

Los hilos de la madeja

Visión de la conflictividad social en el Perú actual¹

Rolando Luque Mogrovejo²

Todas las realidades son cambiantes, pero hay algunas que parecen vivir sumidas en lo impredecible. En el Perú nunca estamos seguros si el poder que dejamos la noche anterior será el mismo al día siguiente. Vivimos en un país de consensos frágiles, expuesto siempre a un cortoplacismo hecho de conveniencias personales y pereza intelectual. Las mejoras económicas de los últimos tres lustros no han alentado transformaciones institucionales relevantes. La gente tiene más dinero en el bolsillo, pero ¿más personas respetan las reglas de convivencia?, ¿más funcionarios, y políticos, y empresarios tienen límites éticos infranqueables?, ¿más instituciones están guiadas por la idea del servicio público?, ¿estamos efectivamente controlando el poder, o la democracia tiene un subsuelo de acceso restringido, hilos invisibles y puertas giratorias que los ciudadanos ignoran o no saben cómo hacerles frente?

La estabilidad de los países depende de la amplitud de los consensos que se forjen en torno al respeto a reglas básicas. Un consenso que se exprese de manera inobjetable en la conducta política, en la gestión pública, en los planes empresariales, en los deberes ciudadanos. Todo esto, claro está, requiere una visión del Perú que vaya más allá del tiempo de vida de un presidente, de un ministro, un gobernador o un alcalde. Hay que insertarse en la Historia del Perú para ensanchar la mirada y el horizonte.

Si –como vemos- todo se puede desacomodar en cuestión de horas ¿cuál es ese enfoque que nos permita entender dinámicas veloces, diversas e inciertas? Creo que entender el Perú desde la conflictividad social y sus múltiples impactos en los derechos, la gobernabilidad, el desarrollo, la cultura de diálogo y paz, es una forma compleja pero indispensable de proceder. Un conflicto social no es solo ese factor de perturbación que molesta al gobernante y amenaza su imagen, es un resumen de los males históricos del Perú que conviene descifrar desde la perspectiva de estos tiempos. Todo reduccionismo es una trampa.

En estas líneas trataré de dejar patente el carácter de un conflicto social, sus vastas implicancias, las limitaciones para abordarlo y algunas pistas que pueden servir para organizar la respuesta del Estado e hilar fino en una realidad un tanto desmadejada.

1

La conflictividad hoy por hoy

¹ Este artículo alude a la visión con la que el autor y un equipo de profesionales emprendió el trabajo en la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros de octubre de 2016 a marzo de 2017.

² Dirigió la Adjuntía de Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo y la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El conflicto social es ese tipo de realidad que los estados desearían ignorar o superar en un abrir y cerrar de ojos. Cuando se dan cuenta que esto no es posible, que en verdad hay que prepararse para comprenderlos y encararlos racionalmente, entonces ensayan formas diversas³ de hacerlo que van desde esfuerzos por institucionalizar mecanismos de respuesta mediante oficinas especializadas, hasta fórmulas más caseras⁴ compuestas para la ocasión. Pero, cabe preguntarse, ¿qué lugar ocupan los conflictos sociales en las estrategias del poder en el Perú? ¿Qué es aquello que se canaliza vía los conflictos y porqué de esa forma?

Desde luego, la mayoría de las decisiones institucionales se toma vía los circuitos de la legalidad vigente -judicial, administrativa, constitucional- o mediante las prácticas políticas de una democracia, digamos, estancada pero no fallida. Pero también, ¡cómo no reconocerlo!, a través de las puertas traseras y los arreglos informales de un Estado en permanente asedio. El hedor de la corrupción es una prueba irrefutable de las instalaciones subterráneas en las que se juega “lo público” como si fuera privado.

El conflicto social es, en ese marco, una búsqueda de respuestas a problemas que sectores de la población consideran una amenaza o un daño a sus intereses, a sus valores. Esta búsqueda que puede ser justa y transparente para algunos puede verse interferida por grupos, sigilosos o frontales, que ven en el conflicto una especie de río revuelto en el que cosechar a manos llenas; o dirigencias sociales ansiosas de protagonismo político o de ajuste de cuentas con el gobernante del lugar y el momento. Las intenciones de estos grupos (cuya capacidad de manipulación no hay que subestimar) no tienen porqué descalificar las demandas de la población que siempre deben ser objeto de minucioso análisis y diligente respuesta por parte del Estado.

Pero el conflicto social no se reduce a las demandas de una “plataforma de lucha”, es también una expresión crítica del comportamiento del Estado, del mercado o de algún sector de la sociedad. A veces esta crítica no viene en un discurso bien estructurado, pero se decanta de las necesidades de la población y de las promesas incumplidas por los gobiernos. En consecuencia, reducir el conflicto a ruido político, a orquestación de radicales, carece de evidencias y de sentido. Lo diré una vez más⁵, los radicales merodean los conflictos sociales y van midiendo sus posibilidades de penetración en cada zona. Son minorías ideologizadas y tenaces pero, ¡cuidado!, se pueden convertir en líderes de mayorías si se les regala la plaza por torpeza o ceguera; si en lugar de reforzar a las dirigencias dialogantes,⁶ se les

⁴ Hemos visto en estos años circulando por los conflictos sociales al político con muñeca, al sacerdote providencial e invariablemente al burócrata bien o mal intencionado.

⁵ “En el Perú todas las protestas sociales pueden derivar en hechos de violencia debido sobre todo a que las organizaciones y dirigencias que convocan a una movilización pública no están en condiciones de asegurar que los participantes van a proceder de manera pacífica. Se trata –en la mayoría de los casos- de dirigencias precarias con dirigentes sometidos a cuestionamientos, y con presencia de actores radicales que, más que luchar por una causa, buscan provocar una situación de inestabilidad social y política”, Defensoría del Pueblo, Violencia en los conflictos sociales, p. 50, Lima, 2012. El autor dirigió esta investigación.

⁶ Es frecuente una especie de valoración contagiosa por la cual las impresiones que se tiene de ciertos alcaldes o líderes sociales son extensibles a todos. Si aquellos son corruptos o manipuladores pues todos lo son y ¡he ahí la gran explicación de la conflictividad social en el Perú! Menudo simplismo. Del mismo modo opera el razonamiento desde la otra orilla del río o del relave. ¿Hay empresas que contaminan, maltratan a los campesinos, los engañan, no cumplen con sus compromisos, no respetan los derechos laborales? Sí, ¿lo son todas? No. Cuando alguien hace la defensa cerrada e irracional de algo es porque tiene convicciones cuasi religiosas sobre la vida civil, o porque está haciendo su tarea de gestor de intereses mayores. El problema es que estas formas de razonamiento tienen impacto en un mundo cada vez menos apto para lidiar con lo complejo.

mete en el saco de los radicales; o si se llega tarde y mal al diálogo, o si se archivan los acuerdos hasta el siguiente conflicto. Ciertamente, todo aquel que transgrede la línea de la ley, se ubique donde se ubique, debe ser investigado y juzgado si es el caso⁷.

