partir del cumplimiento de programas y proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo de la provincia (educativos, culturales, ambientales, deportivos, productivos, sociales).

17 DELAVEGAMUÑOZ, Artemio. *Tintaya: De la esperanza a la frustración*. Fuente: *La Razón*. Fecha: 19 de junio del 2005.

Concretamente la minera se comprometió a invertir el 3% de las utilidades durante 5 años, lo que significaría la ejecución de 39 proyectos por un monto aproximado de 1 millón 900 mil dólares. Sin embargo, sólo se ha cumplido con el 29% (aproximadamente 600 mil dólares) y el 71% que resta no ha sido ejecutado por una supuesta falta de gestión¹⁸.

BHP Billiton también suscribió con las 5 comunidades campesinas afectadas y aledañas el Acuerdo de consolidación de los avances del proceso de la Mesa de Diálogo, comprometiéndose a invertir la suma de 330 mil dólares anuales durante tres años en proyectos de desarrollo, adquisición y traspaso de tierras, monitoreos ambientales, atención de casos vinculados a derechos humanos¹⁹.

La razón fundamental que desencadenó el conflicto fue el incumplimiento de la empresa en la ejecución de los compromisos que había asumido vía los Convenio Marco y el Acuerdo con las comunidades afectadas por la minería. Es así que en el año 2003 invirtió aproximadamente 150 mil dólares, y en el 2004 no cumplió con las metas establecidas en aquella oportunidad.

Por lo demás, la empresa no tuvo la voluntad de instalar la Mesa de Fiscalización Ambiental, e incluso estuvo a punto de instalar una planta de óxidos y de sulfuros cuyos desechos y aguas ácidas desembocarían en el río Canipia²⁰.

Las movilizaciones y protestas sociales se iniciaron el 23 de mayo del 2005, produciéndose hechos de violencia y enfrentamientos lamentables. Se especuló que detrás de las manifestaciones estarían partidos políticos de extrema izquierda, opuestos a la inversión, y organizaciones no gubernamentales ambientalistas, pero no se percataron de que se trató de reivindicaciones y demandas acumuladas, provenientes de antiguos conflictos que recién en los últimos años se pretendió encarar.

18 CONFEDERACIÓN CAMPESINA DEL PERÚ. *Pronunciamento público N° 13*. Lima, 14 de junio del 2005.

19 CONSIGLIERI F., Jaime. *A propósito de Tintaya*. Actualidad Minera del Perú, N° 74. Cooperación. Lima, junio 2005.

20 CONFEDERACIÓN CAMPESINA DEL PERÚ. *Pronunciamento público N° 13*. Lima, 14 de junio del 2005.

Los actores enfrentados aprovecharon el escenario para un intercambio de pronunciamientos opuestos que en lugar de gestionar el conflicto lo alimentaron, politizándolo o simplemente intentando explicar el problema a partir de diferencias ideológicas a favor o en contra de las inversiones extranjeras.

Tomando en cuenta la pobreza y subdesarrollo de Espinar, el incremento de los precios internacionales de los minerales y el aumento en las utilidades de las mineras, la demanda social estuvo centrada en dos exigencias: la reformulación del convenio marco y la transferencia efectiva de mayores recursos derivados de la explotación minera.

A la fecha se desconoce la existencia de una gestión o manejo del conflicto. No hay por tanto una forma eficiente de encarar este conflicto. A pesar de que el Convenio Marco del año 2003 y el Acuerdo de diciembre del 2004 parecieron subsanar las heridas de la privatización inicial, en realidad terminaron por complicar el panorama, merced al reiterado incumplimiento de obligaciones concretas y efectivas.

c) La experiencia del Cerro Quilish

Un año después del autogolpe de Estado liderado por el Ex Presidente Fujimori²¹, el Perú entró en una etapa de liberalización de su economía, y sería el mercado quien determinase el nuevo panorama de las inversiones. En el año 1993 la Empresa Minera Yanacocha llegó a Cajamarca a través de un contrato de concesión, el mismo que significaría el auge de la minería aurífera en el Perú con gran significado para su economía.

