

ROMEO GROMPONE Y MARTÍN TANAKA  
EDITORES

# ENTRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA INSATISFACCIÓN SOCIAL

## LAS PROTESTAS SOCIALES EN EL PERÚ ACTUAL

PROTESTAS AGRARIAS  
MPPA

IEP Instituto de Estudios Peruanos

**ROMEO GROMPONE** es sociólogo y doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad de la República – Uruguay. Se desempeña como investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos. Es profesor del programa de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú y ha dictado cursos de sociología en los posgrados de esta universidad y de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Entre sus principales publicaciones destacan: *La escisión inevitable: partidos y movimientos en el Perú actual* (Lima, 2005), *Las nuevas reglas de juego: transformaciones sociales, culturales y políticas en Lima* (Lima, 1999), *El velero en el viento: política y sociedad en Lima* (Lima, 1991).

**MARTÍN TANAKA** es doctor en Ciencia Política (FLACSO México). Actualmente es investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos (donde fue Director General) y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es autor de varios libros y artículos publicados en el Perú y en el extranjero entre los que se encuentran: *Democracia sin partidos Perú, 2000-2005, los problemas de representación y la propuesta de reforma política* (Lima, 2005) y *Los espejismos de la democracia, el colapso del sistema de partidos en el Perú* (Lima, 1999), entre otros.

**ENTRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA INSATISFACCIÓN SOCIAL.  
LAS PROTESTAS SOCIALES EN EL PERÚ ACTUAL**

ROMEO GROMPONE Y MARTÍN TANAKA  
EDITORES

**ENTRE EL CRECIMIENTO  
ECONÓMICO  
Y LA INSATISFACCIÓN  
SOCIAL**

LAS PROTESTAS SOCIALES EN EL PERÚ ACTUAL

*IEP Instituto de Estudios Peruanos*

Este libro ha sido posible gracias al auspicio de la Fundación Ford

© IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS  
Horacio Urteaga 694, Lima 11  
Telf. (511) 332-6194  
Fax (511) 332-6173  
E-mail: publicaciones@iep.org.pe  
Web: www.iep.org.pe

ISBN: 978-9972-51-241-4  
ISSN: 1019-455X

Impreso en Perú

Primera edición, abril de 2009  
700 ejemplares

Hecho el depósito legal  
en la Biblioteca Nacional del Perú: 2009-04649

Registro del proyecto editorial  
en la Biblioteca Nacional: 11501130900247

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro  
por cualquier medio sin permiso de los editores.

#### **GROMPONE, ROMEO, ED.**

*Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*/Romeo Grompone, Martín Tanaka, eds. Lima, IEP, 2009. (Ideología y Política, 32)

MOVIMIENTOS SOCIALES; POLITICA; COCA; PROTESTAS SOCIALES; PERÚ,  
AYACUCHO; CAJAMARCA

**W/04.04.02/I/32**

## Índice

### INTRODUCCIÓN

Los movimientos sociales en el Perú y sus marcos explicativos  
*Romeo Grompone* ..... 9

- I. Las protestas en el Perú entre 1995 y el 2006  
*Carolina Garay y Martín Tanaka* ..... 59
- II. Alcaldes sin poder. El permanente conflicto por la Municipalidad de Asillo  
*Elisa Wiener Bravo* ..... 125
- III. Treinta y cinco años después. Conflicto y magisterio en Ayacucho  
*Julio Vargas* ..... 199
- IV. "Aquí están los cocaleros". Un acercamiento a las protestas cocaleras en el valle del río Apurímac  
*Anahí Durand Guevara* ..... 263
- V. Movilización sin movimientos. El caso de los conflictos entre comunidades y la empresa minera Yanacocha en Cajamarca  
*Carlos Meléndez Guerrero* ..... 321

### CONCLUSIONES

Las nuevas relaciones entre protestas sociales y política  
*Romeo Grompone y Martín Tanaka* ..... 381

## INTRODUCCIÓN

# Los movimientos sociales en el Perú y sus marcos explicativos

ROMEO GROMPONE

EN LOS AÑOS DE RETORNO a la democracia en el Perú, irrumpieron movimientos sociales con posturas radicales, o por lo menos, poco proclives a la negociación. Como se analizará en este libro, sus soluciones fueron por lo general provisionarias y en ocasiones podían dejar un margen para nuevas manifestaciones de protesta. En efecto, no parecen existir garantías institucionales ni condiciones políticas que otorguen la seguridad de que se ha logrado un aprendizaje político de esas experiencias, de modo de garantizar la estrategia más adecuada para enfrentar más adelante situaciones de parecido tenor. Como veremos brevemente en esta introducción, estos acontecimientos surgen, entre otras razones, como consecuencia de una desordenada intervención del Estado en zonas alejadas y conflictivas, más que de su definitiva ausencia, explicación a la que se recurre generalmente. En otras palabras, las instituciones a quienes compete la resolución de estos conflictos no son eficientes.

A esta situación se agrega que el país ha atravesado un proceso de transición democrática con una débil intervención de los partidos políticos, lo que como veremos es un problema que no ha cambiado en lo fundamental en los últimos años. Ello, entre otras consecuencias, afecta las mediaciones políticas que podrían establecer un marco previsible de negociación. Esta condición se agrava, como se verá, por la debilidad

de las élites nacionales y regionales, lo que repercute en dificultades para que aparezcan liderazgos políticos y sociales, y en una falta de capacidad de convocatoria de actores que podrían lograr estabilizarse en una determinada condición.

Los movimientos analizados se ubican en el plano municipal en Puno; involucran a cocalleros en el valle de los ríos Apurímac y Ene; a fracciones disidentes del gremio magisterial en Ayacucho; y a grupos enfrentados a la actividad minera en Cajamarca. Sin establecer apresuradas asociaciones, ocurren antes de que surgiera como una alternativa política con perspectivas de triunfo electoral un candidato caracterizado por el radicalismo de su prédica, como Ollanta Humala. Este libro considerará estas manifestaciones en detalle en la medida que otorgan instrumentos de análisis para entender el aparente desfase entre crecimiento económico e insatisfacción social, una cuestión poco analizada y poco entendida en nuestras ciencias sociales. Analizamos estos casos utilizando la teoría de los movimientos sociales, relativamente poco aprovechada en nuestro medio, introduciendo matices y haciendo los ajustes necesarios para poder dar cuenta de la sociedad peruana.

Partimos de una aproximación cuantitativa realizada por Carolina Garay y Martín Tanaka, ubicando los escenarios de protesta entre los años 1995 y 2006. Se ha caracterizado en rasgos generales año por año la incidencia de las demandas políticas, laborales, administrativas, presupuestales y sociales, los actores sociales involucrados, su organización y sus diversas expresiones de protesta —marchas, paros, planes, bloqueos, toma de locales, huelgas de hambre e invasiones, entre otras. Se atendió también a las respuestas del gobierno en estas coyunturas, que daban indicios sobre su estrategia, su capacidad política y su disposición tanto para negociar como para el enfrentamiento.

### **La compleja trama de los conflictos locales: el caso de la Municipalidad de Asillo**

Uno de los casos elegidos fue el que llevara al encarcelamiento del alcalde de Asillo en la provincia de Azángaro, Puno, y a la revocatoria del conjunto de regidores elegidos en el 2002, trabajo que desarrolla Elisa Wiener. Como en la mayoría de los casos estudiados, en este interviene un conjunto de actores estatales y sociales poco dispuestos a encontrar

un punto de confluencia y que recurren con frecuencia a estrategias erráticas o cambiantes. En Asillo tratan de hacer valer sus posiciones e intereses el alcalde distrital, los regidores que lo apoyan o sus enconados opositores, el alcalde provincial, las autoridades de algunos centros poblados, varias organizaciones sociales, un partido político, la Contraloría General de la República, y en las etapas finales del conflicto, el Ministerio Público y el Jurado Nacional de Elecciones.

Lo ocurrido allí es uno de los tantos conflictos locales que tuvieron lugar en el país en el momento mismo en que se llevaba adelante la reforma descentralista, una de cuyas expectativas, además de lograr una mayor democratización, era garantizar condiciones de gobernabilidad al aumentar el número de interlocutores políticos a los que la población, en teoría, tomaría como referencia para presentarles sus demandas y problemas. Quizás, como se verá en ese estudio, esta proliferación de autoridades con competencias legales para intervenir, o en otros casos asumidas por su propia cuenta, provoca confusiones y precipita los enfrentamientos en un juego de intereses extremadamente particularizados.

Un alcalde que es electo con un escaso porcentaje de votación obtiene la mayoría de regidores en el concejo municipal gracias al llamado "premio de mayoría" que orienta las reglas del sistema electoral municipal. Afronta desde los inicios de su gestión la oposición no sólo de candidatos de otras listas, sino de los ciudadanos de la zona cuyos votos no se ha preocupado de conseguir, por cálculo político o por recursos económicos limitados. En la dispersión electoral, basta contar con el apoyo de un grupo de electores que lo lleva a obtener su cargo sobre la base de redes de relaciones previas que financian la candidatura a cambio de obras y servicios que benefician al reducido grupo ganador. Esta circunstancia, por lo general, va en detrimento de las prioridades que podrían contribuir a una labor más integrada en la circunscripción que se gobierna.

Ya en los primeros meses en que el alcalde de Asillo asume el cargo, se encuentra ante críticas a su labor, en este caso centradas en el incumplimiento de ofertas relacionadas con la ejecución de obras de electrificación urbana y la dotación de maquinaria para las zonas rurales. No es sencillo saber en este caso, como en otros que ocurren en gobiernos locales, cuánto de estas críticas responden a omisiones de

una gestión o son una suerte de efecto de arrastre de objeciones al desempeño de aquellos que preceden a esas autoridades en el cargo. Lo que va ocurrir en el distrito que se estudia en este libro es que la situación se precipita porque quien ocupaba el segundo lugar es miembro de un partido político —en este caso Patria Roja, que se presenta como el Movimiento Nueva Izquierda— que controla una organización social: la federación de barrios.

Los cuestiona mientras, por más débil que sea la organización que los promueve, precipitan con frecuencia desenlaces abruptos. Como ha ocurrido en otras zonas, la alcaldía se cierra, se lacra, y asume el poder el teniente alcalde. Y como veremos que ocurre en el conjunto de los movimientos sociales estudiados, no alcanza a tener vigencia un principio de autoridad democrática. Cada persona o grupo en pugna trata de ganar un principio de legitimación buscando su oportunidad precisamente en estos cambiantes, volátiles y particularizados intereses en pugna. Lo hará, por ejemplo, en el estudio de Wiener, el alcalde provincial, quien hace un irregular nombramiento del sucesor de una autoridad que no ha cesado jurídicamente en sus funciones. Y como también ocurre en la mayoría de los casos de conflictos y movimientos locales que llegan a situaciones extremas, se entiende que "el pueblo hace su ley", lo que significa en los hechos que ante la inercia de las autoridades judiciales o electorales, ganan los intereses del grupo que consigue imponerse, no necesariamente el mayoritario.

En el artículo de este libro se analiza cómo el alcalde distrital cesado irregularmente asume de nuevo el cargo tan sólo para que pueda justificarse la intervención de la Contraloría General de la República, que se encarga de verificar las presuntas irregularidades cometidas. Se juega entonces al borde de la legalidad o se ingresa o se sale de ella graduando los momentos para hacerlo.

Y como estos movimientos se caracterizan por su fluidez, las alianzas pueden establecerse o dejarse de lado. En este caso, la autoridad municipal que contaba con el apoyo del principal centro poblado es cuestionada por el incumplimiento de su oferta de habilitar canales de irrigación y se toma como rehenes a una regidora y al gerente, para asegurar el cumplimiento de la obra.

En una inesperada conjunción, se integran a la misma movilización organizaciones urbanas y campesinas, que bloquean las carreteras de

acceso a los principales centros urbanos y mercados cercanos a Asillo, reclamando y logrando de esta manera que la Contraloría General de la República emita su dictamen, el que finalmente comprueba la emisión de cheques de forma irregular por el alcalde y la compra inconsulta de materiales de construcción en beneficio de uno de sus asesores.

El alcalde es procesado y detenido, pero los accesarios que deberían ocupar el cargo son impedidos de asumir. La solución es finalmente la revocatoria, inscrita en el conflicto y en la solución insatisfactoria del mismo, más que como un instrumento de participación ciudadana que establezca un principio de orden a los acontecimientos.

### **Ayacucho: un movimiento social que actúa en varios frentes a la vez**

En el movimiento social que irrumpe violentamente en Ayacucho en junio del 2004, y que analiza en detalle Julio Vargas, llama la atención la escasa capacidad de previsión del gobierno central —particularmente los sectores de interior y educación—, y de los representantes regionales y locales, la extensión que alcanza, así como las débiles capacidades de negociación o de control una vez que los acontecimientos se precipitan. Esta falta de perspicacia en seguir el proceso es más clara en la medida en que, como veremos, intervienen actores políticos y gremiales conocidos desde tiempo atrás en la ciudad de Ayacucho.

Las movilizaciones comienzan el 21 de junio del 2004. cuando se cumplían 35 años de las manifestaciones universitarias y de estudiantes de secundaria que proclamaban estar defendiendo el principio de la gratuidad de la enseñanza y que son uno de los episodios más significativos de la historia social de la región. En el caso que se analiza ahora, se entendía que este mismo principio resultaba vulnerado por el contenido presuntamente privatizador del nuevo proyecto de Ley General de Educación.

En su origen, se presentan varios enfrentamientos superpuestos. En primer lugar, el que confronta al llamado Comité Nacional de Renovación y Reorganización del SUTEP Bases Clasistas y Democráticas, con el Comité Ejecutivo Nacional del SUTEP.<sup>1</sup> En juego se encontraba

---

1. Sindicato Único de Trabajadores en la Educación del Perú.

no sólo la orientación seguida por el gremio nacional de maestros, sino acusaciones de malos manejos de la cooperativa que éste administra y cuyos fondos proceden de descuentos que se les hace a estos profesionales: la Derrama Magisterial. En una coyuntura en la que, según la mayoría de los indicios, se aproximaba una huelga del sector, el grupo ayacuchano decidió adelantarse marcando un perfil más crítico y radical. En segundo término, trataba de hacer gravitar su ya mencionada definición en contra de las supuestas intenciones del gobierno. En tercer lugar, y por razones que trascendían las pugnas internas y la reivindicación gremial, se buscaba enfrentar al presidente regional y al alcalde de Ayacucho, ambos del APRA.

Daba la impresión que los dirigentes de esta fracción consideraban que moverse en todos estos campos ampliaba el ámbito de sus aliados, dado que estos sumaban sus propias demandas y resistencias a las autoridades. Como ocurre con frecuencia en los movimientos sociales, y Vargas lo hace notar en su trabajo, la protesta obra como un acto de investidura del actor que la protagoniza y se vuelve la articuladora de la oposición, o en esa ocasión, de varias oposiciones. Y en este caso se vincula con el Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (FDPA), cuyos dirigentes proclaman "ser asesores y vigilantes de la lealtad clasista".

Estos frentes han tenido protagonismo en diversos movimientos que en este libro se analizan, como ocurriera también en Arequipa cuando se desataron en el 2002 las protestas contra la privatización de empresas públicas. Daría la impresión que con frecuencia son utilizados por la población para articular medidas de resistencia ante decisiones de la autoridad. Una vez pasado el momento de auge, la mayoría de los ciudadanos que intervienen se repliegan, y los dirigentes quedan aislados. Sus principales representantes han fracasado cuando se presentaron como candidatos en sucesivas elecciones regionales y municipales.