Creo que para entender la conflictividad social hay que ir más allá de las tipologías que intentan agrupar fenómenos complejos, de difícil clasificación. Las demandas, en cambio, aportan una ventaja al análisis: reflejarían lo que el actor social percibe sobre ciertos hechos ocurridos o sobre las expectativas o los temores que tiene. A partir de ahí y de otras fuentes de análisis es posible aproximarse a los “reales problemas”, a la estrategia indicada y las competencias legales concernidas.

De las 136 demandas identificadas⁸, 60% están dirigidas al Estado (bienes y servicios públicos, rechazo a actividades extractivas o a políticas públicas, incumplimiento de compromisos, demarcación territorial o titulación de tierras); y, 40% está dirigida a las empresas (compensación económica o remediación por daños ambientales, negociación o renegociación de convenios por uso de tierras, incumplimiento de compromisos, etc.). Demandas que llaman la atención sobre obligaciones estatales o sobre formas privadas de relacionamiento pero que en el conflicto o antes de él⁹, requieren de una interpretación y un tratamiento integrales.

Si hubiera que explicar la conflictividad en el Perú de los últimos trece años, diría que el hecho de mayor contundencia ha sido la expansión del mercado¹⁰ y el consiguiente surgimiento de una infinidad de nuevas relaciones entre actores que, en muchos casos, se veían las caras por primera vez. La economía creció, como nunca antes, con un vigor inusitado; el 80% de la actividad económica está actualmente en manos privadas de todos los tamaños, el PBI per cápita anual se incrementó de 1,960 dólares en el año 2000 a 6,594 en el 2014¹¹, la pobreza se redujo de 55% en el 2000 a 20.7% en el 2016¹². Es decir, simultáneamente a que millones de peruanos iban saliendo de un atraso histórico, sus intereses entraban en tensión, en un país de desigualdades y carencias¹³.

Entonces, el prejuicio y la satanización anegarán el terreno del debate hasta conseguir que las soluciones simples se impongan, y no es raro imaginar que algunos querrán que vengan sobre todo por el lado de la fuerza.

⁷ “La vida, la integridad física y la tranquilidad de las personas, no entran al juego de los intereses económicos o políticos”. Rolando Luque, “Los conflictos sociales en el Perú: una aproximación, en Aula Magna, Crecimiento y Desigualdad: conflicto social y gobernabilidad, PUCP, Lima, 2011, p. 119.

⁸ Datos al mes de marzo del 2017. Se dejó en la ex ONDS un sistema de monitoreo de conflictos mejorado, técnica y conceptualmente. El objetivo es que este sistema pueda ser –por lo menos en lo fundamental- compartido por todas las oficinas de prevención de conflictos sociales del Estado.

⁹ Hay situaciones sensibles al conflicto que deben ser seguidas de cerca: los proyectos de inversión, los casos de demarcación territorial, los acuerdos incumplidos, concesiones y exploraciones, los proyectos de ley polémicos que pueden afectar intereses de sectores de la población, las políticas públicas discutibles, etc.

¹⁰ La minería representa alrededor del 12 % del PBI y más del 60% de las exportaciones. Despierta, de un lado, expectativas en torno al empleo, el canon, las regalías, las políticas de responsabilidad social y la inclusión de nuevos actores en el mercado; y, de otro, temores sobre las posibles afectaciones a los medios de vida de las economías tradicionales basadas en el agua, la tierra y el bosque, principalmente; y la posible pérdida del control sobre la vida de la comunidad.

¹¹ OCDE, Reforma de la Gobernanza Pública. Perú, aspectos claves, 2016, p. 1.

¹² INEI, Evolución de la pobreza monetaria 2007 – 2016, p. 42 (cifra 2016).

¹³ Algunos de los factores que explican esta situación son: las tensiones entre industrias extractivas y economías tradicionales basadas en la tierra, el agua, el bosque; la falta de planes de inclusión productiva de las comunidades; el canon y las regalías no siempre convertidos en bienestar para la gente; la débil representación política que favoreció el surgimiento de intermediarios informales; la subestimación de las culturas diferentes.

Pero los conflictos sociales no tienen que ser una fatalidad si la estructura estatal de intermediación de intereses diversos y contradictorios fuese solvente. El Estado ha acompañado, en la medida de sus posibilidades, el crecimiento; pero el tratamiento del conflicto social es una evidencia de su debilidad. Esto que podemos llamar “el factor institucional” es clave para entender estos quince últimos años de ensayos y errores a nivel de la representación política, la administración pública o la administración de justicia, como de los mecanismos de diálogo que se estructuran frente a los conflictos. En un contexto, además, de una descentralización desordenada y en muchos casos inefectiva que reprodujo el centralismo en las capitales de departamento y los escándalos de corrupción que dañaron el proceso.

A esto hay que sumarle las históricas diferencias culturales en un país de más de cincuenta y cinco pueblos indígenas, quince familias lingüísticas y más de siete mil comunidades; de un racismo soterrado y en ocasiones explícito; de menosprecio de las culturas originarias, etc. Las diferencias culturales no son simplemente un capítulo de la vida antropológica o folclórica del Perú sino una realidad cercana -y lejana a la vez- que cuando se manifiesta deja sentir el peso de su singularidad¹⁴. Hoy por hoy los peruanos y peruanas interactuamos más, nos conocemos mejor, pero no hemos superado aún históricas barreras físicas y simbólicas¹⁵.

En este cuadro, no falta la presencia de actores ilegales. El narcotráfico, la tala ilegal de madera, el contrabando, la minería ilegal, la trata de personas, siempre buscan penetrar el poder estatal y cuando lo logran orientan sus decisiones en beneficio propio. Son mafias que durante muchos años han desarrollado economías delictivas tan fuertes como peligrosas. No se conoce con certeza su grado de ramificación en la política y en los negocios, pero no hay dudas de su presencia.

El conflicto, entonces, es un fenómeno que sigue siendo de difícil tratamiento y en el que el diálogo es la principal herramienta¹⁶ pero no la única para abordarlo caso por caso o territorialmente, como en el corredor económico del sur, la amazonia, el VRAEM, entre otros, con una pretensión más integral¹⁷.