El departamento de Cajamarca se caracteriza por ser una zona altamente minera. El 82.5% del distrito de Cajamarca –donde está localizado el cerro Quilish–, el 91% del vecino distrito de la Encañada, y el 49% del distrito de Pulán (provincia de Santa Cruz) –lugar de ubicación del proyecto la Zanja–, se encuentran ocupados por concesiones mineras, situadas en tres cabeceras de cuenca²².

²¹ Realizado el 5 de abril de 1992.

²² De Echave C., José. *¿Quién está detrás y qué está por delante?* Actualidad Minera del Perú. N° 67. Cooperación. Lima, noviembre 2004.

La emisión de la Resolución 361/2004-MEM/AAM²³ autorizando la exploración del cerro Quilish, fue la gota que rebalsó el vaso.

Las primeras movilizaciones sociales no se hicieron esperar: usuarios de un canal de riego marcharon hasta las inmediaciones de la zona y se produjeron enfrentamientos; pobladores del Plan Manzana y la Ramada se aproximaron a la zona iniciándose nuevos enfrentamientos. Además, una vigilia en la ciudad de Cajamarca convocó a diversas organizaciones sociales, rurales y urbanas.

El cerro Quilish tuvo como antecedente inmediato el derrame de mercurio en las localidades de Choropampa, San Juan y Magdalena. A pesar de esta penosa experiencia acaecida en el año 2000, la minera no supo manejar eficientemente las relaciones con las comunidades afectadas por el mercurio, perdiendo valiosa oportunidad para estrechar los lazos con las zonas aledañas, más aún si pretendían expandir sus operaciones.

Como causa del conflicto podemos identificar la irresponsabilidad ambiental y social de la empresa minera en desmedro de los pobladores de zonas aledañas, además de problemas de subvaloración de tierras comunales. La demanda social exigió lo siguiente:

- solución a los problemas ambientales y sociales ocasionados;
- implementación de un laboratorio independiente para monitorear la calidad del agua;
- solución al caso de Choropampa;
- reapertura de los 4 canales de riego clausurados por la minera y,
- paralización de las exploraciones en el cerro Quilish.

El conflicto continuó en los meses siguientes. A las iniciales protestas y movilizaciones ciudadanas, se sumaron medidas de toma de carreteras, marchas cívicas, vigiliyas y pronunciamientos, destrucción del campamento minero, enfrentamientos con la Policía, y la pérdida de una vida humana a consecuencia de los sucesos violentos.

No hubo mecanismo de gestión de conflicto. Luego de once años de actividad minera, en la que no fueron ajenos los reclamos y demandas sociales

23 16 de julio del 2004.

por una minería responsable, la calma llegó a Cajamarca merced a una resolución directoral del Ministerio de Energía y Minas (Resolución 427/2004-MEM) que dejó sin efecto la resolución 361 detonante del conflicto. En noviembre del 2004 Yanacocha a través de un comunicado público reconoció los errores en que había incurrido y anunció el cese definitivo de sus actividades exploratorias en el cerro Quilish.

d) La experiencia de Tambogrande

El distrito de Tambogrande, ubicado en la provincia de Sullana, departamento de Piura, fue el centro de uno de los primeros conflictos mineros de relevancia que marcaría el nuevo escenario conflictivo de cara al nuevo milenio 2000.

En 1999 la Empresa Minera Canadiense Manhattan Minerals Company adquirió los derechos de la mina que eran propiedad de la Oficina de Investigación Geológica y Minera de Francia (BRGM), pagando 23 millones de dólares por los mismos. Tras los análisis de exploración geológica y después de encargar el respectivo estudio de impacto ambiental, la empresa decidió explotar en la zona oro, cobre, zinc y plata²⁴.

Desde un inicio las relaciones entre la minera y la población de Tambogrande no serían armoniosas debido al efecto que supondría la introducción de la minería sobre la actividad tradicionalmente agrícola de la geografía piurana. La mina se asentó en un terreno de 700 hectáreas, de las cuales 40 eran habitadas por 2000 viviendas dedicadas a la producción de cítricos (limones en particular) y de diversos frutales, entre los que destaca el mango²⁵.