El movimiento gremial de maestros disidentes toma primero locales relacionados con el sector al que directamente se enfrentaban, y así ocupan la Dirección Regional de Educación (DREA) y la Unidad de Gestión Educativa (UGE) Huamanga. Pocos días después harán lo mismo con el municipio, lo que se explica tanto por el aislamiento en que se encontraban las autoridades locales y el gobierno, como por la necesidad de procurarse nuevos aliados. Ocurren en este caso intentos

de desalojo en primera instancia frustrados, mesas de diálogo improvisadas en las que, como en otras ocasiones, se encuentra en cuestionamiento las capacidades de negociar y resolver de quienes intervienen en estas improvisadas conversaciones. Mientras tanto (lo que también ha sido frecuente en estos años de democracia), el presidente regional, el alcalde municipal y el secretario general del gremio que dirige la protesta se encontraban en Lima haciendo gestiones ante el gobierno central cuando la protesta era particularmente álgida en Ayacucho.

Esta situación se explica por la distorsionada distribución de atribuciones, pese al proceso de descentralización, que hace que quienes jurídicamente deberían estar en condiciones de resolver los problemas, no se encuentran en condiciones reales de lograrlo. Y los responsables del sector afectado, y hasta los mismos congresistas que representan a la región, no se encuentran en condiciones de evaluar estos procesos de cuestionamiento en toda su magnitud, o cuando finalmente lo hacen, ya se produjeron resultados que estaba en sus manos y en su voluntad evitar, recurriendo a un adecuado manejo del tiempo político.

El 1 de julio del 2004 se produce un violento desalojo policial. El Frente de Defensa convoca a un paro regional para el día siguiente. Una emisora local y el principal dirigente del grupo opositor en el magisterio anuncian que como consecuencia de este operativo fallecieron dos ocupantes del local municipal. Como veremos más adelante, cuando analicemos los repertorios de protesta en los movimientos sociales, la combinación entre una información equivocada propalada por los medios de comunicación y el rumor es un factor que activa o que extiende la protesta.

En este caso, miles de manifestantes recorren las calles de Ayacucho. Ya no serán únicamente maestros, se les incorporarán mototaxistas, integrantes de pandillas juveniles, empleados, profesionales, muchos de ellos portando botellas con gasolina tanto para utilizarlas en los enfrentamientos como para atacar locales.

En el trayecto que emprenden los que han optado por exacerbar la protesta social, destrozan un hotel propiedad del alcalde de la Municipalidad de Ayacucho, las ventanas del Hotel Plaza —que pertenece a la Derrama Magisterial— y parte de las instalaciones del principal taller fotográfico de la región, que pertenece a un congresista. Ingresan finalmente a la sede del gobierno regional, saquean sus instalaciones

—especialmente las del primer piso, donde se encuentra la oficina de recaudaciones— y destruyen las computadoras.

Llama la atención, como destaca Vargas en su artículo, que no se trate de una violencia desordenada que no respeta códigos ni criterios. Impresiona más bien el aparente contraste entre lo multitudinario de la manifestación y la diferente procedencia de quienes participaron en ella —ya trascendía al gremio que inició el proceso—, y al mismo tiempo, que sólo se haya atacado objetivos cuidadosamente elegidos, lugares que eran sede del poder político o social cuestionado o de quienes eran vistos como sus representantes.

Finalmente, Vargas entiende que este movimiento social sirvió para ubicar nuevamente en la escena política a expresiones vinculadas a Sendero Luminoso, precisamente en la región en donde surge y que fuera la más afectada por la violencia política. En otro plano, permite la reconstitución de antiguos gremios de estudiantes, como los de enseñanza secundaria. El proceso parece tener una instancia de finalización ocho días después del estallido social en Ayacucho, cuando se forma una mesa de negociación que establece un acuerdo provisorio con la fracción disidente del gremio de maestros, que es una credencial que puede hacer valer ante la dirección oficial.

### **Los cocaleros, ¿un conflicto irresoluble?**

Anahí Durand analiza el movimiento social de los cocaleros en el valle del río Apurímac en el periodo comprendido entre el año 2001, cuando la organización que los agrupa designa una dirigencia más radical, hasta abril del 2003, cuando mediante unas negociaciones emprendidas en Lima, se llegan a acuerdos provisorios que sólo le dan una instancia de tregua a los desacuerdos entre las autoridades del gobierno y la organización social de la zona. Habrá en esos años dos marchas de sacrificio, la primera a Ayacucho y la segunda a Lima, que tratan de forzar negociaciones con el gobierno, en las que daría la impresión que los acuerdos no son respetados por la autoridad, dejando al margen la discusión acerca de lo justificado de los planteamientos esgrimidos por cada una de las partes, lo que nos situaría en un problema distinto al aquí tratado.

En lo inmediato, al comienzo del periodo estudiado por Durand, los campesinos entienden que tienen que cambiar su orientación gremial

siendo más activos y mostrándose menos dispuestos a hacer concesiones en la defensa del cultivo de hojas de coca. Existen circunstancias que precipitan esta decisión, como cambios en el mercado producidos por una más activa intervención del narcotráfico en la zona, en parte porque este es desplazado de Colombia por la llegada a ese país de un gobierno conservador, y su alianza con la política de Estados Unidos de erradicación de cultivos, que albergaba también un componente de combate a la violencia política. El cultivo de coca se hace más rentable en el Perú, al mismo tiempo que se produce una notoria caída del precio de los cultivos alternativos, particularmente de los que en teoría tendrían mayor potencial, como el café y el cacao.

Debe tenerse en cuenta, además, que existen antecedentes no muy lejanos en el tiempo en que las autoridades de la zona optaron por una actitud permisiva ante este cultivo, en teoría ilegal. En los años de enfrentamiento con los grupos subversivos que operaban en el área, se formaron los CAD (comités de autodefensa), en los que existía un acuerdo entre los comandos militares que operaban en la zona, las rondas campesinas y las organizaciones de agricultores. No se trataba únicamente de que el costo obligado de este acuerdo era la tolerancia ante la producción de hojas de coca. Se llegaba más lejos, pues esos cultivos eran parte sustantiva del financiamiento en el combate establecido contra los grupos alzados en armas.

Estaban obrando estos antecedentes que eran expresión de que el Estado actuaba, y no necesariamente ejerciendo su autoridad, solamente cuando se encontraba en situaciones límite. Lo que, con cierta libertad de lenguaje sugiriendo un orden que no existió, se denomina la "colonización" de esta zona de la sierra, tiene que ver principalmente con migraciones desordenadas ocurridas sobre todo desde la sierra, alentadas por las oportunidades que presentaban determinados cultivos y que en ocasiones crecían explosivamente para enfrentarse luego a una rápida decadencia por mercados en extremo fluctuantes, primero el cube o barbasco, luego el café, finalmente la coca. Estas oleadas se produjeron sin que los gobiernos cumplieran sus mínimas funciones de promoción, regulación o coercitivas. Los pobladores dispusieron así de un obligado margen de independencia en el que se acostumbraron a actuar.

En la situación actual, y sin que el estudio ingrese en detalle en el análisis de estas políticas —el centro del análisis son los movimientos

sociales que allí ocurren—, tanto Estados Unidos como el gobierno nacional plantean a través de una institución (la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas - DEVIDA) y en el plano de proyectos estratégicos, que a veces son tomados como meramente declarativos, la sustitución de cultivos de coca por otros que sean también rentables, explorando en teoría diversas alternativas. Ellas no son, por lo general, acogidas en la coyuntura actual por los campesinos de la zona. En lo inmediato las autoridades proceden a la erradicación de cultivos, sólo ocasionalmente negociada. Mientras tanto, la nueva administración estadounidense parece inspirar o acompañar estas iniciativas abandonando su anterior posición de corresponsabilidad en el cultivo de coca entre los países productores y los países consumidores.

Una de las consecuencias previsible era la elección de dirigentes más radicales en la Federación de Productores del Valle del Río Apurímac y Ene (FEPAVRAE). En enero del 2001, el designado fue Nelson Palomino, quien mantenía una decisiva posición de defensa de los cultivos de coca, de rechazo a las distintas medidas sugeridas por DEVIDA y de decidido enfrentamiento a las ONG que operaban en la zona y que la mencionada entidad subcontractaba, particularmente CARE, quien a través de otras instituciones establecía una cadena de eslabonamientos para intervenir en ese territorio.

El Estado, además de utilizar a DEVIDA, trataba de actuar en el valle sobre todo a través de entidades encargadas de políticas sociales (el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria - PRONAA; el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social- FONCODES; el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos-PRONAMACHS) y de protección del medio ambiente y de la agricultura, como el Servicio Nacional de Seguridad Alimentaria - SENASA. En toda la región hubo además autoridades locales electas en los ámbitos provincial y distrital.

Los alcaldes elegidos se encontraban sometidos a diferentes presiones: la que ejercían los cocaleros, que en la mayoría de los casos eran un porcentaje significativo de sus electores; la del gobierno y sus intentos de imponer los lineamientos de la política antidrogas; y la de la cooperación internacional. Ante el fuego cruzado establecido, en muchos casos sus posiciones fueron vacilantes; en circunstancias críticas de movilización social, por convicción o por necesidad, la mayoría optó por plegarse a las movilizaciones de los agricultores.

Entre junio y agosto del 2002, una cada vez más desafiante dirigencia de la FEPAVRAE organiza una marcha de sacrificio a la ciudad de Ayacucho que consigue imponerse y alterar la vida de la ciudad. Algunos alcaldes promovieron esta movilización que aparentemente se financió y organizó con recursos propios. Contaron con la adhesión de algunos gremios, mientras que otros se mantuvieron al margen o marcaron sus distancias ante el temor de ser acusados de subversivos.

En el proceso, como veremos que ocurre en muchos movimientos sociales en América Latina y en especial en los países andinos en el periodo reciente, surge un nuevo tipo de liderazgo, menos atenido a principios, inflexible en el momento de negociar y más radical en sus expresiones. En este caso en particular, esto se debe probablemente a códigos aprendidos de Sendero Luminoso —a la falta de consideración hacia su interlocutor, percibido como un enemigo—, y a la vez, del fujimorismo, en su disposición a negociar al margen de cualquier proyecto de largo plazo, evitando o enfrentándose a cualquier forma de intermediación política.

El movimiento social que llega a Ayacucho reclama el fin de la erradicación de los cultivos de coca, la compra por parte de ENACO<sup>2</sup> (la entidad del Estado encargada de comercializar ese cultivo) del total de la producción de la zona, el retiro de las ONG que operaban por cuenta de DEVIDA en el valle, la instalación de servicios de electrificación, la construcción de carreteras y la realización de obras de alcantarillado. Corresponde observar que de lo pedido, sólo las tres primeras demandas aludían centralmente al tema de la coca. Las demás obedecían a necesidades centrales de la zona pero también probablemente al objetivo de ampliar el espectro de sus aliados.

En el acta del 8 de agosto en que se procura ponerle fin al cuestionamiento, intervienen DEVIDA, FEPAVRAE, ENACO y alcaldes distritales. Se acuerda que el gobierno revisará la legislación que orienta su política, que ENACO formulará una iniciativa de compra de los cultivos de coca, que se establecerá un plan estratégico concertado de progresiva erradicación de cultivos y que una comisión multisectorial evaluará la gestión de las ONG que operan en la zona del conflicto.

---

2. Empresa Nacional de la Coca S.A.

Visto en perspectiva, dados los lineamientos que había decidido llevar adelante, no parecía que al gobierno le interesara respetar los acuerdos sino buscar una salida a una coyuntura crítica. Por el lado de la organización de agricultores cocaleros, pareciera que se buscaba restablecer las fuerzas puestas en tensión para nuevamente reiniciar las protestas.

La movilización emprendida, otra vez bajo la modalidad de marcha de sacrificio, se dirigió a Lima a comienzos del 2003, cuando se llevaba a cabo el congreso de la CONPACCP (Confederación Nacional de las Cuencas Cocaleras del Perú). Por ese periodo es detenido y luego procesado el principal dirigente del gremio, Nelson Palomino, acusado de secuestro agravado. La entidad que pretendía agrupar al conjunto de los cocaleros se divide por las deserciones de Cusco, interesado en seguir con sus negociaciones tradicionales con el Estado, y en el otro extremo del valle del Monzón, que planteaba una posición más radical que la del conjunto, imponiendo incluso trabas para el ingreso de autoridades a la zona, trasgrediendo la vigencia de principios de legalidad formal.

El 2 de abril de 2004 se establece el decreto supremo 044 en el que se determina que el gobierno estudiará la demanda efectiva de hojas de coca, la actualización de los padrones de ENACO para facilitar el ingreso de nuevos agricultores y la erradicación gradual y concertada de las plantaciones ilegales.

Se trata otra vez de una nueva tregua, más que de soluciones definitivas al conflicto. Una dirigencia más inexperta en el valle del río Apurímac acepta la intervención de asesores que no pertenecen a la federación, como Eduardo Noriega y Feliciano Abarca, mientras DEVIDA acepta la salida de CARE y deriva a una empresa privada la política en la zona, procurando trabajar más de cerca con los alcaldes del lugar.

Estamos en este caso ante un movimiento social que parte de los agricultores, que se enfrenta a políticas de autoridades que con frecuencia cambian de posición y en el que intervienen redes delictivas que inciden en el juego establecido, varias ONG y gobiernos extranjeros, particularmente Estados Unidos, en ocasiones estableciendo directamente su posición o incidiendo indirectamente en una de las partes del conflicto. Es un movimiento social sensible tanto a la calidad de sus dirigencias como a lo que ocurre en el mercado internacional, y no

es de extrañar que siga produciendo en el futuro expresiones radicales de protesta.

### **Una expresión radical de los nuevos movimientos sociales: los conflictos suscitados por las explotaciones mineras**

Hace poco más de dos décadas, las impugnaciones y negociaciones en la minería eran uno de los ejes principales de la actividad sindical en los países andinos, influyendo en el caso de Bolivia en el impulso de una revolución política y social, y en el Perú constituyendo el sector minero uno de los gremios obreros más decisivos e influyentes que se juntaba en la CGTP o Confederación General de Trabajadores del Perú. En algunas zonas, la conflictividad social sigue siendo tan radical en sus manifestaciones, pero sí son distintos los grupos que se sienten los principales perjudicados por la actividad minera y que expresan su protesta.

Las nuevas modalidades de explotación, después de un periodo relativamente prolongado en que perdieron su importancia estratégica en la economía nacional, recurren a la sub contratación de otras empresas y a la tercerización de sus servicios. El trato con los sindicatos en este proceso pierde importancia; las responsabilidades se comparten o se diluyen entre diversos contratistas. En otro plano, pese a las políticas de privatizaciones emprendidas sobre todo a partir de la década del noventa con una fuerte intervención del capital extranjero, y cuestionando en parte el discurso hegemónico de las élites, se entiende que la minería debe contribuir directa o indirectamente al desarrollo de las zonas en que actúa y no sólo a través de la recaudación impositiva, cuyos alcances constituyen también un tema de discusión política y social.

Asociado a lo expuesto anteriormente, no parecen haberse desarrollado con la suficiente claridad los parámetros que organizarían una discusión sobre la responsabilidad social de estas empresas, sus perspectivas y límites. Corresponde agregar que en el marco de una discusión internacional, pero no sólo de ella dado que se ha hecho sentir también en el país, la sociedad se ha vuelto mucho más sensible a los efectos ambientales que puede suscitar la actividad minera. Existen al respecto opiniones encontradas en las que las consultorías técnicas que procuran solucionar la cuestión son también ellas mismas arena de debate, en ocasiones utilizando las partes en conflicto un mismo

informe para sostener posiciones enfrentadas entre sí, acudiendo a interpretaciones que lucen entonces sesgadas. Finalmente, como en otras etapas de la historia económica del país, la actividad minera es una parte sustantiva de las exportaciones que realiza el Perú, y explica en buena medida el crecimiento de la economía, con las consiguientes expectativas de que puede contribuir directamente, sin mediaciones de un Estado debilitado, al desarrollo regional.