¹⁴ La representación de los pueblos indígenas y de las comunidades es diversa a lo largo del país, pero en el balance ha resultado provechoso para la integración social que los apus y dirigentes hayan participado activamente en los espacios de diálogo.

¹⁵ “Acortar la distancia y comprenderse, ese es el mandato de las sociedades plurales que buscan puntos de intersección sobre los que soldar acuerdos. La historia del Perú, en relación con los pueblos indígenas u originarios, no tomó este camino. Nos hemos debatido entre la retórica paternalista y la displicencia colectiva. De ahí que el derecho a la consulta —entre otros derechos— haya quedado estampado en el papel, amarillándose, durante 15 años”. Rolando Luque, “Encuentros cercanos: consulta y conflicto en el Perú actual”, en La implementación de la consulta previa en Perú, GIZ, diciembre 2016, p. 75.

¹⁶ “Creo que las lógicas excluyentes, los sentidos unívocos, la idea lineal de las cosas, no sirven para entender procesos complejos. Es tiempo de moverse en las fronteras, de admitir las infinitas conexiones que van definiendo nuestros contornos. Pero hay que hacerlo no vía la conquista, sino mediante el viejo y humano oficio de hablar y escuchar con buena voluntad”. Ob. cit. p. 74.

¹⁷ Pablo Bustamante director de Lampadia publicó en su medio digital, a los pocos días que asumí la conducción de la ONDS, un extenso artículo en el que traza un retrato prejuicioso y distorsionado de mi persona y de mis ideas sobre la conflictividad social en el Perú. Pienso lo siguiente sobre su texto: (i) No es racionalmente válido hablar de la “conflictividad social” a partir de solo tres casos: Tía María, Conga y en algún punto Las Bambas; (ii) la democracia no es solo un mecanismo de asignación de poder, está comprometida consustancialmente con el bienestar de las personas (ver art. 44 de la Constitución); (3) sostener que simpatizo con los “Espartambos” (caso Tía María) no es un argumento es una mentira. La Defensoría del Pueblo hizo todos los esfuerzos por una salida pacífica al conflicto y, en lo personal, mis convicciones y mi trayectoria en defensa de derechos humanos me hacen incompatible con la violencia; (4) la ONDS o la actual Secretaría de Gestión Social y Diálogo no son oficinas encargadas de destrabar las inversiones mineras. El ROF de PCM no le asigna hoy, ni le asignaba ayer, facultades en ese sentido.

Pasar de la violencia al diálogo, de la turba a la representación ordenada y transparente de intereses específicos, de las emociones extremas a la racionalidad¹⁸ constituye todo un desafío¹⁹.

2

Perú, país de transiciones

La democracia es un proyecto educativo. Necesita tiempo para enraizarse en la consciencia ciudadana y generar valores como la tolerancia, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, la vocación por el diálogo, el pluralismo político, la participación informada, etc. En esta medida, somos una democracia en construcción que carga el fardo pesado del autoritarismo y el desdén por lo institucional.

Durante el siglo XX solo ocho gobiernos constitucionalmente elegidos concluyeron su mandato. Los demás cayeron víctimas de golpes de Estado que instituyeron largas dictaduras durante las cuales se proscibió partidos políticos, se persiguió y encarceló dirigentes por sus ideas, y se impuso la voluntad omnímoda del dictador²⁰.

El Perú republicano ha empezado de nuevo muchas veces. La promesa de la democracia siempre estuvo presente a la vuelta de cada dictadura, y las transiciones políticas representaron momentos de efervescencia democrática lamentablemente nunca consolidados. Hoy tenemos por primera vez en nuestra historia tres períodos democráticos continuos y un cuarto en curso; además de los meses de la ejemplar transición que encabezó Valentín Paniagua. Y si bien nadie diría que hay rumores de golpe, la insatisfacción con la democracia es cada vez más grande²¹.

La frivolidad de la política es resultado del progresivo deterioro de los partidos más antiguos, el personalismo y la penetración de las mafias. Pero el impacto más profundo y más difícil de enfrentar es el de la corrupción. Hemos vivido en ella y con ella siempre, pero medio ignorantes de su nivel de penetración. En los noventa se convirtió en una herramienta de gobierno. Hoy cada destape revela la existencia de infraestructuras de la corrupción bien asentadas en las instituciones, desde donde se hacen grandes negocios, con esa tranquilidad que da el haber cerrado el círculo. Es decir, los llamados a denunciar y combatir la corrupción nunca se dieron por enterados o fueron comprados. Los grandes escándalos se destaparon desde fuera del país y desde fuera de la institucionalidad de control²².

La minería es una de las claves del desarrollo del país, pero el Estado no es el vocero de la empresa ni el gestor de sus intereses. Sus decisiones las toma pensando en el bienestar del conjunto.

¹⁸ Un país de varias racionalidades tiene como desafío encontrar intersecciones sobre las que construir acuerdos metodológicos y sustantivos.

¹⁹ Este reto se fue concretando en PCM con dos herramientas de monitoreo de conflictos y de seguimiento de acuerdos; y cambios conceptuales para ordenar el marco teórico (nueva definición de conflicto social, distinción entre conflicto y pre conflicto; identificación de situaciones sensibles al conflicto; la prevención como enfoque y no como etapa; la noción de "solución acordada" para poner fin a un conflicto, etcétera).

²⁰ Sendero Luminoso y el MRTA asesinaron 2300 autoridades, desestructurando la organización social y política mediante su cruel estrategia de "batir el campo".

²¹ Según el Latinobarómetro del 2017, solo el 16% de los encuestados se siente satisfecho con la democracia, cifra por debajo del promedio latinoamericano que está en 30%.

²² El periodismo de investigación ha hecho en este campo aportes notables.

Pese a tener siglos de corrupción cada destape de estos es un golpe muy duro en la estimación de la democracia. Nadie puede entrever aún lo que se viene incubando en la consciencia de la gente, pero pueda que hoy el Estado democrático tenga menos autoridad que antes para implementar sus políticas o para resolver los conflictos sociales. Lo recurrente en nuestra historia han sido los golpes de Estado, pero hoy la democracia podría consumirse lentamente víctima de su propio desprestigio.

¿Cuánto impactan los conflictos sociales en la institucionalidad democrática? Mucho. Si las demandas no son procesadas por las vías legales y por el diálogo de manera oportuna y efectiva las consecuencias golpearán duramente al gobierno, caerán ministros, la aprobación presidencial se vendrá abajo y la violencia abrirá heridas entre gobernantes y gobernados que tomará tiempo suturar. No olvidemos que una democracia en construcción es puesta a prueba en los conflictos sociales, y en no pocos casos enfrentará a minorías enemigas del sistema que, dispersas en el colectivo, enmascararán sus intenciones destructivas dentro de demandas muchas veces justas.