Al frente del conflicto estuvo el Frente de Defensa de los intereses de Tambogrande, colectivo que no pudo manejar el desborde social, el incendio de algunas instalaciones de la minera, menos la muerte del líder agrario Godofredo García Baca. Las relaciones entre los actores involucrados se tornaron inviables, pues mientras una parte recurría a mecanismos violentos, la otra aprovechaba el privilegio de acceso a los medios de comunicación para legitimar su posición.

24 DESCO. *El caso Tambogrande*. Cooperación. Lima, junio 2002.

25 DESCO, *Op. cit.*

En medio del conflicto, el 2 de junio del 2002, el pueblo de Tambogrande realizó de manera simbólica una consulta popular convocada por la Municipalidad de Tambogrande mediante Decreto 003-2002-MDT-A. La consulta aunque no vinculante, ni con los efectos jurídicos que ella supone, legitimó socialmente la oposición mayoritaria de los tambograndinos al desarrollo del proyecto de inversión minera a cargo de la empresa Manhattan Sechura.

En esta experiencia tampoco hubo un mecanismo de gestión del conflicto. Lo único que se desarrolló en el mes de octubre del año 2002 fue una Mesa de Diálogo convocada por la Defensoría del Pueblo e integrada por los ministros de Agricultura y de Energía y Minas, respectivamente. Paralelamente, la minera potenció esfuerzos para lograr que le aprobaran su Estudio de Impacto Ambiental.

Con posterioridad, y a consecuencia de la celebración de un contrato de opción entre la empresa minera Manhattan y CENTROMIN, el ministro de Energía y Minas de entonces –Hans Fleury– anunció la descalificación de Manhattan para explotar la concesión minera de Tambogrande por el incumplimiento de los requisitos del contrato para ejercer su opción.

El año 2004 las empresas mineras partes del contrato se sometieron a un arbitraje para resolver sus diferencias. Lo cierto es que al margen del resultado contenido en el laudo arbitral, el 7 de febrero del 2005 la empresa canadiense anunció su retiro definitivo del Perú y al mismo tiempo la venta de sus acciones y derechos.

e) La experiencia de Ilave

El caso Ilave constituye una experiencia emblemática de un conflicto político social, como consecuencia del actual proceso de descentralización y su influjo en la dinámica e interrelación de los niveles de gobierno nacional, regional y local.

Cuando intentamos establecer una tipología de los conflictos pusimos el énfasis en la problemática que acarrearía la transferencia de recursos hacia los gobiernos subnacionales; no obstante, otras causales como la transferencia de funciones, el sistema electoral municipal, problemas de gestión pública local, entre muchos otros, pueden configurar supuestos válidos desentonantes de conflicto.

El 26 de abril del 2004 el Alcalde de la provincia del Collao, Cirilo Robles Callomamani, fue asesinado por los pobladores de Ilave, a consecuencia de maltratos físicos a los que fue sometido por la turba social descontrolada. Cirilo Robles fue advertido del peligro que corría su vida si permanecía en Ilave; lamentablemente fue equivocado su inesperado retorno luego de haberse mantenido a buen recaudo en la ciudad de Puno.

Los actores en contraposición fueron el Gobierno Municipal del Collao, cuya cabeza visible era el alcalde provincial, frente a los pobladores de Ilave organizados en la Juventud Aymarista, la Federación Única de Barrios, el Frente Único de Comerciantes, el Frente Unido de Defensa de Ilave (FUDI), la Federación Campesina, y otros pobladores no necesariamente organizados.

Respecto a las causas del conflicto, se ensayaron las siguientes:

- disputa de poder entre dos partidos de izquierda radical –Patria Roja versus Pucallakta–;
- rivalidad y celo político del Teniente Alcalde Alberto Sandoval Loza;
- irregularidades y mal manejo en el uso y gestión de los recursos municipales (contratación irregular de personal por ejemplo);
- intereses de poder económico vinculado sobre todo al sector ganadero; narcotráfico y contrabando.

Lo cierto es que recientemente la Contraloría General de la República no encontró indicios de un mal manejo económico o financiero al interior de la municipalidad, tirando por la borda las denuncias y acusaciones que pesaban sobre el alcalde fallecido.

El 2 de abril del año 2004 se registraron las primeras manifestaciones conflictivas. Se suscitó una serie de enfrentamientos entre los detractores y seguidores de Cirilo Robles, merced a un supuesto complot imputado al alcalde y sus seguidores en contra de la rendición de cuentas que venía realizándose en la plaza de armas.