El trabajo de Carlos Meléndez analiza pormenorizadamente el conflicto suscitado por el intento de la empresa minera Yanacocha, que explota oro en la región de Cajamarca, de explorar el cerro Quilish, cercano a la ciudad capital de esa región y que la mayoría de los habitantes de la ciudad considera su fuente de agua. "Colchón acuífero" es el término generalmente utilizado en las discusiones sobre el tema. Esta decisión de la empresa producirá, como analiza el autor, una generalizada movilización social en la ciudad y en las comunidades rurales aledañas.

Esta movilización no aparece sin embargo como una manifestación espontánea, inesperada, sin antecedentes previos, si bien impresiona por lo masivo, porque incluso parece desbordar los alineamientos previos y por la múltiple procedencia de los actores involucrados. Otra vez, como en los casos ya estudiados de Ayacucho, de Asillo y de los cocaleros, se produce un "efecto en cascada" mediante el cual se parte de un reducido grupo inicial y en pocos días, a veces en horas, se van obteniendo nuevas adhesiones hasta convertirse el acto en una protesta multitudinaria.

Cabe reconocer que Cajamarca ha tenido desde muchos años atrás un pasivo ambiental provocado en parte por las explotaciones mineras artesanales. La imagen promocionada por Yanacocha según la cual en este caso se realizaría una labor sin estos efectos negativos y el desajuste con lo que opina la mayoría de la población, explican en parte las expresiones de impugnación radical asumidas.

En todo caso, hay situaciones previas que se encuentran en el trasfondo de las críticas. Los denuncios mineros habilitaron legalmente para que se realizara un conjunto de expropiaciones en las que los campesinos —sobre todo aquellos que no se encontraban en zonas de altura que eran poco rentables— sentían que no se les había pagado el precio adecuado. Esta percepción se hace más crítica aún,

cuando probablemente las propias empresas operadoras (Newmont y Buenaventura) estimaron primero que se encontraban ante una explotación de algunos pocos años y percibieron luego que podría durar varias décadas. Entre otras consecuencias, esto supone buscar nuevas definiciones para el establecimiento de relaciones con los propietarios de los terrenos del entorno, el conjunto de organizaciones sociales de la región, las autoridades municipales y regionales y el Ministerio de Energía y Minas.

En el nuevo contexto se van suscitando un conjunto de precedentes negativos que provocan desde la desconfianza hasta el enfrentamiento directo. La idea de que se cuidaba al extremo el medio ambiente se desbarata, por lo menos según algunos críticos, cuando un camión derrama mercurio líquido en el distrito de Choropampa en junio del 2000. Se trataba de una severa imprudencia de una empresa subcontratista, pero la empresa minera comete su primer error de estrategia —y también de desconsideración hacia las comunidades rurales—, eximiéndose de responsabilidades al principio, como si se tratara de un hecho que escapaba a su control. Ello resulta contradictorio con el carácter de avanzada tecnológica que se le atribuía a la tarea emprendida.

El problema ambiental, que ya tenía precedentes en los primeros estudios sobre la calidad del agua —acaso controvertibles pero influyentes—, se sitúa rápidamente en el primer plano. Y como consecuencia de la conjunción de orientaciones de algunos organismos de cooperación internacional y de los reclamos locales, surgen los primeros grupos ecologistas que tendrán una marcada influencia en los acontecimientos posteriores y que ganan en la imprudencia aludida, su primera y acaso inesperada credencial de legitimidad.

El episodio del derrame de mercurio no tiene una solución satisfactoria. La empresa minera reacciona tardíamente, y de rechazar inicialmente cualquier responsabilidad pasa a definir un improvisado plan de obras de proyección social en la zona afectada, destacando entre otras iniciativas los planes de cobertura en salud y la construcción de losas deportivas.

En parte por la desconfianza suscitada por este episodio, en parte porque se iban gestando un conjunto de reivindicaciones por una actividad como la minera, que altera los patrones de desarrollo de la región, suscita expectativas y motiva sospechas, van surgiendo nuevas

protestas e impugnaciones. Los ronderos de Bambamarca se movilizarán así, denunciando la desaparición de truchas en los ríos de su provincia, atribuyéndola a los efectos de la explotación minera. Se abre, quizás inadvertidamente, una compleja discusión sobre las razones que justificarían esta demanda. Las truchas son extremadamente sensibles al cambio de temperatura de las aguas. Ello puede producirse por cambios climáticos, por algún agroquímico, y por supuesto, por las remociones de tierra provocadas por la mina. Esta indeterminación justifica tanto las rápidas movilizaciones como las frágiles excusas, sin que una y otra parte puedan esgrimir un argumento plenamente justificado. Este no es un caso especial. Se encuentra inscrito en la dinámica de los nuevos movimientos sociales en el ámbito internacional y, como veremos, en el de la región andina.

En setiembre del 2001 ocurrirá otro acontecimiento que suscita sentimientos parecidos. Un grupo de vecinos de Cajamarca y de organizaciones sociales asegura que, junto con el agua, sale mercurio de algunas cañerías de la ciudad, un hecho que una vez más se atribuye a la actividad minera. Mientras que algunos profesionales señalan que desde un punto de vista científico eso no puede ocurrir, otros opinan que bajo determinadas condiciones es posible que suceda. Al margen de esta discusión, Yanacocha es vista con creciente desconfianza por la sociedad regional.

La empresa minera obtiene la autorización del Ministerio de Energía y Minas para explorar el cerro Quilish en el 2004. La mayoría de los vecinos de la cercana ciudad de Cajamarca considera que el río Grande, que recorre una parte contigua al mencionado cerro, es su principal fuente de agua y que el cerro mismo es un indispensable "colchón acuífero". Esta opinión parece avalada en una ordenanza municipal del año 2000 que declara al mencionado cerro un área protegida.

Al margen de si estos argumentos son válidos o no, es evidente tanto que el sector minero había tomado partido por Yanacocha como que hubo una falta de criterio de oportunidad al decidir realizar las tareas exploratorias. Resulta por lo menos un despropósito haber decidido explorar el cerro Quilish cuando el territorio sufría una pronunciada sequía.

Los campesinos comuneros ocupan el cerro y son desalojados el 2 de setiembre del 2004 por policías que llegan al lugar en camiones

y helicópteros, dejando atrás decenas de heridos y detenidos. Al día siguiente, en protesta por esta represión, un grupo de estudiantes universitarios y de institutos pedagógicos cierra las compuertas de la represa El Rosario y deja sin agua a la ciudad de Cajamarca. De la manera como se evalúan los acontecimientos, esta medida perjudica a la mina y no a quienes la tomaron. Es como si se la hubiera interpretado, no como un acto de fuerza de efectos inmediatos, sino dando cuenta de la situación límite e irreversible a la que se podría llegar en el futuro de seguir con una determinada orientación.

Un sacerdote vinculado a una organización ambientalista ejerce de mediador, un papel que se le atribuye a las iglesias también en conflictos municipales y que denota la falta de legitimidad de las autoridades nacionales y locales en tareas de arbitraje o de resolución legal de conflictos que debieran serle inherentes. Se crea una comisión de alto nivel con representantes del Ministerio de Energía y Minas, funcionarios de la minera, autoridades municipales y ocho dirigentes de comunidades que administran los canales de regadío. La resolución que autorizaba la exploración en el cerro Quilish se deroga, lo que no altera la dinámica que se había desencadenado y que lleva a formar un comité cívico de amplia convocatoria que termina el 15 de setiembre en un paro regional en el que intervienen trece provincias y alrededor de cuarenta mil personas —desde campesinos hasta colegios profesionales—, con un nivel de compromiso antes no asumido por las autoridades locales.

En todo caso, como muestra con detenimiento el estudio de Meléndez, las distintas instancias de concertación creadas fracasan en lo que debiera ser su primera tarea: prevenir los conflictos. El Ministerio de Energía y Minas, por su parte, desiste con frecuencia de intervenir cuando se desatan coyunturas críticas, al margen de que sea razonable o no su cerrada defensa de la actividad minera. Por otro lado, las autoridades regionales y municipales no poseen un esquema claro, al punto que sus decisiones no apuntan a una dirección definida, lo que explica que la población irrumpa en movimientos de protesta. Teniendo en cuenta este conjunto de circunstancias, resultan previsibles las protestas, y sin embargo, las élites limeñas las interpretan como manifestaciones sorprendidas.

Este conflicto muestra un abigarrado conjunto de actores cuyos intereses no son siempre fáciles de conciliar, como cuando sus objetivos

trascienden el ámbito local. Los comuneros se preocupan por las consecuencias de la minería en sus actividades cotidianas y a la vez encuentran oportunidades en este nuevo escenario, lo que los lleva a movilizarse. Las empresas mineras, que por lo general se organizan en compartimentos, comienzan pensando que su contribución principal al país son las divisas y los impuestos que aportan, delegan al Estado y a los municipios las tareas del desarrollo —lo que parece racional política y jurídicamente— y luego pasan a comprender que esta responsabilidad mínima que se han autoatribuido no parece bastar.

Los gobiernos locales valoran la actividad extractiva tanto como las demandas de la población y no consiguen definir una orientación que legitime su autoridad en este juego de intereses diversos. Las empresas transnacionales deben rendir cuenta a sus inversionistas. Las organizaciones ambientalistas, por lo general con convicciones arraigadas, deben persuadir acerca de lo que están haciendo a las agencias de cooperación que las apoyan. El sector minero entiende que debe principalmente garantizar la inversión privada, y no admite matices que quizás no alterarían esta orientación central. La población urbana ve afectada su vida cotidiana por las actividades mineras, a la vez que considera con detenimiento las perspectivas de desarrollo para su región, y el resultado son más interrogantes que respuestas. Buena parte del arte de la política es agregar intereses y simplificar las opciones. No parece ser éste el caso.

### **El Estado y su falta de autoridad**

En el conjunto de conflictos descritos, hemos indicado cómo existen actores diversos tratando de hacer valer sus intereses. Sin embargo, casi en ningún caso puede comprobarse que algunos de ellos pudieran prevalecer o que hubiera una instancia de negociación definida en términos más o menos precisos que permitiera ordenar ya no sólo nuestro análisis sino la propia lógica de los protagonistas.

Se ha encontrado en cuestionamiento la idea del Estado ordenando a la sociedad, cumpliendo sus funciones regulatorias, coercitivas o de arbitraje. Se ha señalado con frecuencia la falta de capacidad de penetración del Estado en el territorio nacional. Quizás más que no intervenir, el problema es la falta de calidad de su presencia: autoridades

locales que no son interlocutoras reconocidas; fiscales que actúan intempestivamente; organismos de control que arrastran una pesada inercia burocrática que les impide actuar con celeridad y eficacia —lo que contribuye a que los conflictos se agraven—; y finalmente, sectores del Estado que toman posición a favor de una las partes enfrentadas —ocurre como vimos claramente en la minería, pero no sólo en este sector—, sin entender el contexto en donde están surgiendo los movimientos sociales o desautorizando apresuradamente sus reclamos.

Por último, falla, como señala O'Donnell, instituciones estatales vinculadas a una rendición de cuentas horizontal "que actúan para prevenir, indemnizar o sancionar acciones o inacciones presumiblemente ilegales de otras instituciones o funcionarios estatales" (PNUD 2004). En el orden de cosas presentado, la reforma en estas instituciones es necesaria pero con frecuencia también es un salto adelante que esquiva demasiado fácilmente las vicisitudes del presente. Los problemas se van dejando para el futuro, a la vez que se sabe que no existe la voluntad política necesaria para iniciar un cambio. Quizás con mayor modestia debiera reclamarse que aquello que ya existe, funcione adecuadamente. No ha ocurrido, por cierto, en ninguno de los casos estudiados en este libro.

### **Partidos y élites**

Salvo en el movimiento social estudiado en Ayacucho, no han actuado visiblemente organizaciones políticas nacionales. Y aun en el caso mencionado, que parece ser una excepción, se trata de fracciones de partidos cuyos enfrentamientos —radicales en sus expresiones, a veces exacerbadamente ideológicos en sus planteamientos— no consiguen traspasar los límites de la discusión que se plantea solamente en una región.

El Partido Nacionalista, por ejemplo, al margen de lo que pueda ocurrir con él en los años venideros —un tema que escapa a los fines de este trabajo—, alcanzó una inesperada vigencia política, no porque fuera capaz o porque se planteara siquiera articular intereses, sino porque expresa un difuso pero a la vez afirmado sentimiento de malestar con respecto al funcionamiento del sistema.

Y ante la falta de proyectos articuladores, es probable que en algunas zonas, precisamente las más conflictivas, se difuminen los límites

entre partido y movimiento, los planos se confundan o no logren confluir en otros, y ocurra algo que no se parece en nada a la laboriosa construcción institucional que se tiende a atribuir a las organizaciones políticas tradicionales. No se trata entonces —como se dice habitualmente— de que los movimientos sociales no se canalicen por cauces institucionales. Queda pendiente responder a la pregunta previa: de qué cauces estamos hablando.

Y en este proceso, no parecen existir élites con capacidad de convocatoria o de formar opinión en lo político o en lo social, aun cuando algunas mantengan su influencia en el plano económico. Esta situación hace que los análisis políticos y sociales sean con frecuencia juicios improvisados. En Lima no se sabe lo que ocurre en las regiones, en el norte del país, lo que sucede en el sur, y así, nadie puede asumir una representación que no tiene. Y hasta el propio espacio mediático, al que se le suele atribuir una importancia decisiva, no logra formar una sustantiva corriente de opinión.

### Un nuevo estilo de movimientos sociales

Como veremos más adelante, existe un marcado contraste entre la numerosa literatura que existe sobre los movimientos sociales en América Latina y lo relativamente poco que se ha profundizado en las diferentes versiones teóricas del concepto. Quizá estas deficiencias no sean sólo propias de la región. Llama la atención cómo numerosos autores de diversa procedencia enfocan el tema desde una perspectiva en cierto modo encerrada en sus propios conceptos, sin que haya un diálogo con otras corrientes de interpretación de la materia, poco dispuestos a analizar las conexiones con el sistema político y en algunos casos también con la historia, sobre la que hacen a menudo gruesos trazos, abarcando prolongados periodos.

De lo expuesto, surgen características comunes en los movimientos sociales examinados y que nos parece han sido señaladas con corrección en estudios que todavía son relativamente marginales respecto de la corriente principal de interpretación (Zibechi 2003).<sup>3</sup> En

3. Coincidimos con este autor acerca de las características de estos nuevos movimientos sociales, pero no cuando afirma que ellos expresan nuevos lazos sociales

primer lugar, impresiona en todos los casos examinados la territorialización de las manifestaciones. Ellas se circunscriben a determinadas zonas y no necesariamente buscan proyectarse a otros territorios, sino dirigirse directamente al Estado central, cuestionando con frecuencia su autoridad y legitimidad.

Estos movimientos tienden a enraizarse en determinados lugares alejados de los lugares centrales en donde se acostumbraba ejercer la política tradicional. Pocas veces surgen en las grandes ciudades o en espacios donde hay una producción rural intensiva. Hemos visto que los cuatro espacios considerados fueron comunidades campesinas que sólo después llevaron a una movilización generalizada, como en el caso de la minería; valles de difícil acceso como los coccaleros; ciudades como Ayacucho donde faltan élites de poder, que se reducen a una pocas familias descendientes de notables, representantes de ONG o de proyectos especiales (Diez 2002); y distritos formados por comunidades y vecinos en Azángaro, Puno, con autoridades de escaso predicamento.