Una sociedad volcada a las redes exuda a diario su desconfianza con preguntas como ¿la autoridad es capaz de cumplir sus promesas de campaña? ¿Hay una priorización justa en la distribución del presupuesto? ¿Está dispuesto el Estado a dialogar desde el primer día? ¿Se abrirán espacios de diálogo transparente e igualitario? ¿Se ejecutarán los acuerdos en los plazos establecidos en las actas? La democracia tiene la obligación de pasar la prueba respondiendo a estas preguntas²³. La “transición incompleta” no tiene otro destino que el fortalecimiento de las instituciones de la democracia.

3

Palos de ciego: práctica sin teoría

Un error conceptual es un error estratégico. A pesar de los enormes volúmenes de información que circulan a diario, parece haber en la formación profesional una cierta subestimación de la teoría como si esta conspirara contra la velocidad con que se debe alcanzar las metas. Nada más ingenuo. Solo un orden conceptual bien sustentado es garantía de buenos resultados. En el terreno de los conflictos sociales siempre hay un comprensible apuro por voltear la página (el conflicto es visto como incierto, desgastante, sin buenas noticias que anunciar), pero cuando se hace como resultado de la improvisación o el inmediatez nada de lo que se obtenga será duradero.

Hay algo que admitir desde el inicio: el conflicto social es un hecho complejo y no hay soluciones simples, ni prefabricadas, ni mágicas para resolverlo. La complejidad es un rasgo constituyente del conflicto y una condición para comprenderlo. No es difícil constatarlo en la multiplicidad de actores, diversidad de problemas, contextos particulares y cambiantes, estructuras económicas modernas y tradicionales, dinámicas políticas, formaciones culturales, grados de integración y desintegración, diversidad de relaciones con otros sectores de la sociedad, con el Estado, con el mercado, valoraciones de la violencia, acceso a tecnologías de información, liderazgos, etc.

²³ Es destacable la labor persistente de organizaciones de la sociedad civil (ONGs, institutos, universidades) que han investigado la realidad de los conflictos en varias zonas del país, o facilitado procesos de diálogo con convicción y profesionalismo.

Pero hay una manifestación de la complejidad que es aún más difícil de asir y se encuentra en las relaciones entre los elementos del conflicto, entre sus causas y sus efectos, que hace que los conflictos no sean eventos aislados sino claramente integrados a sistemas más amplios; o que pensar los problemas del conflicto proyecta a los actores hacia el futuro porque los acuerdos son realidades por construir. Relaciones, además, guiadas por la subjetividad de los actores, por sus emociones y formas diversas de tomar decisiones. Nadie pasa de la preocupación a la ira en breve tiempo sin que haya algún estímulo y una explicación de por medio. El mundo del sujeto es difícil de descifrar; su conciencia es el terreno en el que se instala el conflicto.

Pero esta idea de complejidad se ve afectada cuando se sostiene como toda explicación una causa: de un lado se señala como el origen de todos los males a los “radicales antimineros” y, de otro, se denuncia la colusión de intereses entre Estado y empresas²⁴. Esta reducción empobrece el análisis y crea varios riesgos, entre ellos, el de ver el conflicto como una amenaza que hay que conjurar, y a los actores sociales como enemigos a los que destruir. Se polariza, se diluye la confianza y se crea un clima de confrontación.

Lo más razonable a la hora de explicarse la conflictividad socioambiental en el Perú –especialmente la vinculada a la actividad minera- es abandonar los extremos. Casi nada interesante puede uno encontrar en aquellos que dicen y repiten que las demandas y protestas sociales son exclusivamente maniobras dirigidas a frustrar los negocios del gran empresariado y que las comunidades son víctimas de manipulación a manos de unas redes políticas infestadas de radicales. Tampoco observamos un notable aporte a la comprensión de este problema en aquellos que ven en las empresas mineras maquinarias de demolición ambiental y social a la vista de un Estado medio pasmado pero ansioso de una renta que le permita mostrar “obras”.

Está claro que se necesita un enfoque sistémico que envuelva el conflicto desde varias disciplinas y active las competencias estatales de forma coordinada. Si no se tiene una política bien definida y una ley que crea un sistema de prevención y gestión de conflictos sociales²⁵ que le dé a una instancia del poder ejecutivo la rectoría en la materia a fin de poder ordenar la acción gubernamental, por lo menos se debe intentar “funcionar como un sistema” sobre la base de respaldo político al más alto nivel, protocolos de coordinación intersectorial que establezcan reglas de actuación, ámbitos de competencia, procedimientos, instrumentos, etc. y relaciones de colaboración entre los funcionarios a cargo²⁶.

4

Estrategia multinivel

²⁴ No es que ambas causas no sean reales lo que no se puede es enunciarlas como “la” explicación de la conflictividad social en el Perú y orientar toda la estrategia en esa dirección.

²⁵ La ex ONDS envió comentarios al proyecto de Ley presentado por el congresista Gino Costa y el suscrito dejó una propuesta de Ley que obra en su informe de gestión.

²⁶ El Estado peruano carece de una cultura de colaboración. Predomina una “mentalidad de reducto” que hace que el funcionario público discurra en el metro cuadrado de sus intereses sectoriales con un absurdo ánimo de competencia. Una conducta claramente desalineada del concepto de servicio público.

Si las instituciones funcionaran plenamente los conflictos tendrían cauces predecibles. En los estados de derecho cada problema tiene un procedimiento con garantías, una competencia legal y una autoridad que lo resuelve mediante una decisión que las partes acatan. Esas grandes vías son los procedimientos administrativos, judiciales, constitucionales y, a su turno, los canales políticos por los que fluye la relación entre la sociedad y el Estado.

Los conflictos sociales, van más allá de estas vías, a veces las ignoran desde el primer momento, o las descartan por diversas razones, o tienen un pie en el procedimiento legal y otro en el espacio público. Este último es justamente el campo, o la trama, o la esfera en el que las demandas se desenvuelven, con una lógica propia que combina incidencia pública, alianzas, medidas de presión, pedidos de diálogo y, en cierto momento, acciones de violencia.

Esta situación, por su complejidad, requiere de una estrategia de varios niveles: diálogo, acción política, acción social, acción jurisdiccional, políticas públicas y reformas institucionales. Sin duda (i) el diálogo²⁷ es la propuesta más invocada y ensayado a través de las “mesas de diálogo”, “mesas de desarrollo” y “mesas técnicas” con buenos resultados en unos casos y en otros no. Las sucesivas oficinas de prevención y gestión de conflictos que se han creado en el Ejecutivo han tenido este objetivo, utilizando indistintamente marcos conceptuales, estrategias, herramientas y formas de organización. No obstante ello, el diálogo sigue siendo el principal recurso del Estado (todavía no desarrollado en toda su amplitud por deficiencias en su concepción y en su práctica) para encarar la conflictividad social²⁸.