Otras formas de manifestación fueron: reiteradas paralizaciones de actividades, el cierre del puente internacional y bloqueo de la carretera Puno-Desaguadero, enfrentamientos directo entre los manifestantes y la Policía Nacional, apedreamiento de buses y unidades de transporte en Puno, toma de la plaza y cierre de la municipalidad.

La demanda principal de los campesinos fue la salida del alcalde por la presunción de corrupción y malos manejos al interior de la comuna. Sin embargo esta solicitud era inviable porque el cargo de alcalde es irrenunciable por quien lo viene ejerciendo. Tampoco procedía la vacancia porque ella se basa en una sentencia judicial condenatoria; menos aún la revocatoria por su condicionamiento al cumplimiento de una serie de requisitos legales.

Esta inviabilidad e improcedencia de la demanda social no la entendieron los pobladores; muy por el contrario, el panorama se iba agudizando más.

En este escenario poco prometedor se le planteó al alcalde que solicite licencia mientras duren las inspecciones e investigaciones del órgano de control. En virtud a la Resolución de Alcaldía 278-2004-MPCI²⁶ Cirilo Robles se apartó temporalmente del cargo –30 días–, dejando a cargo de la municipalidad al Regidor Teófilo Contreras.

Para evitar la posibilidad de que los regidores opositores declaren la vacancia del alcalde, aduciendo la falta consecutiva a tres sesiones de Concejo, Cirilo Robles desde Puno convocó a sesión de Concejo para el 26 de abril en su domicilio de Ilave. Enterados los manifestantes, ingresaron al domicilio, golpearon a los trabajadores y finalmente retuvieron al alcalde y algunos regidores.

Horas más tarde falleció el alcalde de Ilave Cirilo Robles Callomamani, a consecuencia de lo cual el 4 de mayo se ordenó la detención del teniente alcalde Alberto Sandoval, principal sospechoso del crimen, en calidad de autor intelectual²⁷.

Con posterioridad al asesinato de Cirilo Robles se produjeron tres acontecimientos en la zona: conflictos sucesivos entre la población rural movilizada y el Estado; pugnas locales en torno al nombramiento del nuevo alcalde; desarrollo del proceso electoral en sí. Ante la ausencia de un mecanismo eficaz de gestión de conflicto, el clima de conflictividad no disminuyó.

26 11 de abril del 2004.

27 Una lectura más profunda de Ilave pueden encontrar en: Carlos Iván Degregori. Ilave: Desafíos de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización. Cuadernos Descentralistas N° 13. Propuesta Ciudadana. Lima, 2004.

En diversos momentos la violencia desbordó los débiles canales de negociación y la solución más sensata del Gobierno Central, luego del fracaso de tres comisiones negociadoras, fue la convocatoria a nuevas elecciones²⁸.

Un factor que no debemos perder de vista es el vigente diseño normativo que regula el sistema de elección de alcaldes.

La Ley 27734 eliminó el porcentaje mínimo de 20% de votos válidos para hacerse del poder local, siendo riesgoso para mantener la estabilidad política municipal, al posibilitar la asunción al cargo con porcentajes de 13%, 15%, 18% de votos. Esta cantidad ínfima de votos, siembra el escenario perfecto de falta de legitimidad social y posterior descontento popular, que pueden acabar en consecuencias inimaginables²⁹.

Al lado del diseño normativo, los sucesos acaecidos en Ilave demuestran otro problema estructural que aún padece el Perú: su ausencia en lugares más alejados de la metrópoli, sobre todo en las zonas rurales. Allí donde el Estado ha estado ausente, se han suscitado los conflictos sociales y políticos más graves, los cuales han significado un elevado número de pérdida de vidas humanas y destrucción de bienes públicos y privados³⁰.

f) La experiencia cocalera

El tema de la hoja de coca constituye, actualmente, uno de los problemas de difícil solución para el Gobierno, por lo que resulta un error tratar de minimizarlo encarándolo únicamente desde la óptica del narcotráfico, ya que se trata de un tema complejo que involucra sustratos económicos, sociales, geopolíticos, ecológicos y culturales.