Alberto Olvera, un autor que por general tiende a enfatizar las preguntas potencialidades de la sociedad civil en América Latina, advierte que los conflictos y la resistencia se han trasladado cada vez más a los espacios locales y que existen de modo cada vez más acentuado carencias —si no severos límites— en la capacidad de articular las diferentes demandas (Olvera 2002). Procesos similares a los del Perú están ocurriendo en América Latina, y en particular en los países andinos como Ecuador y Bolivia con sus respectivos movimientos indígenas, aunque también en Brasil, con los movimientos de los Sin Tierra.

Como señala Porto Gonçalves, nos encontramos ante una falta de capacidad de integración del estado-nación, una de cuyas respuestas es la de "delimitar un territorio". Así, entre otros ejemplos, "los desempleados reinventan las luchas sociales bloqueando calles y de esta manera retomando su lugar en el espacio general en la producción de la sociedad, ellos que fueron descolocados (desplazados) de los lugares fijos de producción (fábricas, oficinas, haciendas). En fin, los distintos movimientos sociales resignifican el espacio y de este modo con nuevos

que recrean espacios propios, autónomos y alternativos, al margen del Estado. Esta es al mismo tiempo una propuesta radical y despolitizadora.

signos delimitan la tierra, hacen una nueva geografía, reinventando la sociedad. La geografía, de este modo, de sustantivo se transforma en verbo, acto de marcar la tierra" (Porto Gonçalves 2004).

Cambia también en su naturaleza el discurso sobre la inclusión social. En parte, porque no se trata de problemas que las élites —conscientes del problema— resuelvan, como ha ocurrido en otras situaciones. En parte también, porque los que antes se sentían marginados se encuentran ante lo que consideran una oportunidad para hacer valer sus derechos. En buena parte de los casos aquí examinados, son ellos los que se constituyen en actores influyentes y hasta decisivos. Los valores que defienden y sus aspiraciones y demandas se expresan sin que influyan actores externos tan significativamente como en episodios anteriores.

Planteadas así las cosas, hemos visto que en los casos que se analizarán en este libro, a la vez que los protagonistas reclaman la intervención del Estado, toman distancia de él. En pocas ocasiones estos acontecimientos terminan en casos de cooptación o clientelismo, como ocurriera en otras etapas de América Latina. Es cierto que entran en juego un conjunto de actores —algunos de ellos internacionales— que tratan de hacer valer su opinión, pero existe, como se ha visto, una manifiesta preocupación de parte de los principales involucrados por mantener su autonomía.

Los partidos nacionales no tienen influencia o cumplen un papel tangencial. Quizás resulta exagerado señalar, como han hecho algunos autores, que estos movimientos tienden a la autorrepresentación. Lo que es cierto es que su relación con las organizaciones políticas tradicionales es de desconfianza y que las dirigencias de estas organizaciones encuentran dificultades para cumplir tareas de mediación cuando una comunidad protesta. En algunas circunstancias, esto lleva a constituir nuevos alineamientos políticos, como ha ocurrido en Bolivia o Ecuador, o a que de modo indirecto se establezcan relaciones con nuevos partidos, tal como ha sucedido en el Perú recientemente.

Estos movimientos sociales se caracterizan también por un mayor protagonismo de las mujeres en cargos de dirigentes. Ellas manejan con soltura un discurso que pasa de las negociaciones cuidadosas a las confrontaciones abiertas. Han hecho suyos los códigos de la violencia social y del autoritarismo político. Estas nuevas posiciones alcanzadas especialmente por aquellas que asumen representaciones indígenas y

las líderes cocaleras no parecen poder explicarse sino de manera muy parcial por los cambios culturales que ha procurado introducir el feminismo. Las trayectorias de estas nuevas lideresas están en cambio marcadas por la migración, por haber vivido en centros urbanos una parte de su vida y haber alcanzado mayores niveles de escolarización. Influye también que, a diferencia de las reivindicaciones tradicionales de los gremios sindicales, existe una más estrecha relación entre economía familiar e ingresos. Lo hemos visto en el caso de las comunidades afectadas por la minería y en el movimiento de los cocaleros.

Las demandas, además, no se centran en los sueldos, sino en necesidades básicas de un territorio, como agua y otros servicios, y en las rentas derivadas de los hidrocarburos, entre otros recursos. Si bien se apoyan en parte en lo redistributivo, estas demandas aluden a legados étnicos y culturales que fundamentan los derechos que la población reclama.

El afianzamiento territorial al que hemos hecho referencia, otorga, es cierto, capacidades de innovación y resistencia en una zona, pero dificulta establecer redes más amplias. Se ha podido apreciar este hecho en las protestas locales poco articuladas entre sí, en las dificultades de unificación del movimiento de los cocaleros, en la debilidad de organización de la CONACAMI (Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería), que pretende juntar al conjunto de los afectados por esa actividad, y en las fracciones de gremios nacionales, como el de los maestros. El control de una determinada zona promueve liderazgos probablemente cuidadosos en preservar sus competencias en los sitios donde actúan, y distantes —de manera deliberada o no— de otros liderazgos que acaso persiguen los mismos objetivos en otros lugares.

Probablemente ello incida en trabar la renovación del sistema político. Mientras entran en decadencia los partidos nacionales históricos, existen dificultades para constituir nuevas organizaciones políticas con perspectivas de durar en el tiempo.

### Los gremios

Los sindicatos forman parte de lo que se había dado en llamar "movimientos sociales tradicionales". No nos extenderemos en el tema porque escapa a los propósitos de esta introducción. Sólo diremos que muchas de sus rutinas centradas en la defensa de un trabajo estable

han perdido vigencia, como consecuencia de los cambios económicos y de una legislación que les quita espacio para sus protestas y sus negociaciones. Como contrapartida, están surgiendo nuevas formas de asociarse dispersas en el espacio, pero en las que la procedencia de clase trata de articularse con la demanda étnica en un discurso que no queda solamente en la denuncia de una creciente exclusión social que ha afectado a obreros, campesinos, empleados. Al asociarse los dos elementos señalados de discriminación —la procedencia de clase y lo étnico—, pueden hacerse más radicales los planteamientos contestatarios y, como también veremos, el repertorio de las protestas. Ya no se trata únicamente de la huelga seguida de negociaciones sino de bloqueos de caminos y de movilizaciones en las ciudades. En la mayoría de los países de América Latina la política ha retornado a las calles como uno de los escenarios privilegiados.

### **La vigencia de los llamados nuevos movimientos sociales**

Este escenario, por cierto de confrontación, supone nuevos estilos de hacer política. Bajo ese mismo concepto se hablaba de los movimientos que surgieron desde 1970 y que defendían un territorio físico —como el cuerpo y la identidad sexual—, un espacio —como el entorno físico, la vecindad y la ciudad—, los derechos humanos y el medio ambiente. Estos temas estaban en parte olvidados por los partidos, los gremios y el Estado en Europa occidental, en la medida en que la agenda política tenía que ver fundamentalmente con pactos asociados a la productividad y la redistribución del excedente. Se habían dejado de lado aquellos aspectos que tenían que ver con la vida cotidiana o que cuestionaban las rígidas separaciones entre lo público y lo privado.

Los movimientos en mención tendían a establecer débiles jerarquías entre sus miembros, tomando distancia de los tradicionales criterios de autoridad. Sus compromisos eran universales. Buscaban traspasar fronteras y su apoyo fundamental lo constituían las nuevas clases medias y los jóvenes profesionales.

En América Latina se recurrió en parte a la lógica de estos movimientos, en la medida que las dictaduras militares cerraban otros espacios para el ejercicio de la práctica política. Estas reivindicaciones que en buena parte ocupaban el espacio de la cultura podían ser más

toleradas por los regímenes autoritarios y procuraban influir en la búsqueda de cambios democráticos.

Estamos, como se ha expuesto, en una etapa diferente. La recuperación política de lo étnico se plantea de modo más acentuado en términos de poder. La defensa del medio ambiente moviliza directamente a las comunidades afectadas, de una manera más radical que los ciudadanos bien intencionados que se preocupan por el tema. Los intereses ahora resultan mucho más marcados, a cambio de ser más centrados en un espacio y menos universales en sus pretensiones. Ha cambiado además la base social que les prestaba su apoyo. Ahora son grupos populares postergados y no personas en situaciones relativamente privilegiadas. Y el feminismo ha pasado a ser una tarea cada vez más especializada a cargo de determinadas élites que circulan en ámbitos internacionales, mientras que un nuevo grupo de lideresas realiza planteamientos radicales en los que la reivindicación de género ya no es lo más importante.

### **Los marcos teóricos para analizar los movimientos sociales**

Corresponde ahora analizar los casos estudiados de acuerdo a las teorías que existen sobre su lógica de actuación y las razones por las que suceden. En general, salvo los puntos de partida que a nuestro criterio son aproximaciones preliminares y superficiales (que indicaremos), las distintas interpretaciones de estos procesos, si bien no coinciden, son valiosas.

Los movimientos sociales que han irrumpido en el Perú en los últimos años parecen, en la mayoría de los casos, haber tomado por sorpresa al gobierno, a la clase política y a buena parte de quienes interpretan lo que está ocurriendo en la sociedad. Surgen entonces lecturas no siempre bien fundamentadas. En muchas de ellas, quizás las menos informadas pero a la vez las más influyentes, estas nuevas expresiones se explican como una suerte de atavismo o reflejo condicionado. Siguiendo, acaso sin darse cuenta, viejas lecturas sobre las expresiones de protesta, señalan la irracionalidad de estas expresiones o por lo menos su falta de cálculo o sus propósitos espurios. Este tipo de consideraciones sustituye el esfuerzo de comprender por la calificación moral, y el poder de movilización de un grupo se atribuye a unos hasta

entonces inadvertidos dirigentes que logran convencer y exacerbar los ánimos de una multitud poco informada y a la vez violenta.

Muchos de los críticos de estas nuevas expresiones de impugnación podrían compartir la reflexión de Le Bon acerca de que el advenimiento de las clases populares supone manifestaciones tumultuosas producto de sentimientos primarios, en las que las personas inmersas en la multitud suspenden su individualidad, arrastradas por la imitación o el contagio, y cuestionan a las élites existentes, sólo para finalmente ceder ante un nuevo líder. Estos mismos críticos podrían sino seguir, con un poco más de rigor, un razonamiento que tuviera vigencia hace cuatro décadas: en sociedades fragmentadas —como al fin de cuentas parece ser la peruana—, la falta de vínculos que consigan extenderse a un espectro relativamente amplio de personas o grupos, facilita la manipulación política y la búsqueda de certidumbre y llevan a confiar y delegar en un liderazgo que hasta entonces no contaba con una consistente trayectoria pública (Kornahuser 1969).<sup>4</sup>

Esta interpretación deja de lado los motivos por los que se forman los distintos grupos y las razones invocadas para sustentar sus demandas, que parecen diluidas, sin niveles mínimos de concreción.

Finalmente, muchos autores han adoptado, a veces sin saberlo, los rudimentos de una interpretación social de estos movimientos basada en la privación relativa. Esta privación puede deberse a expectativas que no se cumplen y cuyo desenlace es la frustración<sup>5</sup> (Gurr 1971), a situaciones de movilidad social descendente o a casos de incongruencia de estatus en los que los ingresos, el prestigio y el poder no se corresponden. Esta teoría, sin embargo, no explica cómo se pasa de una situación de pérdida o frustración a otra de movilización. Se limita a establecer una relación de causa-efecto. No obstante, este tránsito requiere de redes de solidaridad, recursos, organización, identidades, oportunidades, todos elementos que exigen análisis. Algunas de estas explicaciones generales parten de un supuesto sentido común más que

4. Cabe señalar, sin embargo, que Eugenio Tirón —un reconocido sociólogo chileno— interpretaba en estos términos lo que ocurría en la sociedad peruana en la década del noventa.

5. Algunas de las primeras interpretaciones sobre la vigencia de Sendero Luminoso entre jóvenes universitarios recurrían a esta explicación.

de una elaboración previa. Suelen provenir de autoridades o empresarios que se han visto afectados por los movimientos. Sin importar si sus demandas son legítimas o no, parece haber un intento de quitarle competencia racional al eventual adversario, lo que en nuestra sociedad no es sólo una expresión de intolerancia sino también con frecuencia de racismo.

Algunas corrientes de pensamiento también de larga data, pero que siguen vigentes, señalan que los conflictos no son incompatibles con el orden social (y hasta resultan un reflejo de su vigencia). Se trata entonces de institucionalizar los conflictos, situarlos en una agenda, darles un marco político para tratarlos, como veremos más adelante.

Las distintas teorías vigentes sobre los movimientos sociales que desarrollaremos —la de la movilización de recursos, la de la estructura de oportunidades políticas y las que otorgan importancia predominante a la formación de identidades personales o de grupo en esos procesos—, coinciden todas ellas en entender la inconveniencia de hablar de patologías cuando estudiamos estas expresiones. No se trata de entender los movimientos sociales como signos inevitablemente desestabilizadores. Se trata de entenderlos como nuevas formas de comprender las instituciones y normas, que a su vez promueven nuevas formas de vida —como ocurre con los ecologistas o con los que reivindican el género, la preferencia sexual o los derechos humanos— o buscan un cambio en las relaciones establecidas —como ocurre con los casos de los que se ocupa este libro, que como hemos estado viendo, tienen características propias, diferentes a las mencionadas antes y parecidas en muchas de sus características a lo que ocurre en la mayoría de los países andinos en la actualidad.

Por otro lado, las diferentes teorías que analizan los movimientos sociales parecen coincidir al definirlos, en que hay en ellos una estrategia y que, por lo tanto, son algo más que un simple tumulto y desborde. Basta tomar en cuenta las definiciones de los tres autores probablemente más reconocidos en este tema, Charles Tilly, Alain Touraine y Alberto Melucci.

Para Tilly, los movimientos sociales son una acción colectiva discontinua en el tiempo en la que la gente se reúne no sólo para defender sus propios intereses sino de una forma que afecta directa, visible y significativamente el orden establecido. Ello supone en algunos casos

un desafío prolongado y organizado a la estructura existente por parte de aquellos que no disponen de las ventajas de otros actores. En ocasiones, los que aparecen como portavoces de una base social no disponían hasta entonces de una representación formal o al menos reconocida (Pérez Ledesma 1994). La irrupción, la escalada de la protesta, su carácter de confrontación, la ampliación de quienes la apoyan y se movilizan y hasta su carácter desafiante responden bien a los casos que vamos a considerar aquí.

Otros autores entenderán que estos movimientos son sistemas de acción que se definen, por un lado, por orientaciones y oportunidades, y por otro, por constricciones sistémicas, formando en el proceso un "nosotros" colectivo. Las orientaciones toman en cuenta los fines de la acción, sus medios, sus posibilidades y límites y sus relaciones con el ambiente. Es un proceso que está atravesado por diversos obstáculos: en lo que respecta a los objetivos, porque no siempre serán congruentes ni podrán ajustarse al corto y largo plazo; en lo que respecta a los medios, puede ocurrir que no sean los más apropiados para los propósitos perseguidos; en lo relativo al ambiente, porque deberá hacerse un balance que puede ser cuestionado entre el equilibrio que se requiere al interior del propio movimiento y sus relaciones con el exterior (Melucci 2002). Y otra vez veremos en los trabajos aquí presentados estas características y dificultades.