(ii) La acción política resulta obvia teniendo en cuenta que hay un tablero permanente en el que se juega el poder todos los días. Es el terreno de los estrategas y de los operadores políticos, de los encargados de buscar coaliciones que posicionen al gobierno central en las regiones, provincias y distritos y, desde luego, en la opinión pública con un trabajo efectivo en medios²⁹. Hay conflictos sociales que tienen un componente fuertemente político, en los que se utilizan demandas de la población, reales o sobredimensionadas, con fines de capitalización política. Es clave establecer relaciones a ese nivel con dirigentes que aspiran a ser candidatos, alcaldes en carrera a cargos de mayor envergadura, organizaciones sociales que pretenden posicionarse políticamente, y saber distinguir entre los actores inscritos dentro del juego de la democracia de los que se ubican en el límite de la legalidad o claramente la vulneran. Es el trabajo de los partidos políticos, especialmente del partido oficialista que tiene la obligación de sobrevivir como estructura para darle soporte social al gobierno tejiendo ese tipo de relaciones políticas.

(iii) La acción social desde el gobierno no resuelve directamente conflictos sociales, pero alivia situaciones de tensión. Los programas sociales de lucha contra la pobreza, la inversión preferente en zonas de potencial conflictividad, crean oportunidades para dialogar sobre los temores o las expectativas de la población respecto de proyectos mineros, hidrocarburíferos o de cualquier otra

²⁷ Este tema lo desarrollaré con más detalle en el punto 7 de este artículo.

²⁸ El prestigio o desprestigio del diálogo depende absolutamente de los interlocutores. Si no se sabe o no se quiere dialogar con un mínimo de corrección no cabe luego justificar actos unilaterales contra el diálogo o denostar de él.

²⁹ El problema no es la debilidad de un gobierno sino la falta de talento político para fortalecerlo. Todo triunfo electoral le da al ganador una base social en la que respaldar su ejercicio del poder, y la oportunidad de construir un partido duradero. Pero si se llega al poder por vanidad o por pura ambición, obviamente, después de las urnas lo que más sobra es la gente.

índole. Pero, sobre todo, transmiten el mensaje de un Estado preocupado por atender sus problemas directamente. La población retribuye esta preocupación con expresiones de confianza hacia los gobernantes; y, como se sabe, la confianza es el valor central a la hora de dialogar.

(iv) La acción jurisdiccional está reservada al sistema de justicia. Hay demandas sociales que podrían dilucidarse ante los jueces (o ante autoridades administrativas) si la celeridad de los procedimientos fuese mayor y la honestidad la regla. La recuperación de este espacio, sin embargo, tomará tiempo. Pero, en relación al uso excesivo de la fuerza o a las acciones de violencia perpetradas por civiles, los fiscales deberían ser más rigurosos en sus investigaciones y los jueces imponer las sanciones que correspondan. La impunidad refuerza las conductas ilegales, deja libres a presuntos responsables y menoscaba la autoridad del Estado.

(v) Las políticas públicas ocupan un lugar especial en la prevención estructural de los conflictos sociales. Hay causas de fondo vinculadas al limitado o nulo acceso a bienes y servicios, y a oportunidades de desarrollo personal y colectivo. Es el Estado a través de sus políticas educativas y de salud, de inversión pública y privada, ambiental, tributaria, etc. el que puede impactar directamente en zonas deprimidas y en situaciones sensibles al conflicto. Del mismo modo, la descentralización –históricamente la gran bandera de las provincias- no puede ser una oportunidad a punto de perderse a manos de autoridades ineficientes, caudillos corruptos o una casta *recentralista* que no ha bajado los brazos.

(vi) Las reformas institucionales son parte de la agenda urgente del país. Ya casi no se habla de las reformas de la administración de justicia y de la administración pública. Sobre el sistema político y electoral hay un debate abierto e incierto. Se requieren amplios consensos para que los cambios no sean cosméticos e inorgánicos. Si los pilares del aparato estatal se rediseñan y fortalecen es evidente que estarán en mejor pie para armonizar los diversos intereses de una sociedad heterogénea como la nuestra³⁰.

Es muy difícil que el Estado prevenga eficientemente los conflictos sociales si no actúa en todos estos niveles. El diálogo es la principal herramienta para resolver conflictos, pero no puede ser la única. Quienes piensan que frente a un conflicto basta con voltear hacia la oficina de diálogo correspondiente y exigirle que lo resuelva, están en un error³¹. Una oficina de diálogo o de prevención y gestión de conflictos no tiene competencia legal para comprometerse a construir un hospital o una carretera, ni incrementar salarios o modificar políticas públicas. No actúa directamente en cinco de los seis niveles señalados. Solo lo hace en el primero, el de promover el diálogo entre los que tienen capacidad de decidir sobre la materia que se discute (ministros, gobernadores, alcaldes) y la población. Lo que sí está en sus manos es gestionar internamente, coordinar acciones, estructurar el diálogo intraestatal, pero esto solo se logra si se comprende que hay tres capacidades que tienen que combinarse para que la prevención y la gestión sean efectivas.

³⁰ En el ranking del World Economic Forum (WEF), 2017-2018, el Perú, en el indicador de “instituciones”, está en el puesto 116 de 137. El mercado produce crecimiento, pero son las instituciones las que garantizan el desarrollo (o sea las reglas de juego, las agencias estatales, los servidores públicos, las políticas, los partidos, siempre que le agreguen calidad a la democracia).

³¹ No hay balas de plata, oro o cobre que resuelvan un problema complejo. Admitir la complejidad, sin embargo, no es fácil y menos si el tema se ve en términos de imagen, resultados inmediatos, proyección política de algún actor, estabilidad laboral o vanidad palaciega.