Los conflictos cocaleros se han incrementado y se han agudizado en los últimos cinco años, si bien no con las consecuencias que generan los conflictos mineros. Entre sus manifestaciones más comunes tenemos el bloqueo de

28 PAJUELO, Ramón. *Municipalidades de centros poblados y conflicto local: Las lecciones del caso Ilave*. Asociación Servicios Educativos Rurales SER. Lima, 2005.

29 Artículo 23° de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, modificada por la Ley 27734.

30 Al respecto, puede revisarse el informe final de la Comisión de Verdad y Reconciliación Nacional.

carreteras y articulaciones viales, las movilizaciones y marchas pacíficas hacia la capital, protestas y enfrentamientos con las autoridades, huelgas y paralización de actividades.

La razón fundamental que mantiene a los productores cocaleros en pie de lucha es su oposición a las políticas sistematizadas de erradicación forzosa de las plantaciones de hoja de coca, pues el desarrollo alternativo y la adopción de políticas de sustitución de cultivo no satisfacen las expectativas de los campesinos cocaleros.

El sustento para la ejecución de la erradicación es que la producción global de las 19 cuencas asciende a 60 mil hectáreas de cultivo aproximadamente, de los cuales 12 mil se destinan al consumo tradicional y a la elaboración de productos derivados, siendo el saldo destinado al uso ilegal de la coca, específicamente al narcotráfico.

Entre las cuencas o valles cocaleros más importantes tenemos el Alto Huallaga, el Monzón, San Gabán, el valle del Río Apurímac, Huallaga Central, la Convención, Aguaytía, etc. En éstos, se incrementó el cultivo a partir de 1998 luego de un período de disminución entre 1994 y 1997 debido a la caída de los precios. En el mismo sentido, la caída de los precios del cacao, palmitos, café, arroz, maíz, papaya, plátanos, desalentaron la sustitución de cultivos.

A ello se suma la percepción ciudadana de que estas políticas de erradicación son en el fondo un pretexto para legitimar la presencia de Estados Unidos en territorio peruano. La existencia de cuatro bases militares norteamericanas en la selva amazónica y el apoyo económico, militar, tecnológico y logístico, brindado por su gobierno, alimentan dicha percepción.

Como actores del conflicto interactúan, de un lado, los cocaleros de los diferentes valles amazónicos, organizados o no, y del otro, el gobierno peruano a través de DEVIDA –organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros–, y también la Empresa Nacional de Comercialización de Coca (ENACO).

Los cocaleros son campesinos agricultores productores de hoja de coca, provenientes de los departamentos de Cusco, Úcayali, Huánuco, San Martín, Junín, Ayacucho, Apurímac, Puno. Están organizados en la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACCP), que reúne a dirigentes cocaleros como Nancy Obregón, Elsa

Malpartida y Nelson Palomino, máximo dirigente cocalero detenido el año 2002 por presunta apología al terrorismo.

Los conflictos cocaleros se remontan al Proyecto Especial CORAH del Ministerio del Interior, cuyo objetivo fue la erradicación de cultivo en el Alto Huallaga. Debido a los incendios de cultivo en Tingo María y Aguaytía se suscitaron en 1999 bloqueos, huelgas, movilizaciones y otras medidas de protesta, superadas luego gracias a la instalación de la primera Mesa de Diálogo en noviembre del año 2000.

Sin embargo a partir del año 2002 las tensiones se reanudaron debido a la aplicación de la política «coca cero», con la que no estuvieron de acuerdo ni los cocaleros, ni el Zar Antidrogas Ricardo Vega Llona—uno de los propulsores de la creación de DEVIDA. En medio de este escenario se instalaron diálogos entre las partes, cuyos acuerdos parecen no haber sido cumplidos por DEVIDA³¹.

Durante los años 2003 y 2004 las movilizaciones continuaron por el incumplimiento de acuerdos. Contribuyeron la detención del máximo líder cocalero Nelson Palomino, secretario general de la CONPACCP, Confederación que ratificó una «Plataforma de Lucha» con propuestas sobre políticas cocaleras que incluye, entre otros puntos, la aprobación de una nueva Ley de la Coca.