En lo que respecta a Touraine, ha trabajado por largo tiempo este tema, incorporando progresivamente a su propuesta sociológica una interpretación cada vez más vinculada a la filosofía. Dejamos de lado, atendiendo a los fines de esta introducción, este último aspecto. Los movimientos sociales aparecen entonces para este autor como una acción a la vez culturalmente orientada y socialmente conflictiva de una clase social en su posición dominante o dependiente sobre los modos de apropiación de la historicidad y los motivos políticos y culturales que los orientan (Touraine 1987). La definición de Touraine es un poco más compleja que las anteriores. Sin embargo, no difiere tanto de ellas como parece a primera vista. Cuando se refiere a clase social, entiende que la definición marxista que opone fuerzas productivas a relaciones sociales de producción es una construcción metafísica y opta por un análisis que se centra en actores que se encuentran y hasta se definen a través del conflicto. Y la historicidad la vincula a la idea de un proyecto

que produce la misma acción, deslizándose en sus trabajos del tema de las organizaciones a las opciones de los individuos. Y como en las otras definiciones, otra vez se encuentran inscritos en el proceso, el conflicto y la diferencia social entre los protagonistas.

Quizás llame la atención y explique buena parte de los prejuicios existentes el hecho de que estos movimientos que se van a analizar parecen irrumpir intempestivamente como si tomaran por sorpresa a la sociedad y en particular a sus élites políticas y sociales. No obstante, tampoco debiera llamar esto demasiado la atención. Melucci ha señalado con acierto que estas modalidades de acción colectiva tienen un elemento de latencia y otro de visibilidad. El periodo de latencia se apoya en redes de solidaridad existentes o que se van estableciendo entre los actores, en las que se van construyendo códigos de interpretación alternativos, a veces desafiantes respecto al orden social existente. En el conjunto de casos examinados en este libro, los movimientos no surgen como un simple e inadvertido estallido. Se van sedimentando en un periodo más o menos prolongado en que se van juntando argumentos y demandas.

En sus diferentes trabajos, Melucci asume posiciones con diferente grado de radicalismo. En efecto, cuando el movimiento se hace notorio, persigue la redistribución de recursos y de papeles aspirando a cambios organizativos. O bien se pasa a un plano directamente político que procura romper los límites del sistema revelando la cuota de violencia, silencio y arbitrariedad que subyace en los códigos dominantes y pugna por la apropiación y reapropiación del significado de los acontecimientos sociales lo que, a nuestro criterio, lo acerca a la dimensión ya aludida de historicidad de Touraine. En los casos existentes, se trata a veces de entender cómo operaban desde antes las redes de solidaridad —probablemente ello ocurra en los conflictos de las comunidades con las empresas mineras y en los movimientos cocaleros— o cómo se plantean alternativas radicales, aunque esos proyectos puedan parecer inconsistentes, mal hilvanados, aparentemente inermes si se plantea una discusión crítica de sus alcances. Pero en todo caso, resulta acertado distinguir entre latencia y expresión social y no quedarse, como señala Melucci, apegados a la engañosa "opacidad de lo visible" (Melucci 1994, 2002).

El mismo problema y parecidas soluciones, lo que expresa un extendido consenso sobre el tema, se encuentran en la distinción entre

movilización para el consenso y movilización para la acción. La primera línea requiere definir una visión del orden social, la ubicación más o menos precisa del problema a resolver y la formación de un público favorable, lo que en algunos casos exige la intervención de algunos militantes. La segunda supone compromisos activos expresados en manifestaciones sociales, previsibles o no para aquellos que permanecieron ajenos a su formación (Klandermans 1984). Quizás, de los casos aquí estudiados, las manifestaciones de maestros en Ayacucho son las que más se ajustan a esta línea, aunque ella se encuentra también presente en los demás.

### ***La teoría de la movilización de recursos***

Los movimientos sociales necesitan —como señala la llamada teoría de la movilización de recursos— instrumentos que faciliten la acción colectiva. En principio, como indican Mc Carthy y Zald, se requiere del contacto previo de algún miembro del movimiento —especialmente en su fase de constitución— con otras asociaciones, lo que le permitirá en determinadas coyunturas críticas contar con alianzas confiables y ampliar el número de participantes; de una historia anterior de activismo que ayude a conocer las formas más convenientes de manifestarse y eventualmente de definir una estrategia; y de una ausencia de restricciones personales de diverso tipo, lo que de no ocurrir, elevaría los costos de participación.

Un movimiento social puede disponer de ventajas tangibles, como dinero, locales o sistemas de comunicación, y en otro plano, intensidad en los vínculos asociativos. La comunicación y los vínculos parecen ser los recursos predominantes en los casos estudiados en este libro. La organización, o los esbozos de la misma, resultan decisivos en la medida en que disminuyen los costos de participación, facilitan el reclutamiento de nuevos participantes y establecen una estructura jerárquica que favorece la toma de decisiones.

Entre las ventajas intangibles se encuentra que se haya formado un sentimiento de identidad compartida, que se maneje un discurso legitimando las posiciones asumidas o que se van a asumir, que se disponga de habilidades para asociarse y de personas dispuestas a asumir un trabajo voluntario.

El sistema se consolida si existen militantes activos comprometidos con la organización y la movilización posterior. No se trata, como en un sistema político convencional, de una intermediación relativamente estable con rutinas establecidas. Debe graduarse el ritmo del proceso de modo de ponerse al frente en situaciones de desborde y de no apartarse demasiado de quienes intervinieron en el movimiento cuando éste ingresa a una fase de desmovilización.

En los casos aquí considerados se podrá advertir cómo los distintos movimientos van adquiriendo lo que llamamos beneficios tangibles e intangibles, así como la vigencia y a la vez la fragilidad de los liderazgos que se van construyendo. Ocurren, utilizando una imagen arbitraria, procesos sostenidos de acumulación a veces expuestos a eventuales quiebras.

A Tilly generalmente se le ubica también en el marco de la teoría de la movilización de recursos, si bien su horizonte de observación es más amplio pues se preocupa por estudiar procesos históricos de largo plazo. Para lo que se persigue en esta introducción, interesa examinar el concepto de movimientos sociales —al cual ya nos referimos— y lo que se denomina "repertorios de acción colectiva", pensando en las modalidades de acción en Europa Occidental.

El concepto de repertorio se refiere a la continuidad de acción que recorre a un conjunto de generaciones en el supuesto de que los cambios en las medidas que se toman ocurren sólo en largos intervalos. Existe más bien en una población un conjunto de medios de acción limitada y relativamente bien establecida para el logro de medios de acción. Para Tilly, el mencionado repertorio es en el siglo XVIII parroquial, particular y bifurcado, y en siglo XIX, nacional, modular y autónomo (Traugot 1995).

En líneas generales, hasta principios del siglo XIX predominaban las modalidades localistas de protesta, entre otras, los motines, los procesos judiciales populares, la destrucción de peajes, la expulsión de trabajadores ajenos a la comunidad, las invasiones colectivas de terrenos privados y las expresiones simbólicas, como por ejemplo un espantapájaros simulando un personaje repudiado o representaciones teatrales burlándose de alguien. Con frecuencia se recurría al mecenazgo, a la protección de un notable del lugar, que interponía sus supuestos buenos oficios ante las autoridades encargadas de tomar las decisiones.

En el periodo siguiente —con el advenimiento de la industria y la producción en gran escala— se gana en autonomía y desaparece la

figura del patrón mecenas o intermediario, en ocasiones convertido en un adversario. Es el tiempo de las asociaciones de amplia cobertura, en especial los sindicatos, de los programas, los eslóganes, la salida a las calles en las grandes ciudades, las barricadas, las huelgas, las manifestaciones y los mítines en las plazas.

En las últimas décadas se asiste a una tercera generación de repertorios en la que se introduce en ocasiones una dimensión internacional a las protestas. Las jerarquías establecidas se vuelven más laxas y hasta se nota una mayor resistencia a delegar en una autoridad que se haga cargo de la definición y la conducción de las tareas a emprender. Se introducen temas en los que se recurren a expertos, como los relativos a problemas que afectan la salud pública y el ambiente. Surgen líderes que por un breve lapso se ponen al frente de la protesta con un discurso por lo general antielitista, a la vez que aparecen técnicos, personas comprometidas y profesionales que combinan calculadas prácticas de cabildeo, repudios exacerbados y una sociabilidad lúdica.

Si tuviéramos que considerar los casos que estamos estudiando, como en general las manifestaciones de protesta en los países andinos, pareciera que en lugar de una ordenada secuencia se superpusieran todos los tiempos y todas las expresiones a los que alude Tilly, haciendo que pierda en buena parte su sentido la idea de secuencia. La huelga convive con el bloqueo de caminos; las manifestaciones, con invasiones de terrenos; se afirma el espacio local como ámbito de proyección de las acciones mientras se ocupan las plazas; se destruyen edificios y las expresiones culturales toman una mayor relevancia con el recurso a distintas representaciones simbólicas en las que se ridiculiza y se desafia a una autoridad; se ejercen formas de la llamada justicia popular a la vez que se reclama la intervención efectiva y transparente de las instituciones del Estado de Derecho.

### ***La teoría de la estructura de oportunidades políticas***

A nuestro criterio, la teoría de la estructura de oportunidades políticas complementa —y creemos que se demuestra en los casos expuestos— a la teoría de la movilización de recursos, si bien algunos autores tienden a contraponerlas. Las oportunidades surgen, en primer lugar, por las políticas de Estado. Es cierto que en rasgos generales, estas tienden a

controlar a las organizaciones sociales o al menos a delimitar su ámbito de influencia de modo de prever sus acciones. Sin embargo, las exigencias de legitimación que necesitan de un apoyo social extendido pueden conducir a las autoridades a facilitar que la población exprese sus quejas y demandas.

Las oportunidades serán más abiertas si es que se conjuga una organización consolidada con la capacidad de contar con el apoyo o de aliarse con interlocutores influyentes o con poder. Se ha hecho notar que con frecuencia se establece una división demasiado rígida entre una asociación formal y un movimiento social. A la primera tiende a atribuírsele capacidades de control, capitalización del saber, transparencia en la información, estructuración y competencia. Aludiendo a los movimientos sociales, se insiste en una interacción no estructurada, desordenada y contingente, así como en la ausencia de jerarquías y normas que le permitan prolongarse en el tiempo. Se incurre al parecer en un doble error: la subestimación del grado de organización de los movimientos sociales en apariencia fluidos, y la sobre estimación del vigor y la formalización de los papeles y de la estructura de la organización (Friedberg 1992).

Las personas que se incorporan a los movimientos sociales encuentran facilitados sus canales de expresión si cuentan con aliados influyentes. Esto ha sucedido, por ejemplo, con los agricultores en Estados Unidos respaldados por legisladores o administradores, con la protesta en América Central apoyada por iglesias, sindicatos y partidos, y con el movimiento Solidaridad en el que el papel desempeñado por la Iglesia Católica ayudó a que traspasara rápidamente los límites de una organización estrictamente gremial (Tarrow 1997). Estos aliados actúan no solamente abriendo canales para la protesta sino neutralizando, por lo menos en parte, a la oposición.

La actitud vacilante o los cambios de orientación de las autoridades locales y de los parlamentarios elegidos por esas zonas no paralizan los movimientos. En ocasiones, estos representantes procuran acoplarse al movimiento una vez que éste hace valer su posición a través de distintas expresiones masivas de impugnación. A ello se agrega ocasionalmente, como en el caso de la minería, el apoyo de algunas ONG y el respaldo explícito o la intermediación de la Iglesia Católica.

Se señala también que la estructura de oportunidades se ve facilitada por la división que existe entre las élites, quienes inmersas en

una situación de competencia, suministran recursos y propician movilizaciones que las favorezcan en la disputa entablada. Un ejemplo es el de las transiciones democráticas pactadas —tales como las de España y Uruguay—, en las que los grupos más moderados de las fuerzas que ejercen el gobierno y de la oposición ofrecen espacios, en parte para sustentar su interés particular, para que las organizaciones de la sociedad civil salgan a la calle propugnando un cambio y dándole a este protagonismo un significado decisivo.

En la situación actual del Perú, ocurren efectos parecidos no por una falta de cohesión de las élites sino por su debilidad. Se hace sentir particularmente en las zonas estudiadas en este libro, que son de sierra o de selva, la ausencia de grupos de poder o de influencia políticos y sociales provincianos que puedan imponer un proyecto o hacer que predominen sus intereses. En este contexto, algunos grupos con aspiraciones políticas en una situación de incertidumbre pueden tratar de ganar pequeñas parcelas de poder a través del movimiento. La población dialogará con ellos, y en contados casos, quienes pretenden dirigir lograrán afirmar un liderazgo o éste se encontrará en disputa, como veremos que ocurre con los cocaleros o los maestros.

Si se la utiliza como un elemento exclusivo para analizar los movimientos sociales, la teoría de la estructura de oportunidades lo explica todo y por lo mismo no explica nada. En todo caso, se la utiliza más que como un instrumento para prever acontecimientos, como una explicación *ex post facto*. Al fin de cuentas, es bastante sencillo y a la vez un tanto trivial analizar la irrupción de un movimiento social cuando éste se ha manifestado dando cuenta de las oportunidades que se presentaron, las que en contados casos se estuvo en condiciones de anticipar. En todo caso, rescatando lo valioso del concepto debe señalarse que éste se mueve tanto en el ámbito de la sociedad civil como en el del sistema político y brinda elementos indispensables para un adecuado análisis.

El cuadro 1 identifica, creemos que en general de manera correcta, las condiciones del sistema político que favorecen u obstaculizan los movimientos sociales, si bien se refiere a sistemas más institucionalizados que los de los países andinos. Aunque compartimos su perspectiva general, no coincidimos necesariamente con todos sus criterios de interpretación. Sirve como esquema de análisis para ordenar la exposición. En ese sentido, consideramos que facilita la interpretación.

Cuadro 1

INFLUENCIA DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA POLÍTICO SOBRE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES (MS)

	FACILITA LOS MS	COARTA LOS MS
PODERES	Distribución del poder entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial	Centralización del poder bajo el dominio de los poderes
DISTRIBUCIÓN INSTITUCIONAL DEL PODER	Estructura federal o descentralizada, en la que el Estado y las autoridades locales gozan de una autonomía relativa	Estructura centralizada, en la que las autoridades nacionales tienen el predominio
NIVELES DE GOBIERNO		
SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS	Sistema electoral basado en la representación proporcional. Registro de los partidos locales y regionales	Sistema electoral basado en la mayoría (el ganador se lleva todo). Registro sólo de los partidos nacionales.
SISTEMA DE REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES	Pluralismo	Corporativismo
LEYES E INSTITUCIONES RELACIONADAS CON LA VIGILANCIA Y CONTROL DE LAS PROTESTAS	Facilitan la negociación	Predominantemente represivas

Se entiende que la concentración de facultades en un solo poder dificulta el surgimiento de movimientos sociales. Es cierto que en nuestros países predomina el Ejecutivo, pero este problema no necesariamente debe atribuírse a la vigencia de los regímenes presidencialistas. También es cierto que se presenta agudamente el problema de la legitimación dual, el presidente asumiendo la "unidad de la nación", —"la personifica" en nuestro texto constitucional— frente a los intereses dispersos de los congresistas (Nohlen y Fernández 1991), lo que en un ambiente antipolítico fomenta un rechazo hacia ellos. Se les atribuye asumir el particularismo asociado a mecanismos de prebenda o de clientelismo, en parte pero también más allá de la calidad de la representación.

No vamos a ir más lejos en este tema, ya que excede los propósitos de este trabajo. Se han señalado como cargas del sistema presidencialista las probables situaciones de bloqueo de poderes; los periodos fijos de gobierno que no permiten afrontar adecuadamente situaciones de inestabilidad; las tendencias hacia un ejercicio plebiscitario del poder; los problemas de gobernabilidad cuando el régimen se combina con un multipartidarismo extremo, lo que dificulta las negociaciones y la toma de decisiones.