Tres capacidades en acción

Lo más a la mano que tiene el gobierno para actuar frente a los conflictos es su oficina de diálogo. Al estar ubicada en la Presidencia del Consejo de Ministros, le corresponde por norma y por sentido común coordinar acciones a lo largo de todo el proceso de intervención en los casos particulares. Su función se allanaría con un protocolo de coordinación intersectorial de cumplimiento obligatorio³². Pero esta acción coordinada requiere poner en evidencia que hay tres capacidades estatales (de los tres niveles de gobierno) que deben combinarse eficientemente:

- a. Capacidad de gestión pública: cada conflicto tiene un conjunto de problemas enmarcados dentro de las competencias de los ministerios, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y otras entidades estatales. En lo que corresponde al Poder Ejecutivo, los ministerios aportan la decisión política de dialogar y las soluciones técnicas fundadas en sus políticas públicas, así como la decisión de invertir recursos para ello. La gestión pública es la herramienta principal de cumplimiento de los acuerdos. Ninguna agencia estatal puede remplazar la capacidad de un ministerio de comprometerse en un acta a realizar determinadas acciones. El marco legal, la capacidad operativa, el presupuesto y la decisión política están en el terreno de quiénes tienen facultades ejecutivas. Por lo que el cumplimiento de los acuerdos y la rendición de cuentas también son parte de sus responsabilidades. No hacerlo tiene un costo para todos, pero principalmente para quienes gestionan el conflicto porque están en la primera línea de trato con los actores sociales o empresariales. La confianza y el valor del diálogo serán los primeros afectados.
- b. Capacidad de gestión del conflicto social: una capacidad en manos de especialistas de las oficinas de diálogo que se encargan de monitorear y alertar mediante un sistema integrado de información; analizar los casos en relación a los actores, los contextos, los problemas y la forma cómo son percibidos, y los procesos sociales en marcha. Esta aproximación a los hechos le permite evaluar el tipo o tipos de intervención que corresponde al caso (diálogo, vías administrativas, acciones políticas, etc.), en coordinación permanente con las oficinas de prevención de conflictos de los sectores y gobiernos sub nacionales. Este equipo debe construir relaciones de confianza con los actores sociales y empresariales, y tener llegada rápida a los responsables de tomar decisiones sobre los temas de la agenda. Negocian con habilidad sobre aquello que interesa al proceso, y por eso, buscan crear las mejores condiciones para que el diálogo sea transparente, igualitario y efectivo.
- c. Capacidad de gestión de la seguridad: el conflicto social puede generar escenarios de riesgo para la vida, integridad, tranquilidad, propiedad, por lo que la gestión del conflicto desde la oficina de diálogo debe tener un mecanismo fluido de comunicación con la Policía Nacional y el Ministerio

³² En la ex ONDS elaboramos un protocolo de coordinación con pautas conceptuales y de procedimiento para ordenar el trabajo desarticulado que predomina en el ejecutivo.

del Interior a fin de compartir información que contribuya a la elaboración de los planes de operaciones de las unidades policiales a cargo del restablecimiento del orden público. Cabe señalar que la protesta social pública es una manifestación objetiva del conflicto y un medio de demanda que tiene sus propias particularidades por lo que requiere una intervención especializada que garantice el respeto a los derechos fundamentales y un uso adecuado de la fuerza.

Está claro, entonces, que no hay gestión de conflictos sin gestión pública y que la prevención de la violencia (que afecta a civiles, policías y militares) puede lograrse si los canales de comunicación están abiertos. Es evidente que la información y el análisis provenientes de oficinas especializadas en conflictos sociales pueden mejorar la toma de decisiones respecto del contenido de las demandas y la calidad y oportunidad de una intervención policial de restablecimiento del orden público.

Las dos primeras capacidades constituidas en equipos mixtos deben, en el día a día, analizar cada caso y diseñar un plan de intervención. Análisis que se enriquecerá con los aportes de los equipos desplegados en el territorio nacional (apoyados en las nuevas tecnologías de las comunicaciones) e indirectamente a los espacios descentralizados de apoyo³³.

Gestionar el conflicto es una necesidad, pero prevenirlo es una responsabilidad. La prevención de conflictos es el conocimiento oportuno y anticipado de ciertos hechos (en esa dirección apuntan los sistemas de monitoreo y alerta temprana, el trabajo de inteligencia, el análisis de escenarios futuros), para conducir adecuadamente la controversia por la vía de la ley y el diálogo, y evitar que la energía de la protesta se convierta en violencia. Pero no es así de sencillo, la palabra “prevención” promete más de lo que puede cumplir. La prevención es un esfuerzo y tiene limitaciones: en el mundo social las predicciones son débiles, no siempre se tiene toda la información necesaria como para construir probables escenarios futuros (barreras geográficas, culturales y tecnológicas dificultan la fluidez de la comunicación), la dinámica del conflicto es intensa y de difícil control. En ese contexto todos los conflictos pueden ser violentos y escalar de distintas maneras.

En consecuencia, lo que corresponde es generar respuestas para cada momento del conflicto o del preconflicto. Sin embargo en una perspectiva de prevención, ayuda mucho el concepto de “situaciones sensibles al conflicto”³⁴. En esta categoría están los proyectos de inversión, el otorgamiento de concesiones y las exploraciones mineras y petroleras, los proyectos de ley, los acuerdos no cumplidos, los problemas de demarcación territorial, las promesas de campaña electoral, etc. Es altamente probable que estas situaciones incuben conflictos, pero habrá una ventaja, el Estado puede estudiarlas y elaborar con tiempo un plan de intervención que ayude a limar los elementos espinosos. Pero esto y en

³³ La primera experiencia de conformación de un espacio de apoyo se hizo en Arequipa en febrero último. Participó el gobierno regional, el municipio provincial, la cámara de comercio, la Defensoría del Pueblo, algunas ONGs, entre otras instituciones. El balance fue positivo tanto por el respaldo al solitario funcionario de la ONDS (con responsabilidades también en Moquegua y Tacna) como por el análisis fino de las realidades locales que los participantes aportaron.

³⁴ El análisis preventivo permite reconocer hechos con un potencial de conflictividad social, por su historial, por el impacto en sectores con capacidad de reacción, por el provecho político y económico que pueden representar, etc. Su mapeo oportuno le da tiempo al Estado para trazar una estrategia apropiada al caso o la problemática.

general el sistema de prevención y gestión de conflictos sociales no puede quedar librado a la intuición, requiere de herramientas.

6

Los instrumentos

El diálogo tiene su lado instrumental. Cualquier oficina de prevención y gestión de conflictos sociales se estructura alrededor de un sistema de *monitoreo y alerta temprana* que, en una organización como el Estado, tiene que ser integrado técnica y conceptualmente, de modo que la clasificación y procesamiento de la información unifique y potencie la acción de todas las agencias³⁵. Si la información no está ordenada dentro de un mismo marco conceptual, los equipos de analistas o promotores del diálogo hablarán lenguajes distintos.

Un sistema de monitoreo, sin embargo, no es solo un repositorio de información sino una plataforma de trabajo que incluye: registro de acontecimientos, análisis de los casos, planificación de la intervención³⁶, seguimiento y gestión del cumplimiento de acuerdos,³⁷ y evaluación del *posconflicto*. Además, deberá contar con un módulo de investigación de problemáticas de fondo, de modo que pueda terciar en el debate sobre las políticas públicas en la idea de contribuir a la transformación del conflicto.