En el mes de febrero 2005, en el departamento de San Martín (específicamente en la ciudad oriental de Tocache) se vivieron días de violencia y tensión. Campesinos denunciaron un operativo de fumigación de sus cultivos a través de químicos nocivos para sus plantaciones y la salud de la comunidad. La indignación fue tal que convocaron a un paro de 48 horas, bloquearon las carreteras de acceso a la zona ocasionando el desabastecimiento de productos y alimentos³².

Para entender el problema de este conflicto, es necesario tener en cuenta que al lado del narcotráfico y de la comercialización a través de ENACO está el tema del contrabando de la hoja de coca, configurándose la existencia de un

31 CABIESES, Hugo y otros. *Hablan los diablos. Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú*. Ediciones ABYA – YALA. Quito – Ecuador; 2005.

32 ESCUELA PARA EL DESARROLLO. *Perú: Informe Mensual* N° 34. Lima, febrero 2005.

comercio ilegal, en el que personas distintas de los campesinos cocaleros son los responsables directos del destino oscuro de lo que adquieren.

El problema se agrava si consideramos que ENACO no acepta toda la producción para uso legal sino solamente una parte de ella, vendiéndola luego a distribuidores previamente registrados. Además, el Perú cuenta con una legislación caduca –Decreto Ley 22095– que únicamente permite comprar a productores empadronados hasta el año de 1978.

Algunos Gobiernos Regionales del Perú han utilizado el problema cocalero políticamente, y han emitido ordenanzas regionales declarando la hoja de coca como patrimonio cultural y legalizando su cultivo en sus respectivas jurisdicciones. Sin embargo, estas ordenanzas regionales fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, en el entendido de que el tema de la coca corresponde a una política nacional y no regional³³.

El narcotráfico es sólo parte del problema y es prudente enfrentarlo a partir del diseño de adecuadas y planificadas políticas de Estado, en las que intervengan los actores directamente involucrados y en las que no se deje de lado la utilización de la hoja para el consumo tradicional, menos como materia prima para la obtención de productos medicinales, bebidas, alimentos, fibras industriales, etc.

2.1.3. Mecanismos de gestión / solución de conflictos en Perú

En términos generales, puede afirmarse que en el Perú hay una ausencia de mecanismos preventivos de conflictos sociales, prevaleciendo la intervención *ex post* del Gobierno.

En efecto, la decisión política para encarar un conflicto se produce después de su estallido, asimilándose en la mayoría de los casos consecuencias nefastas, como la pérdida de vidas y la violación de otros derechos fundamentales.

33 Para tener mayor acercamiento a los fundamentos del Tribunal Constitucional, puede revisarse la sentencia recaída en los EXP. N° 0020-2005-PI/TC y EXP. N° 0021-2005-PI/TC, de fecha 27 de setiembre del 2005, la misma que declara inconstitucionales las ordenanzas 031-2005-GRC/CRC (Gobierno Regional de Cusco), y 015-2004-CR-GRH, 027-2005-E-CR-GRH (Gobierno Regional de Huánuco).

Un conflicto social descontrolado y exacerbado puede producir linchamientos, como los sucedidos en Ilave.

Se entiende por linchamiento, como afirma Héctor López Martínez³⁴, a aquel comportamiento protagonizado por una masa de personas, enardecidas y generalmente de «muy bajo nivel cultural, decepcionada por la falta de protección que debe proporcionarle el Estado» y que decide actuar al margen de la ley.

López Martínez precisa que estos linchamientos en el Perú son resultado de la falta de presencia del Estado, carencia de efectivos policiales, desconfianza en el Poder Judicial (a nuestro juicio, la desconfianza se extiende a todo aquello que representa autoridad, lo que significa una representatividad diluida o al menos precaria), la ausencia de valores que hace aflorar pasiones muy difíciles de contener. Todos ellos generan estos linchamientos que, a juicio de López Martínez, en pleno siglo XXI, nos retrotraen a una etapa primitiva de la historia al aplicarse la «Ley de Lynch»³⁵ a partir de la cual se cometieron terribles atrocidades, afectando a personas inocentes.

En este orden de ideas, compartimos la opinión de Paul Wher³⁶ cuando afirma «que la prevención del conflicto innecesario mediante la eliminación de

34 LOPEZ MARTÍNEZ, Héctor; «De dónde vienen y qué hacer con los linchamientos». Publicado en el diario *El Comercio*; Lima, 10 de noviembre de 2004.