Como contrapartida, el presidencialismo establece claramente la separación de poderes y los controles mutuos. Ello puede favorecer la formación de pactos en sistemas que se han caracterizado como de presidencialismo pluralista —es el caso de Uruguay y en parte de Chile—, o de presidencialismo de mayoría —en los que el Ejecutivo trata de imponer su autoridad, como ocurre en la actual Colombia (Lanzaro 2001). Finalmente, se ha señalado con acierto que las variedades en el presidencialismo son tan importantes como las diferencias entre el presidencialismo y el parlamentarismo (Mainwaring y Shugart 1997).

El predominio del personalismo en la política lleva, como señala O'Donnell, a que otros poderes del Estado desprestigiados por el liderazgo personalizado vayan perdiendo progresivamente competencias e iniciativas, lo que afecta su credibilidad (O'Donnell 1996). Quizás, a diferencia de lo que señala Favela, en el Perú, la falta de reconocimiento de los representantes elegidos por las regiones —en parte porque desatienden los problemas de los ciudadanos, en parte porque éstos le plantean demandas que no están en condiciones de resolver, al no definir además su calidad de intermediarios—, hace que más que dificultar la emergencia de

movimientos sociales, éstos se remitan directamente al Ejecutivo. Este último aparece como el interlocutor privilegiado y exclusivo, aquél que posee (ya veces con carácter casi exclusivo) capacidad de negociación.

En la hipótesis de una distribución equilibrada de poderes, se supone que hay diferentes puntos de acceso al sistema político, lo que permite la interposición ordenada de las demandas, así como —a nuestro criterio— la vigencia de organizaciones relativamente mejor articuladas que puedan establecer una agenda que no precipite una protesta disruptiva.

Como se sabe, una de las razones por las que diversos gobiernos de la región han decidido desarrollar políticas descentralistas es garantizar la gobernabilidad, ya que se espera que cada conflicto se discuta en su propio ámbito, para el caso peruano, el distrital, el provincial, el regional y el del gobierno nacional. Otra vez se confía en que la multiplicidad de puntos de acceso al sistema político, al aumentar el número de interlocutores representativos, contribuya a establecer un principio de orden. No obstante, problemas diversos —desde la afirmación política de las autoridades locales hasta competencias acotadas, pese a una presunta voluntad legislativa de trasladarlas a ese espacio de gobierno—, provocan, como se verá en los casos estudiados en este libro, que conflictos que se circunscriben a un territorio determinado, cobren proyección nacional. Esta situación en parte es atribuible a las contradicciones que hay en la política de los sectores del Estado, o en la de estos sectores con las autoridades regionales, como parece ocurrir en los conflictos suscitados en la actividad minera.

Como se sabe, los rasgos que presentan los partidos dependen tanto de las características de la sociedad donde actúan, como del régimen electoral vigente (que determina la composición del Congreso) y de la legislación que lo regula en aspectos como sus modalidades de financiamiento, su permanencia en el tiempo según las adhesiones obtenidas y los métodos para elegir a sus autoridades, si bien en este último caso, en el Perú, las disposiciones que regulan el tema parecen acatarse de manera formal más que seguirse. Se sabe que no contamos con un sistema de partidos, que éstos no cubren la mayoría del espacio de la representación, que no hay una interacción regular entre ellos, que no cuentan con una estructura consolidada, y que salvo (y parcialmente) por el APRA, no alcanzan una cobertura nacional y gozan de escasa credibilidad.

Quizás algunos movimientos sociales aquí presentados tengan expresiones antisistemas, como el de los maestros en Ayacucho y el de los cocaleros en el valle de los ríos Apurímac y Ene. En todo caso, este es un tema abierto a la discusión. Otros más bien parecen situarse al margen de los partidos políticos significativos en la vida nacional, como parece ocurrir con los movimientos relacionados con la minería y con los conflictos locales. Sea cual sea la hipótesis correcta, hay canales bloqueados y una falta de mediadores eficaces. El tema se complica más por la emergencia de los "outsiders" (un término del que se ha abusado ya que los hay de diferentes características y con diferentes discursos), quienes ante la ausencia de un grupo sostenido de apoyo, recurren en algunos casos a la movilización social como primer paso, a lo que no necesariamente le sigue el establecimiento de una organización formal.

El pluralismo asociativo permite, finalmente, que las personas se vinculen a asociaciones múltiples y en algunos casos facilita un vasto reclutamiento entre distintos grupos de la sociedad, como en los casos de quienes planteaban demandas ecologistas o de género. El corporativismo supone una organización de intereses instrumentada desde el poder y con roles asignados a las distintas organizaciones. El surgimiento o no de movimientos en este último caso va a depender de las capacidades de cooptación desde el vértice del poder. La situación peruana no parece corresponder a ninguna de las dos situaciones planteadas por Favela, dada la debilidad de la trama asociativa en el país y que el modelo político no busca incorporar en su proyecto de gobierno a las organizaciones sociales.

Oberschall opone, en cambio, el pluralismo a la segmentación. El primero cuenta con conexiones estables, capacidad de hacerse escuchar por las autoridades, y múltiples vínculos, algunos de ellos de clientelismo. Los grupos segmentados son propios, en cambio, de una sociedad dispersa, están aislados de otros movimientos y no tienen capacidad de relevar a los integrantes y la dirección (Naveu 2000). Sin que los casos estudiados en este libro lleguen a esta situación extrema, quizás algo de este explique las dificultades de estas asociaciones para lograr niveles estables de institucionalización, un objetivo que en muchos casos ni siquiera persiguen.

Finalmente, como señala Favela, en los sistemas políticos abiertos las leyes tienden a ser facilitadoras, cooperativas y asimiladoras,

mientras que en los sistemas cerrados tienden a ser excluyentes, represivas y de confrontación, aunque ambas formas de legislar se encuentran en los dos regímenes. En el primer caso, es probable que los movimientos sociales contemplen desde el inicio una etapa de negociación más o menos pautada y hasta instancias de concertación entre la sociedad y las autoridades, mientras que en el segundo, las expresiones de protesta se encuentran bloqueadas, pero cuando emergen se vuelven más radicales, sabiendo que el enfrentamiento es un probable desenlace. Quizás, en los casos aquí explorados estas situaciones no se expresan con claridad, y en cambio, están condicionadas —más que por las características del marco jurídico e institucional— por la escasa o desordenada intervención del Estado. Esto demanda expresiones adicionales de protesta para alcanzar a ser escuchados, cuando el funcionamiento regular de las instituciones hubiera evitado estos casos —por lo menos parcialmente—, sin necesidad de tomar medidas de fuerza.

Trasladándonos de identificar los rasgos del sistema político a tomar como elemento adicional el análisis de la sociedad —lo que Garretón y Cavarozzi llaman la matriz sociopolítica (Garretón 2004)—, las características de los movimientos sociales van a ir cambiando en sus rasgos generales, sin pretender por ello establecer una estricta determinación causal. En la llamada "matriz Estado céntrica", el Estado es tomado como principal referente de la acción colectiva, se busca promover la industria nacional y el mercado interno sustentados en un pacto social entre grupos empresariales —que tienden a desarrollar una cultura rentista buscando protecciones y privilegios para su producción—, empleados públicos, profesionales, sindicatos obreros y movimientos de pobladores. Por lo general, los campesinos resultan excluidos del proceso. En un equilibrio inestable y desigual de estos grupos, el Presidente asume con frecuencia tareas de arbitraje. El desarrollo se basa en el modelo de sustitución de importaciones.

El conflicto social gira en torno a la redistribución del excedente y el establecimiento y extensión de redes de seguridad, y los protagonistas son los sindicatos. Mientras los gremios tradicionales se basan en colectividades relativamente duraderas y con un fuerte anclaje institucional, en los movimientos sociales son más notorios los procesos de individuación y diferenciación, y el establecimiento de vínculos flexibles.

En la matriz neoliberal se entiende, por lo menos en teoría, que el mercado es quien mejor asigna los recursos y se promueve el flujo libre de capitales —algunos especulativos— y las privatizaciones. Existe entre las nuevas élites y los técnicos que las asesoran una generalizada desconfianza en los grupos de interés, pues consideran que ellos tienden a asumir distorsionadas posiciones de privilegio. Se entiende que el Estado debe abandonar sus tareas de planificador y promotor de actividades, y que el monitoreo de los organismos internacionales es una garantía de la eficacia de las políticas emprendidas. Se aspira a la judicialización de los conflictos, el ciudadano-consumidor reclamando caso a caso.

Los movimientos sociales tienden a ser más radicales, los ciudadanos que pierden lo que se ha llamado su "estuche" institucional (Wagner 1997) pasan de etapas de repliegue al estallido violento, al no poderse identificar en todos los casos al adversario concreto, lo que puede extender un difuso malestar con el sistema que promueve ocupación de espacios, bloqueos, destrucción de propiedades, violencia, que acompañan en la ciudad a marcados procesos de segregación. Al faltar un marco general de negociación, las soluciones a los enfrentamientos se van regulando ocasión por ocasión sin lograr cuajar en una rutina que restablezca relaciones ordenadas entre la autoridad y los grupos que se encuentran excluidos, algunos de larga data, otros sometidos a recientes postergaciones.

### ***Las teorías que se asocian con la formación de identidades***

Coexistiendo con estos enfoques institucionales a los que hemos hecho referencia sobre la constitución de los movimientos sociales —que a nuestro criterio tienden a ser cerradamente sociológicos y descuidan las conexiones con el sistema político (como si se guiaran por una sola lógica excluyente renuente a establecer conexiones más amplias), otros enfoques se asocian con la formación de identidades. Esta corriente ha tenido una particular influencia en América Latina y a nuestro criterio complementa y no necesariamente tiene que desconocer o anteponerse al enfoque predominante.

Su planteamiento más formalista y probablemente de mayor rigurosidad teórica es el de Pizzorno. Este autor parte de la llamada objeción

del "viaje gratis", un conocido planteamiento de Mancur Olson. Según este planteamiento, una persona no tiene razones para participar en una acción colectiva cuando, intervenga o no, va a obtener beneficios de lo que hagan los otros. La idea es la de un individuo que calcula su interés. Pero como señala el mencionado autor, para que este individuo "pueda apreciar la utilidad de los costes actuales a cambio de beneficios futuros (o viceversa), es necesario que esté seguro de ser, en el futuro, el mismo individuo (esto es, tener los mismos criterios de validación), pero nunca puede tener esta certidumbre" (Pizzorno 1994). Esto se puede aplicar a cálculos monetarios, no a la trayectoria de un sujeto ni a lo que pueda pasar en lo venidero, salvo que se adquiriera una imposible información perfecta. Las personas van formando, redefiniendo, negociando su identidad en un proceso; ella no se encuentra cristalizada.

A diferencia de la posición atomística —de la que se hace un indebido traslado—, no es la distribución del producto social a cambio de su contribución a la producción lo que orienta la lógica del actor, sino que lo que entra en juego es una competencia entre grupos en la que ocasionalmente pesan amenazas. Esas amenazas son en ocasiones condiciones para llegar a consensos, en los que comúnmente quedan grupos excluidos, ya que quienes obtienen una posición determinada por su movilización, les interesa establecer barreras a nuevos ingresos. Los movilizados al sistema se integran, pero exploran y tratan también de sacar partido de sus límites para las eventuales impugnaciones de alguno o del conjunto de sus elementos.

Estas condiciones definen las reglas del juego en el que intervienen los movimientos sociales. La representación que asumen determinados actores busca reducir la certidumbre anteponiendo las necesidades de un largo plazo —no siempre definido con precisión— a lo inmediato, procurando así disminuir el peso de las presiones de la coyuntura. Ello, creo interpretar en el razonamiento de Pizzorno, no tiene necesariamente ese resultado virtuoso. Contiene un elemento de opacidad, los actores no saben lo que va a ocurrir, por lo menos en la medida de lo que son sus expectativas.

Varios instrumentos del análisis de Pizzorno parecen aquí pertinentes. En los casos que hemos analizado, hay un constante proceso de definición y redefinición de intereses en el que cuaja la identidad de los actores —cocaleros, maestros, comunidades, vecinos—, cuyo desarrollo

futuro tampoco se puede anticipar. Existe también una compulsión por participar, a riesgo de quedar aislado y censurado por el grupo que protesta. El representante no logra consolidarse en la medida que no proyecta —quizás no está en condiciones de hacerlo— un horizonte de largo plazo. Se ponen límites a las condiciones en que funciona el sistema y su lógica. Corresponde prever trayectorias itinerantes. Y la identidad común va cobrando más fuerza cuando incorpora también presunciones sobre las acciones de los adversarios conducentes a una respuesta conjunta. Finalmente, a los excluidos de los consensos no les queda otra alternativa que ejercer una sostenida presión social, generalmente de cuestionable resultado, dada la debilidad de su trama asociativa.

En América Latina —con mayor insistencia que en otras realidades, si bien sobre todo bajo la influencia de autores europeos—, se ha señalado que las modalidades en que se construye la subjetividad son un instrumento esencial para una disputa que atraviesa a la vez lo político, lo social y lo cultural. Alteran o subvierten los datos del sistema político tradicional y de los mecanismos de dominación, y dan cuenta de nuevas resistencias y alternativas (Álvarez, Dagnino y Escobar 2000).

Como señala Slater en uno de los artículos de la obra mencionada (Slater 2000), se supone que estos movimientos pueden subvertir los datos tradicionales y relativamente fijos del sistema tradicional —del Estado y los partidos sobre todo—, poniendo en cuestión los datos aparentemente normales con que se acostumbra esgrimir las interpretaciones convencionales y sus efectos en la sociedad. La construcción de identidades es parte de un proceso conflictivo en una disputa social que requiere el consentimiento activo y la búsqueda empeñada de los más pobres de ser reconocidos como sujetos de derecho.

Si bien no puede negarse el papel que debe cumplir el reconocimiento del otro en una cultura democrática, a nuestro criterio, se ha utilizado de manera simplista (o más bien normativa) el concepto gramsciano de la hegemonía. Gramsci, además, al que se invoca reiteradamente, aparece mal interpretado, pero tratar este tema nos desviaría de nuestro análisis. Todo parece centrarse en una especie de disputa de sentido en un campo relativamente homogéneo de fuerzas, cuando lo que ocurre es que pesan abrumadoramente los intereses de las autoridades y de los grupos cercanos al poder, y que los dispersos

grupos que tratan de hacer valer sus posiciones de impugnación no se encuentran en condiciones de imponer un sentido alternativo al orden de cosas existente, considerando su menguada capacidad de formar organizaciones y de intervenir en conflictos.

No se trata de negar la dimensión cultural sino de restablecerla en sus potencialidades. Ella no se sitúa en un nivel discursivo o anclada en la sociedad civil, al margen de la política, sino al centro del conflicto político. Presentarlo como una manera alternativa de hacer política puede por cierto ser un razonamiento virtuoso, pero poco o nada se consigue con ello para cambiar el estado de cosas existente. En los intersticios de esta prédica parece encontrarse una especie de reconversión moral a los grupos dominantes —en realidad, pocas veces se les llama así, acaso interpretando que se trata de un lenguaje desfasado—, más que una búsqueda de conferirle mayor poder a quienes se encuentran en condiciones de subordinación.