La discrepancia entre la Defensoría del Pueblo y la PCM sobre las cifras de conflictos sociales se explica en el alcance de sus tipologías, la definición de conflicto, los objetivos institucionales de sus intervenciones y la decisión de PCM de registrar solo los casos materia de la competencia legal del Poder Ejecutivo. Pero, lo que en verdad importa es la calidad de la información; el uso que se le dé es responsabilidad de cada quién en el Estado o fuera de él. Dicho sea de paso, publicar datos sobre conflictos o hablar de ellos cada cierto tiempo en los medios de comunicación, no los crea. Son realidades cuya preexistencia se puede probar, aunque la calificación de si son o no conflictos sea en muchos casos discutible. Galtung piensa, con razón, que todo conflicto es una hipótesis.³⁸

El *análisis* de los conflictos sociales se hace en relación al caso individual pero también a un conjunto de casos vinculados territorialmente. Los primeros análisis se harán con las herramientas que se aprueben y deberán contener como mínimo referencias a actores, problemas, procesos y coyunturas³⁹. En relación a los problemas, el análisis de las demandas sociales planteadas en plataformas, memoriales, etc. deberá hacerse dentro de los marcos jurídicos y técnicos vigentes, atendiendo a los aspectos económicos, políticos y culturales, para lo cual es indispensable tomar contacto con los funcionarios de los sectores competentes en las materias.

³⁵ La ex ONDS desarrolló un software que técnica y conceptualmente puede ser la base de un sistema que vertebré el trabajo de las oficinas de los ministerios y, en su momento, de los gobiernos regionales y locales.

³⁶ El análisis y la intervención cuentan con instrumentos (fichas, formatos, reportes) que facilitan su elaboración.

³⁷ A marzo del 2017 se habían procesado 2500 actas y clasificado más de mil acuerdos. Gestionar su cumplimiento va a requerir de personal especializado, pero, sobre todo, de mucha voluntad política.

³⁸ “La frase ‘esto es un conflicto’ debe tomarse siempre como una hipótesis, no como algo obvio, incluso banal, sobre lo cual se alcanza fácilmente un consenso”, Johan Galtung, Paz por medios Pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización, Gernika Gogoratuz, 2003, p. 108.

³⁹ Lo aconsejable es un modelo de análisis que permita actuar rápidamente en las “situaciones sensibles al conflicto”, “preconflicto” y “conflicto”.

Asimismo, los análisis de varios casos deberán tener un acento territorial para entender su complejidad y poder aportar a una gestión más estratégica de los problemas de una zona. Esto supone tomar en cuenta los factores y procesos vigentes en un determinado espacio socioeconómico, constituido históricamente, que explican y contextualizan la conflictividad social de una manera más precisa. En estos casos será necesario que los equipos de la PCM (organizados ahora en la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, una de las tres secretarías del Viceministerio de Gobernanza Territorial⁴⁰) se vinculen más estrechamente al CEPLAN, al Acuerdo Nacional, al INEI y, en particular, a la Secretaría de Descentralización de la PCM.

El monitoreo de conflictos y los documentos de análisis son la base para la elaboración de los planes de *intervención* en cada caso. Corresponde a un Protocolo de Coordinación Intersectorial definir las competencias a partir de la evaluación de las demandas. Se procederá de la misma manera cuando la competencia es de los gobiernos regionales y locales. O cuando el caso es entre privados.

Un aspecto importante de la intervención es la atención de situaciones de violencia. Es necesario que en estas circunstancias de alto riesgo se constituya un comité de crisis que defina un plan de acción y se mantenga en comunicación permanente para observar cada cambio en el proceso del conflicto. La Policía Nacional debe formar parte de este comité.

Las actas con acuerdos son instrumentos fundamentales para la conclusión definitiva de un conflicto. Se ha detectado un alto número de acuerdos y un bajo cumplimiento debido a un conjunto de factores que no han sido abordados sistemáticamente. No existe una modalidad permanente de *seguimiento y gestión del cumplimiento de acuerdos*, ni herramientas para buscar que estos se cumplan. Es indispensable hacer un balance de los acuerdos suscritos que dé cuenta de los niveles de cumplimiento y de los elementos que facilitan u obstaculizan los avances, organizar la información sobre la base del tipo de acuerdo, los responsables, los plazos, los presupuestos y la evaluación del avance. Cumplir acuerdos fortalece la confianza y legitima el diálogo.

Un *sistema de prevención y gestión de conflictos sociales* (creado por ley o montado mediante protocolos y buenas prácticas) debe pretender, además, contribuir a la transformación de conflictos. La cercanía con los problemas le da a las oficinas de diálogo una posición de privilegio sobre la real aplicación de las políticas públicas, especialmente de aquellas que tienen que ver con la agenda histórica de pobreza y exclusión que priva a sectores de la población del acceso a servicios básicos, a

⁴⁰ Luego de transcurrido un año de la creación del Vice Ministerio de Gobernanza Territorial se hace necesaria una evaluación de su funcionamiento, especialmente en lo que respecta al diálogo y la gestión de conflictos. Ver sobre todo si lo desarrollado por la Secretaría de Gestión Social y Diálogo corresponde con los objetivos y el diseño contenidos en el documento que sustenta su creación (al que no he podido tener acceso) e inclusión en el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado mediante D.S. Nº 022 – 2017 – PCM. Hay que tener presente que el referido Decreto señala en sus considerandos que la OCDE a través del Estudio de Gobernanza Pública (2016) recomienda al Estado modificar el diseño institucional de la PCM -creando dos viceministerios- para coordinar mejor las políticas, la conducción de la descentralización y la modernización del Estado. En el tema de conflictos sociales y diálogo, el Estudio no hace ninguna propuesta.

oportunidades de desarrollo, a representación política adecuada, etc. Un equipo puede desarrollar hipótesis de trabajo y hacer propuestas en temas clave como la consulta previa, la descentralización, ordenamiento territorial, canon minero, gestión local, respaldadas en el conocimiento directo de los problemas.