35 La palabra linchar la define el «Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua» (DRAE) como «Ejecutar sin proceso y tumultuariamente a un sospechoso o a un reo». Según López Martínez, refiriéndose al Diccionario Crítico Etimológico Castellano e Hispánico de J. Corominas y J.A Pascual, se afirma que el verbo inglés esta en uso desde 1836, pero ya en 1811 se habla de la aplicación de la «ley de Lynch». López Martínez, basándose en el DRAE, alude a un juez de Virginia de apellido Lynch que vivió en el siglo XVIII sobre el cual de basaría «la ley de Lynch». La práctica que impartía este juez se desarrollaba en el ámbito rural, en pueblos recién formados. Este fenómeno se habría dado principalmente durante la conquista del Oeste norteamericano. Pero, otra fuente de la mencionada «ley» indica al capitán William Lynch, quien a finales del siglo XVIII en el condado de Pittsylvania (Virginia) al producirse una ola de crímenes, reunió a sus vecinos el 22 de Setiembre de 1780 acordando castigar a los delincuentes por su propia mano, de acuerdo con el delito u ofensa cometida. Detalla López Martínez que el capitán William Lynch lideró a estos «justicieros» y cuando falleció en 1820, sus conciudadanos escribieron en su lápida: «La virtud fue su verdadera guía».

36 *El Manejo del Conflicto para construir una sociedad pacífica*. Ensayo basado en el libro de Otomar Bartos y Paul Wher: *Using Conflict Theory* (2002). Centro para el Estudio, Prevención y Resolución de Conflictos (Ceprec) - Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra-Recinto Santo Tomás De Aquino (Pucmm-Rsta).

sus causas es siempre menos costoso que resolverlo una vez que éste aparece». Wher abunda en detalles sobre este enfoque preventivo del conflicto proponiendo que una sociedad puede hacerlo a través del entrenamiento de sus miembros, considerando el conflicto *como amigo y enemigo a la vez*.

Cuando el conflicto se desarrolla de manera controlada (que equivale a prevenirlo), sin interrupción y violencia, permite que el cambio social necesario se produzca de manera gradual. Entonces el conflicto se entiende, en términos de Wher, como el *amigo* de la sociedad.

Por el contrario, cuando el conflicto se suprime, niega o ignora, existe la tendencia a que crezca hasta causar explosiones de violencia: de esta manera, se convierte en el *enemigo* de la sociedad.

Uno de los mecanismos posibles de prevención de conflictos lo constituye la *consulta*. Es uno de los medios de prevención de conflicto innecesario según Wher y, que para efectos de nuestro estudio, nos interesa destacar.

Cuando quienes ostentan la autoridad toman decisiones que imponen a otros, cuyos intereses y opiniones no han sido representados en la decisión, se establece un conflicto latente que emergerá, tarde o temprano, como un enfrentamiento. Según Wher, el proceso inclusivo de toma de decisiones involucra a aquellos que son afectados por las decisiones y reduce su sentimiento de estar controlado por otros, un control que no se acepta complacientemente.

En la actualidad, hay pequeños esfuerzos interesados en el manejo de conflictos, sin embargo, no hay una institución consolidada que tenga entre sus atribuciones o funciones el manejo de conflictos.

En la Defensoría del Pueblo de Perú existen reportes mensuales de conflictos acaecidos a lo largo del país³⁷. En ellos se hace una descripción más o menos detallada de los sucesos relevantes que supongan menoscabo a los derechos fundamentales.

En el último reporte (Reporte N° 22) de la Defensoría del Pueblo de diciembre del 2005 sobre conflictos sociales en el Perú, se muestran datos relevantes consolidados que merecen mostrarse en nuestro estudio:

37 En la web: www.ombudsman.gob.pe se pueden consultar los reportes mensuales desde abril del año 2004 a diciembre 2005.

1. Situación de los conflictos. De los 73 conflictos incluidos en el Reporte 22, 34 se iniciaron en el 2005 (46%), otros 32 se iniciaron en el 2004 (44%), y siete se iniciaron en el año 2003 o antes (10%).
2. Escenarios de conflictos. Casi la mitad de los conflictos reportados cuestiona el desempeño de alcaldes provinciales y distritales (48%). Otros conflictos ocurren en relación a temas ambientales (19%), por disputas entre comunidades (16%) y por demandas gremiales (10%). El siguiente cuadro muestra la distribución de los conflictos según diversos escenarios:

Escenario	Breve descripción	Nº	%
Municipal	Cuestionamientos a autoridades locales	35	48%
Ambiental	Enfrentamientos entre poblaciones y empresas que explotan recursos naturales	14	19%
Comunal	Conflictos entre comunidades por delimitación, propiedad, acceso a recursos	12	16%
Gremial–sectorial	Reivindicaciones laborales o gremiales	7	10%
Regional	Conflictos entre departamentos por demarcación territorial o acceso a recursos	2	3%
Cultivo de coca	Cuestionamientos de agricultores de hoja de coca a política gubernamental de erradicación de cultivos	2	3%
Centro de estudios superiores	Cuestionamiento a autoridades o funcionarios universitarios	1	1%

3. Situación socioeconómica de las zonas de conflicto. El 75% de los conflictos ha ocurrido en áreas rurales (55). Según el nivel de pobreza de su población, 65 conflictos (89%) se han desarrollado en lugares donde la mayoría de la población vive bajo la línea de la pobreza.

**Anexo 1. ACTORES SOCIALES, MANIFESTACIÓN DE CONFLICTOS
Y SU INCIDENCIA EN LA CARTA DEMOCRÁTICA**

ESCENARIO	ESTADOS INVOLUCRADOS			INCIDENCIA EN LA CDI
	Perú	Ecuador	Bolivia	Vulneración
Actores sociales	<ul style="list-style-type: none"> - Sindicatos (CGTP, SUTEP, CUT, etc.) - Cocaleros - Gremios empresariales (CONFIEP, Sociedad Nacional de Minería y Petróleo - Comunidades campesinas y nativas. (CCP, COPPI) - Organizaciones sociales de base (AIDSEP, CONAGUA) - Otros colectivos. (CONACAMI, CONVEAGRO, FENTAP) - Empresas mineras 	<ul style="list-style-type: none"> - Gremios y sindicatos - Movimiento indígena (CONAIE) - Otros colectivos organizados - Organizaciones sociales 	<ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones territoriales de base (OTB) - Movimientos indígenas y aymaras - Grupos nacionalistas y radicales - Movimientos campesinos - Grupos étnicos: Collas y Cambas - Cocaleros - Sindicatos (Central Obrera Boliviana, APDHB; FEJUVE) 	<p>Artículo 3: Respeto a los DDHH y libertades fundamentales; acceso y ejercicio legítimo del poder; elecciones libres.</p> <p>Artículo 4: Transparencia y probidad en actividades gubernamentales; responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública.</p>
Formas de manifestación de conflictos	<ul style="list-style-type: none"> - Huelgas y paros - Bloqueo de carreteras - Movilizaciones - Toma de locales - Enfrentamientos violentos 	<ul style="list-style-type: none"> - Enfrentamientos con las fuerzas del orden - Huelgas y movilizaciones - Bloqueo de caminos 	<ul style="list-style-type: none"> - Movilizaciones y marchas - Protestas públicas - Enfrentamientos violentos - Toma de locales 	<p>Artículo 6: Participación ciudadana en sus distintas formas como condición necesaria para el ejercicio pleno de la democracia.</p>

ESCENARIO	ESTADOS INVOLUCRADOS			INCIDENCIA EN LA CDI
	Perú	Ecuador	Bolivia	Vulneración
Algunas experiencias	<ul style="list-style-type: none"> - Espinar - Yanacocha - Antamina - Cocaleros del Ene, Huallaga, la Convención - «Ilave» 	<ul style="list-style-type: none"> - Dimisión de Bucarám - Dimisión de Mahuad - Dimisión de Lucio Gutiérrez - Caso FICI - SCA 	<ul style="list-style-type: none"> - Dimisión de Sánchez de Lozada - Dimisión de Mesa - San Bernardino - Challapata - Capasirca 	<p>Artículo 15: Preservación y manejo adecuado del medio ambiente a través de políticas y estrategias de protección.</p>