Por otro lado, en un pensamiento que a nuestro criterio contiene tanto razonamientos certeros como cuestionables, Mouffe y sobre todo Laclau señalan las dificultades para pensar la hegemonía a partir de la construcción de un bloque unitario desde un campo político unificado. Toman en cuenta las complejidades y los múltiples puntos de intersección o de diferencia entre quienes tratan de imponer su propia propuesta a los acontecimientos. No es sencillo establecer una frontera entre "nosotros" y "ellos", y lo que acaso puede definirse como bien común en la política o proyecto de cambio, se desvanece o se redefine constantemente. Este punto de partida, por lo menos a nuestro criterio, lleva a estos autores a proclamar la indeterminación de lo social, lo que como veremos parece discutible, sin que ello suponga afirmar la existencia de un inflexible determinismo (Laclau y Mouffe 1985).

Lo que sí está en juego y se cuestiona es la idea de un sujeto transparente y relacional. En los juegos de lenguaje establecidos entre actores, y creemos también que en el devenir histórico, el sujeto no tiene un punto de fijación nodal en donde establecerse, sino que existen posiciones cambiantes. Puede haber asideros parciales que limitan el flujo de significados por debajo del significante, no más que esto.

La imaginación democrática en este contexto hace jugar la equivalencia de demandas en una multiplicación de espacios políticos, lo que pese a la influencia abrumadora de la lingüística en estos autores, no

los lleva a ignorar que toda situación social dada por objetiva o establecida se basa en actos de poder.

En una concepción que no reconoce un principio fundacional en la sociedad, la articulación de las luchas y movimientos de distintos actores es constantemente recreada y negociada, y el punto de partida de la resistencia al orden establecido es contingente, puede partir de cualquier posición de sujeto: la de género, la étnica, la de preferencia sexual. Por qué y cómo se articula con otras luchas es algo contingente, imprevisible, aleatorio. Vich, siguiendo a Žižek (Vich 2005), cuestiona este planteamiento. En la presunta cadena de equivalencias hay una que sobredetermina a las demás, que es la lucha de clases, no como referente último y horizonte de sentido de los demás enfrentamientos, sino como la que da el marco inteligible de lo que de lo contrario se presentaría como una pluralidad incoherente.

En otro plano, más sociológico, la articulación no tiene la contingencia extrema que se le atribuye. No es sencillo encontrar la confluencia entre posiciones de progreso de las mujeres en el mundo de trabajo y formas de resistencia obrera a ese cambio; lo étnico puede ser visto como diferente y separado de otro plano de dimensiones de lo social; y así pueden multiplicarse los ejemplos.

El mérito de la teoría de Laclau y Mouffe es señalar el carácter disperso que asumen los enfrentamientos sociales en este periodo. En efecto, en los casos examinados en este libro no pudo ni acaso podría encontrarse confluencia, salvo la de una generalizada desafección con el sistema. Los movimientos no se comunican entre sí y a la vez hay múltiples espacios de ejercicio de la política. No existen bloques unificados.

Sin necesidad de situarnos en una discusión sobre el concepto de clases sociales —que ya no tiene las identidades relativamente fijas de otros periodos sociales, y que no pretende agotar, como no lo hizo antes, el campo relevante del análisis social—, el eje de los problemas son situaciones percibidas como de desigualdad social, uno de cuyos elementos es la pérdida de beneficios que la población entiende que les corresponde, como en las comunidades afectadas por la minería. Asumirse en la pura aleatoriedad quita peso explicativo a la explicación, si bien el concepto de explicación puede ser para estos intérpretes un rasgo equívoco de una modernidad superada. Aun así, sus aportes ayudan a interpretar mejor los movimientos sociales que hemos estudiado.

El planteamiento de Laclau se ha vuelto posteriormente más complejo. Influído por Derrida y sobre todo por Lacan, enfatiza la idea de la dislocación más que las condiciones de una articulación. Esta dislocación opera en las estructuras mismas que se entienden indecibles y procura establecer un principio de sutura. Esta sutura, este cierre, no consigue establecerse como se imagina en quienes intervienen con sus acciones, pero establece una cadena de significaciones provisionarias que tomándose ciertas libertades en la interpretación, gravita en los comportamientos de los comprometidos en un determinado proceso político. Y algunos acontecimientos establecen un horizonte de inteligibilidad que intenta fijar contenidos, como lo fue, en su tiempo, el iluminismo, el positivismo o el marxismo. No se establece un límite o una frontera definida y los antagonismos quizás nuevamente se reconstruyan. Sin embargo, puede pensarse que en el momento mismo de la vigencia de los mencionados acontecimientos, se pretende que esa noción de límite se ha establecido. Siguiendo este razonamiento, las expresiones radicales de algunos movimientos como los que aquí se han descrito tienen las mismas calidades desestabilizadoras y redefinen la política misma (Laclau 1993). En este plano, los estudios de caso a los que hemos hecho referencia, particularmente los ocurridos en Ayacucho, se mueven en este orden de interpretación.

En sus últimos trabajos, Laclau enfatiza la idea del significante vacío siguiendo el concepto de Lacan de lo incompleto de un orden simbólico o noción de falta. Otra vez asumen la carga de ese significante lo que al fin no puede resolverse, pero que emerge en determinados momentos como su expresión crítica, las nociones de pueblo, nación, revolución, entendemos también los movimientos radicales. Partiendo de esta falla en el orden, no hay conexión lógica de quienes en estos cambios obran como representante y representado. Se requiere una investidura radical que se agrega al vínculo aleatorio establecido. Pensando en los movimientos estudiados, puede entenderse entonces, desde este punto de vista, cuatro de sus características: lo disperso de sus manifestaciones; la falta de conexiones entre quienes participan en un mismo movimiento; la protesta como un intento de construir un orden que finalmente fracasa pero que a la vez reubica a todos aquellos comprometidos en el evento; y finalmente, los recomienzos como una posibilidad latente (Howarth 2008; Laclau 1996, 2008).

En suma, nos parece que las teorías de la movilización de recursos, de la estructura de oportunidades, de la constitución de identidades en el momento mismo de la movilización, y de la manera en que los diversos actores logran articular sus protestas o dislocan el orden establecido, tienen todas ellas elementos valiosos que hay que rescatar, como también límites. Los encaramos en este estudio, como ya lo hemos expuesto, considerando la tensión entre los marcos generales de interpretación y las particularidades de los casos estudiados.

\*\*\*

Este libro es un esfuerzo colectivo de investigación. Las distintas vertientes teóricas sobre los movimientos sociales fueron en su mayoría discutidas en conjunto en prolongadas sesiones de trabajo.

Se rechazó además una tradición difundida mediante la cual los responsables ponen en condición de colaboradores a quienes realizan el trabajo de campo y se reservan la síntesis como su única tarea. Así, se entendió que los editores tenían que intervenir en el trabajo de campo. Por eso, Romeo Grompone colaboró con Elisa Wiener en el estudio del conflicto local en Asillo, y Martín Tanaka con Carlos Meléndez en el de la movilización suscitada por los intentos de explorar el cerro Quilish en Cajamarca. El mérito del trabajo final reside en cada uno de estos casos en Wiener y Meléndez. Los artículos de Julio Vargas y de Anahí Durand no siguieron este método, si bien fueron objeto de discusión por parte del conjunto de investigadores. En el primer caso, porque Vargas continuaba con una investigación suya realizada para CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) sobre enfrentamientos magisteriales y cuestionamiento a las autoridades municipales y regionales. Anahí Durand proseguía también, situándolo en un nuevo plano, algunos trabajos anteriores sobre cocaleros en el valle del río Apurímac. Durand había establecido laboriosos vínculos de confianza con los principales protagonistas y la intervención de otro investigador probablemente hubiera distorsionado ese diálogo más que contribuir a profundizarlo.

Esperamos que el ambiente de abierta discusión del grupo de trabajo que formamos para hacer este texto de alguna manera se prolongue en los lectores.

## Bibliografía

- ÁLVAREZ, Sonia E., Evelina DAGNINO y Arturo ESCOBAR (organizadores)  
2000 *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- ÁLVAREZ, Sonia E. y otros  
2000 "Introducción". En: S. Álvarez, E. Dagnino y A. Escobar (organizadores), *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- DIEZ, Alejandro  
2000 *Élites y poderes locales: sociedades regionales ante la descentralización. Los casos de Puno y Ayacucho*. Lima: Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional.
- FAVELA, Diana Margarita  
2002 "La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: examen del caso mexicano". En: *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. XX, n° 58, México D.F.: El Colegio de México.
- FREIDBERG, Erhard  
1992 "Les quatre dimensions de l'action organisée". En: *Revue Française de Sociologie*, vol. 33, NC 4, Paris.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (comp.)  
2004 *América Latina en el siglo XXI: hacia una nueva matriz sociopolítica*. Santiago de Chile: LOM.
- GURR, Ted  
1971 *Why Men Rebel*. New Jersey: Princeton University Press
- KLANDERMANS, Bert  
1984 "Mobilization and Participation: Social Psychological of Resource Mobilization Theory". En: *American Sociological Review*, vol. 49, American Sociological Association.

- KORNHAUSER, William  
1969 *Aspectos políticos de la sociedad de masas*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- LACLAU, Ernesto y Chantal MOUFFE  
1985 *Hegemony & Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. Londres: Verso.
- LANZARO, Jorge  
2001 "Tipos de presidencialismo y modelos de gobierno en América Latina". En: Jorge Lanzara (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- MAINWARING, Scout y Mathew SHUGART  
1997 "Introduction". En: *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MELUCCI, Alberto  
1994 "Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales". En: *Revista Zona Abierta*, n° 69, Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- 2002 *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México D.E: Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.
- NEVEU, Erik  
2002 *Sociología de los movimientos sociales*. Barcelona: Hacer.
- NOHLEN, Dieter y Mario FERNÁNDEZ (eds.)  
1991 *Presidencialismo versus parlamentarismo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- O'DONNELL, Guillermo  
1996 "Ilusiones sobre la consolidación". En: *Revista Nueva Sociedad*, n° 144, Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- OLVERA, Alberto J.  
2002 "El concepto de movimientos sociales: un balance inicial sobre su empleo en México (1970-1996)". En: Jorge Durand (coord.), *Movimientos sociales: desafíos teóricos y metodológicos*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

- PÉREZ LEDESMA, Manuel  
1994 "Cuando lleguen los días de la cólera: movimientos sociales, teoría e historia". En: *Revista Zona Abierta*, n° 69, Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- PIZZORNO, Alessandro  
1994 "Identidad e intereses". En: *Revista Zona Abierta*, n° 69, Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter  
2004 "A geograficidade do social: urna contribuição para o debate metodológico sobre estudos de conflito e movimentos sociais na América Latina". En: José Seoane (comp.), *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)  
2004 *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.
- SLATER, David  
2000 "Repensando as espacialidades dos movimentos sociais". En: S. Álvarez, E. Dagnino y A. Escobar (organizadores), *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- TARROW, Sydney  
1997 *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- TOURAINE, Alain  
1987 *El retorno del actor*. Buenos Aires: Eudeba.
- TRAUGOTT, Mark  
1995 "Recurrent Patterns of Collective Action". En: Mark Trudgott (ed), *Repertoires and Cycles of Collective Action*. Durham: Duke University Press.
- VICH, Víctor  
2005 "Las políticas culturales en debate: lo intercultural, lo subalterno y la perspectiva universalista". En: Víctor Vich (ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

WAGNER, Meter

1997 *Sociología de la modernidad*. Barcelona: Herder.

ZIBECCHI, Raúl

2003 "Los movimientos sociales en América Latina: tendencias y desafíos". En *Revista OSAL* 9, Buenos Aires: CLACSO.

## I

### Las protestas en el Perú entre 1995 y el 2006

CAROLINA GARAY Y MARTÍN TANAKA

EN ESTE ARTÍCULO presentamos de manera descriptiva, y a través de gráficos, la imagen general de doce años de protestas sociales en el país, de 1995 al 2006. Retomaremos el análisis de esta información en las conclusiones de este libro.

Consideramos que la forma más adecuada para exponer este periodo de protestas es tomando en cuenta el contexto y el escenario político en que sucedieron. Una primera etapa se extiende entre 1995 y el 2000, y corresponde al segundo gobierno de Alberto Fujimori; una segunda etapa va entre el 2001 y 2006, y pertenece a los gobiernos de Valentín Paniagua y Alejandro Toledo y a los primeros meses del segundo gobierno de Alan García. Creemos que esta distinción permite visualizar y explicar con claridad los cambios y transformaciones en la dinámica y carácter de las acciones colectivas en el país.

Durante todo el periodo (1995-2006) se ha registrado un total de 5,443 protestas, de las cuales 1,976 corresponden a la primera etapa y representan el 36.30% de las protestas en el ámbito nacional, y las otras 3,467 ocurrieron durante la segunda etapa y representan el 63.70%. Si consideramos la distribución de las protestas de acuerdo a cada gobierno, tendríamos las siguientes cifras: 1,943 (35.70%) durante el gobierno de Fujimori; 402 (7.39%) durante el gobierno de Paniagua; 3,020 (55.48%) durante el gobierno de Toledo; y 78 (1.43%) durante los

primeros meses del gobierno de García. Durante el gobierno de Toledo ocurrieron 1,077 protestas más que durante el gobierno de Fujimori.

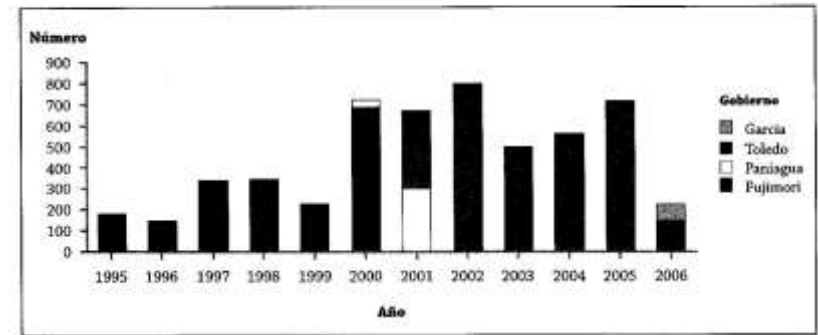
En el gráfico 1 se observa que durante el gobierno de Fujimori las protestas sociales en el país no eran tan frecuentes, aunque a partir de 1997 aumentan a más del doble. La dinámica de las protestas empieza a cambiar en el 2000; en ese año, la cantidad de protestas aumenta considerablemente. Se trata de un año de grandes protestas de carácter político que expresaban un fuerte rechazo al autoritarismo y a la segunda reelección de Fujimori. Así, en 1995 ocurrieron 185 protestas, en 1996 disminuyeron a 153, en 1997 aumentaron a 340, en 1998 se mantuvo el ritmo con 348, para disminuir luego en 1999 a 230; sólo un año después, en el 2001, aumentaron a 720 las protestas. Durante los años de la "transición democrática", el número de protestas fue más alto: el año 2001 termina con 671. El mayor número de protestas ocurrió en el 2002, llegando a sumar 797; la mayoría eran demandas de tipo laboral. En el 2003 el número de protestas disminuye a 498 (es decir, decae en un 9.21%), en el 2004 se da un aumento contándose 559 protestas, y en el 2005 se amplían a 716, bastante cerca del número de protestas registradas en año 2000. Finalmente, en el año 2006 -un año electoral-, las protestas decaen considerablemente a 226; de ellas, 78 corresponden a los primeros meses del segundo gobierno de Alan García.

Estas cifras muestran que en el contexto de la "transición democrática", las protestas aumentaron significativamente, dejando atrás un periodo de relativa calma, a excepción del año 2000, que es un año especialmente complicado por los cuestionamientos a la reelección de Fujimori.