Es necesario tener presente en este campo que hay dos instrumentos internacionales muy importantes: los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos que insta a los estados a elaborar un plan nacional de acción bajo los principios de respetar, proteger y remediar; y, la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que plantea 17 objetivos y 169 metas en materias económica, social y ambiental. Existe además un proceso ante la OCDE que implica el cumplimiento de varias exigencias dentro del denominado “Programa país 2015 – 2016”⁴¹. Cabe destacar también la propuesta “Hacia una visión para el sector minero peruano, 2030” promovido por seis empresas mineras (Hudbay, Antamina, Sociedad Minera Cerro Verde, Los Quenuales, Golfields – La Cima y MMG) cuyo fin primordial es “promover un diálogo con el gobierno, la sociedad civil y la industria minera en general, así como también motivar acciones para reducir los niveles de conflictividad social con respecto a la minería, aumentar la contribución de la minería al desarrollo sostenible del Perú y ayudar a mejorar la viabilidad de esta industria en el largo plazo”.^{42 43}

Finalmente, y aunque no se habla mucho de esta etapa, creo que evaluar lo que se viene en el *posconflicto* es indispensable de cara a evitar, especialmente, nuevos estallidos de violencia. En el posconflicto se busca restablecer las relaciones deterioradas por los enfrentamientos violentos; organizarse para el cumplimiento de los acuerdos; afianzar en la población las prácticas dialogantes; atender las consecuencias de la violencia (afectaciones a la vida, integridad y su secuela en las familias), etcétera.

7

Diálogo, épica o lírica?

En las democracias adolescentes el diálogo tiene una doble vida: una convencional, en los discursos políticos y académicos en los que suena a propaganda o a pura teoría, respectivamente; y, otra, más real, en la que el diálogo refleja la lucha por los intereses de cada quién, cargado de incertidumbre, miedo, esperanza, confusión, insidia. Un esfuerzo de curso incierto por encontrar respuestas a los problemas. En ese trance, el lenguaje, hecho de gestos, palabras o conductas, nos hace experimentar el valor de razonar juntos, narrando fielmente la historia, con un mínimo de confianza en los otros, pero

⁴¹ A la fecha se han emitido cuatro reportes de las políticas nuevas (Estudio multidimensional del Perú, Estudio sobre la gobernanza pública del Perú, Estudio de desarrollo territorial del Perú, y Competencias más allá de la escuela – Políticas de educación y formación ocupacional). El Perú también se ha adherido a los instrumentos jurídicos de la OCDE, como el Convenio para Combatir el Cohecho.

⁴² Participaron en el equipo del proyecto: Profesor David Brereton, Instituto de minerales sostenibles, The University of Queensland, Australia, Sr. Dirk Arts, consultor en Lima y Dra. Kathryn Sturman, Senior Research Fellow, Instituto de minerales sostenibles. El documento contó con la participación de la ONDS-PCM, el consultor Ricardo Morel, Francisco Ísmodes de Desarrollo Sostenible y el apoyo del PNUD.

⁴³ Se espera también que la ley de “adelanto social” pueda hacer más tangible para la población los beneficios que trae la actividad extractiva.

intuyendo que quizá si se escucha con atención y se habla con sinceridad, surja algún punto de encuentro sobre el que construir acuerdos. Pero también –porque nada es inocente en esta trama-, el lenguaje sirve para ocultar, manipular, agredir, con intención o torpeza.

En una democracia –como es sabido- las decisiones se toman a partir del principio de legalidad (tanto los poderes públicos como las personas están sometidos a la ley), la regla de la mayoría (fórmula técnica para la emisión del voto) y la negociación política para construir consensos. Sin embargo, hay problemas que se salen de estos cauces por diversas razones (ineficiencia estatal u oportunismo dirigencial) y la democracia, ante la defeción de sus recursos procesales para reconducir la situación, apela al diálogo para intentar resolverlos.

Entonces, hay un diálogo, en sentido lato, que oxigena las relaciones en una sociedad y domestica la violencia; y, otro, en sentido estricto, que se organiza con la intención de resolver problemas y en el que el Estado se horizontaliza para hablar de tú y voz con la gente. Ni una ni otra forma de diálogo está prevista en la Constitución o en las normas de participación ciudadana, pero se invocan. Y esto porque el diálogo “... debe ser entendido como un supuesto de la democracia que actúa como principio ordenador de las relaciones entre los ciudadanos, y entre estos y el Estado. Un valor implícito en las sociedades, absolutamente necesario en la configuración de los grandes consensos que dan lugar al sistema jurídico y político de un país. Un factor de legitimación asentado en la racionalidad humana y proyectado a las formas políticas y sociales”⁴⁴.

En el citado estudio de la Defensoría del Pueblo sobre el diálogo, se incluye un capítulo en el que se interpreta los datos de una encuesta nacional aplicada a 1203 personas⁴⁵ sobre la “Cultura del diálogo en el Perú”. Su valoración es alta, así como la disposición a practicarlo. El 67% y el 73% consideran que hay que dialogar para resolver problemas específicos y para actuar en democracia, respectivamente. Y el 88% está a favor de conformar mesas de diálogo. Pero solo el 23% de los encuestados afirma – críticamente- que las autoridades siempre o casi siempre tienen la voluntad de dialogar sobre las demandas sociales de la población.

De modo que no nos reconocemos como personas ampliamente dialogantes, pero valoramos el diálogo. No sabemos bien cómo hacerlo, pero hay buena voluntad, de la que estarían careciendo las autoridades, según la encuesta. Es que las limitaciones para dialogar son parte de una vieja herencia autoritaria. En la conclusión 5 del informe de la Defensoría del Pueblo se alude, como explicación, al caudillismo y las interrupciones al orden constitucional que postergaron el arraigo de los ideales democráticos y la consolidación de un país de ciudadanos; la exclusión política, social y económica de los pueblos indígenas y el menosprecio de su cultura; el surgimiento de las organizaciones terroristas Sendero Luminoso y Movimiento revolucionario Túpac Amaru, que atacaron violentamente a la población y a la renaciente democracia; y, la corrupción que ha saqueado y saquea a diario el erario nacional y mina la moral de todos. No obstante, tenemos una democracia de diecisiete años de vida continua, algo extraordinario en nuestra historia, aunque ensombrecido.

⁴⁴ Defensoría del Pueblo. El valor del diálogo. Lima, 2017, pp. 26 y 27.

⁴⁵ Encuesta elaborada y aplicada por el Instituto de Opinión Pública de la PUCP en el 2013.

A este proyecto democrático es al que contribuyen todos los esfuerzos por tener una sociedad y un Estado dialogantes. La democracia en el Perú está estancada, y la autoridad para relanzarla moralmente carcomida. ¿No hay remedio? Lo diré de este modo, cuando alguien habla, lo más importante es que le crean. Así de simple. Para dialogar y resolver conflictos hay que tener autoridad en el mejor sentido, que no es el de la fuerza o el engaño, sino el de comprometerse con algo y cumplirlo. He ahí la épica del diálogo: buscar una palabra o un gesto en los que apoyarse para construir una relación creíble, sea para resolver los problemas de la agenda diaria o para recuperar la ilusión en la política y la democracia.