### Los escenarios de las protestas

Durante todo el periodo en estudio (1995-2006), la ciudad de Lima fue el escenario principal de las distintas acciones de protestas, concentrando el 48.08% de ellas. Esto se explica, por un lado, porque las fuentes consultadas prestan mayor atención a los sucesos que ocurren en la capital del país, y por otro, porque hay una doble dinámica que muestra que las capacidades para gestionar la resolución de los conflictos no se dan en los niveles locales y regionales del país, sino en el nivel central, y ello alienta a los actores a presentar sus demandas a las instancias

**Gráfico 1**  
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS SEGÚN GOBIERNO Y POR AÑO

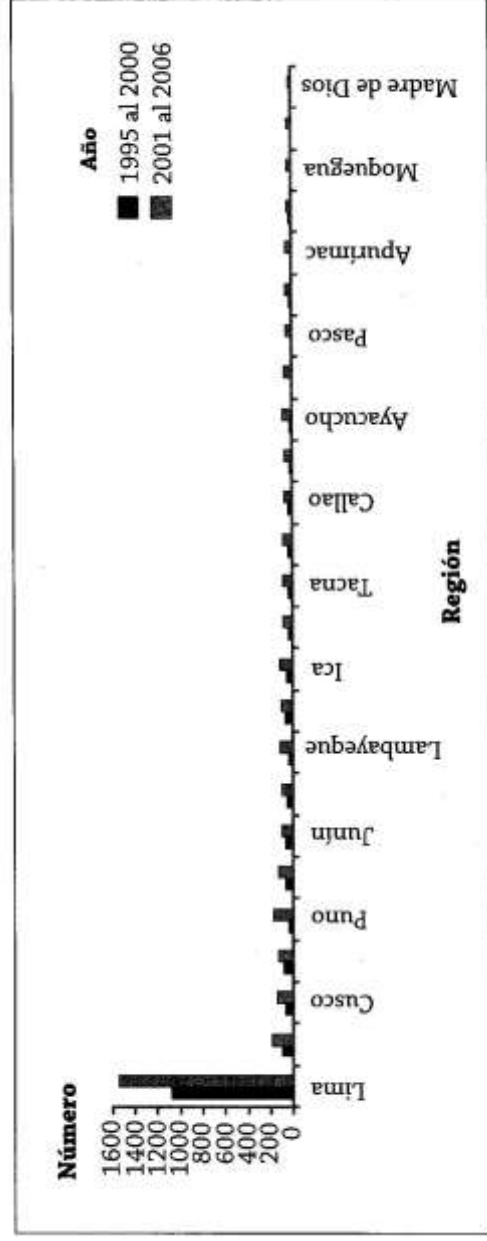


centrales que se ubican, precisamente, en la ciudad de Lima. Más allá de Lima, las cinco regiones donde hubo más protestas son Arequipa, Cusco, Ancash, Puno y Piura. En cambio, las regiones que tienen menores registros de protestas son Huancavelica, Moquegua, Amazonas y Madre de Dios.

Si analizamos la evolución de las protestas comparando el periodo 1995-2000 con el 2001-2006, observamos que la región que experimentó el mayor aumento en el número de protestas fue Ucayali, que pasó de 8 protestas a 53 durante la etapa de la transición democrática, es decir registró un incremento de 563%. Luego, aparece la región de Puno, en donde aumentaron las protestas, especialmente las de carácter político. En esa región, durante la primera etapa, se registran 38 protestas, y en la segunda etapa, 166; es decir, hubo un aumento de 337%. A continuación figura Ayacucho, que pasó de 16 a 68 protestas durante la segunda etapa, es decir, aumentó en un 325%.

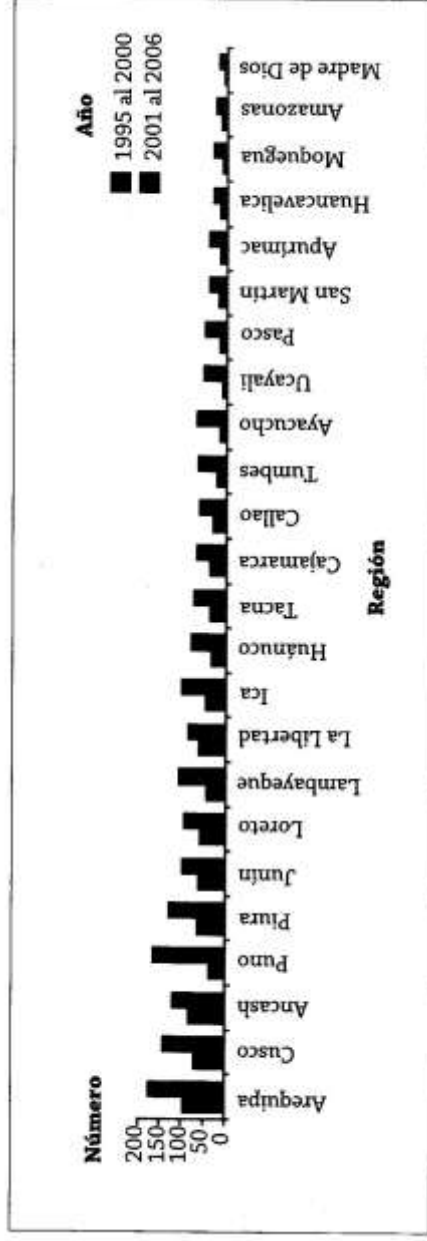
**Gráfico 2**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS SEGÚN REGIÓN

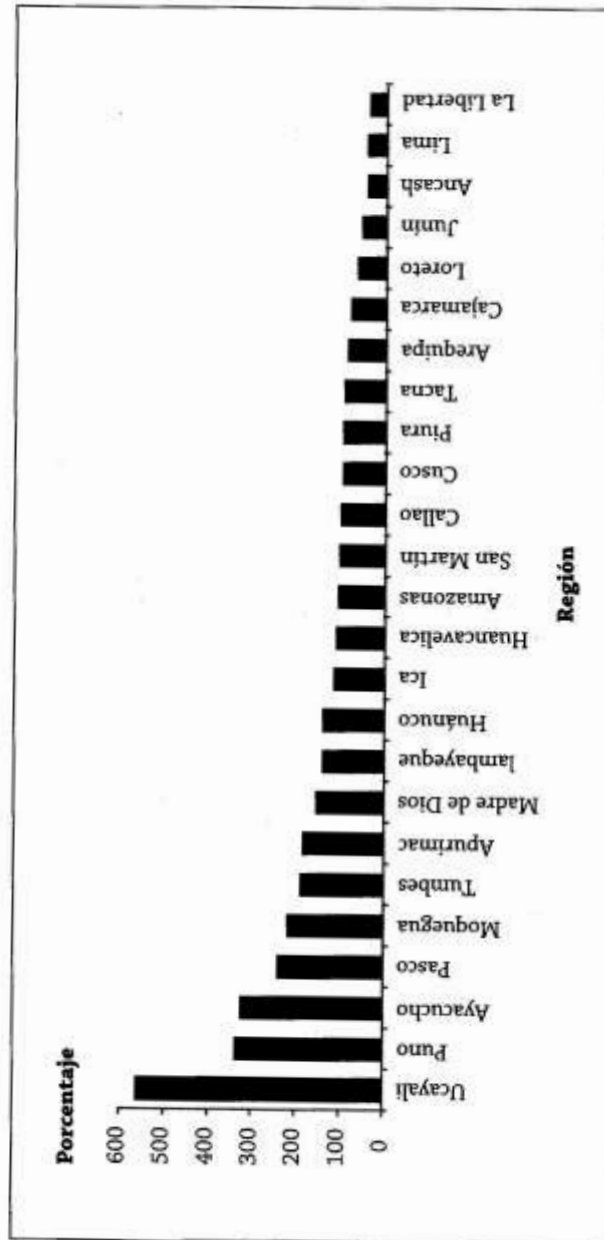


**Gráfico 2a**

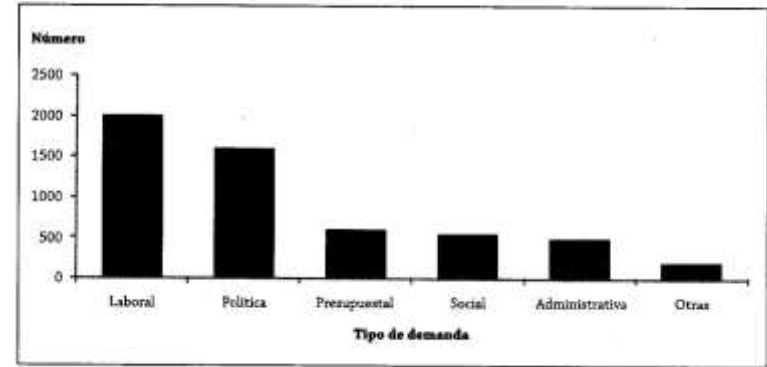
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS SEGÚN REGIÓN (NO INCLUYE LIMA)



**Gráfico 3**  
PERÚ. INCREMENTO DE PROTESTAS SEGÚN REGIÓN  
ENTRE LOS PERIODOS 1995-2000 Y 2001-2006 (%)



**Gráfico 4**  
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS POR TIPO DE DEMANDA



### El carácter de las protestas

Las protestas constituyen una manera —cada vez más recurrente— de enunciar el descontento colectivo. Su carácter o sentido se define por el contenido de las demandas que expresan los manifestantes y que hemos clasificado en seis tipos: demandas políticas; laborales; administrativas; presupuestales; sociales; y una categoría *otras*. Las protestas de carácter o con sentido *laboral* han sido las que han predominado con 2,005 registros, seguidas de las *políticas* con 1,597 casos. Luego figuran las demandas *presupuestales* con 600 registros, las de carácter *social* con 543 registros, las demandas *administrativas* con 496 registros y, por último, las *otras* con 202 registros.

Durante el gobierno de Fujimori predominan las demandas políticas que suman un total de 811 protestas, aunque en 1995 y 1996 prevalecen las de carácter laboral, con 78 y 115 casos respectivamente. A partir de 1997 predominan las demandas de carácter político, disparándose estas en el año 2000 con 408 casos. Durante los años de la "transición democrática", las demandas que predominaron fueron las laborales, que suman 1,421 registros. Del gráfico 5 se deduce que el sentido de las protestas ha girado de lo político, fuertemente expuesto entre 1998 y el 2000, hacia lo laboral entre el 2001 y el 2006.

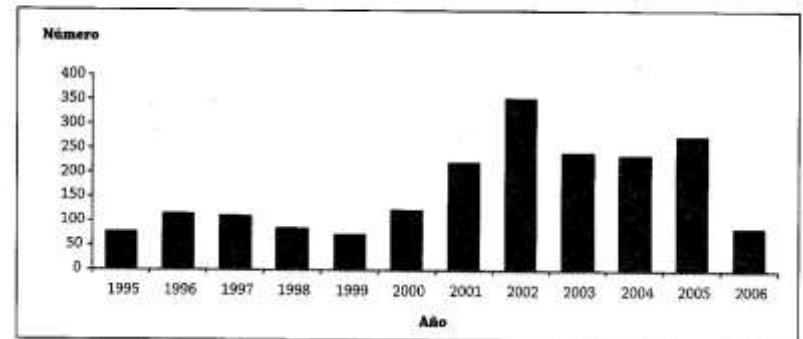
### *Demandas laborales*

Entre 1995 Y el 2000 las demandas de carácter laboral suman 584 registros, que representan el 29.55% de las demandas en esos años. Las protestas laborales en 1995 suman 78 registros, en los años siguientes se incrementan, en 1996 se registran 115, en 1997 se tienen 110, luego decaen en 1998 a 85 registros, a 73 en 1999, y finalmente en el 2000 empiezan a aumentar llegando a 123 registros.

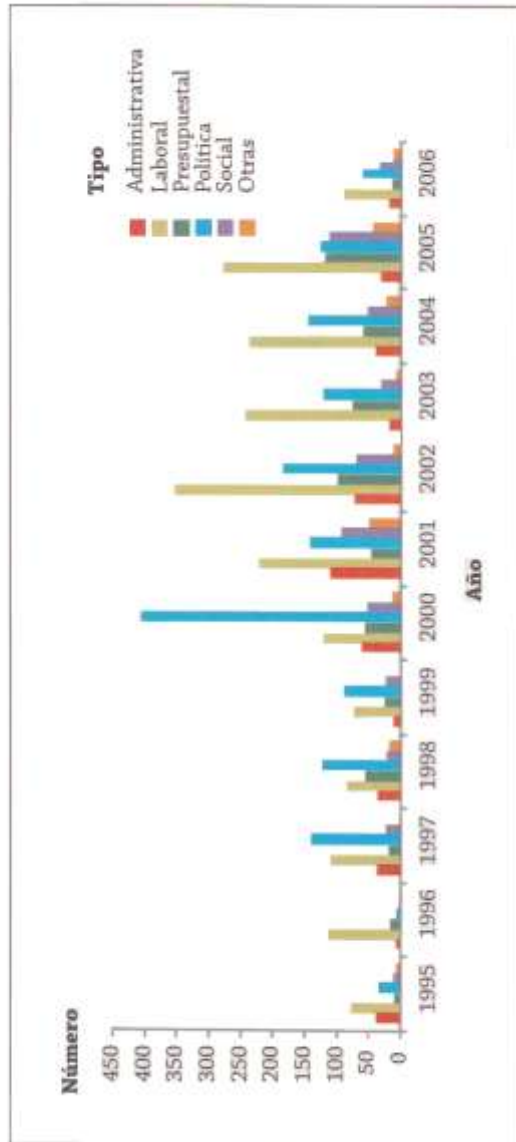
Las protestas articuladas alrededor de demandas laborales exigían principalmente la creación de puestos de trabajo; la mejora en las condiciones laborales; el aumento en los salarios; el pago de sueldos atrasados, de bonificaciones y gratificaciones; y el cumplimiento de los derechos laborales, como la participación en las utilidades (sobre todo de las empresas mineras). También expresaban el rechazo al despido de trabajadores; exigían la reposición y el nombramiento en los puestos de trabajo; se negaban a la privatización de empresas estatales, exigiendo su rescate; se oponían a los sistemas evaluativos en el sector educación; pedían la derogatoria de leyes y decretos que afectaban la situación de los trabajadores o exigían la promulgación de leyes para sectores específicos.

Entre el 2001 y el 2006 las demandas laborales suman un total de 1,421 casos, que representan el 40.99% de las demandas durante estos años. En el 2001 se registra 222 protestas con demandas laborales.

**Gráfico 6**  
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS DE CARÁCTER LABORAL POR AÑO



**Gráfico 5**  
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS POR TIPO DE DEMANDA Y POR AÑO



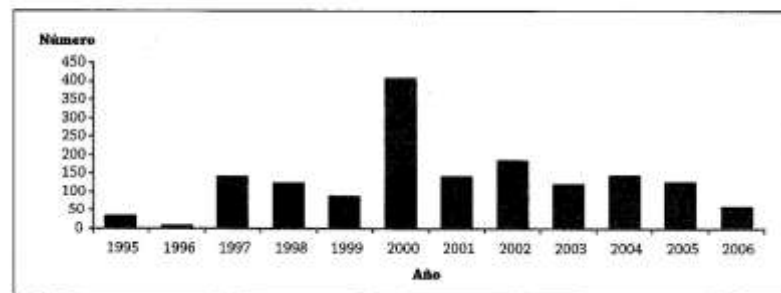
Luego, en el 2002 se da la mayor cantidad de demandas referidas a cuestiones laborales, con 354 registros. En el 2003, estas decaen a 242 y en el 2004 a 237; en el 2005 se registran 277 y, por último, en el 2006 disminuyen a 89 las protestas laborales. El contenido de las demandas laborales durante estos años no difiere sustantivamente de los años anteriores, es decir, otra vez se trata de exigencias con respecto a mejoras en las condiciones laborales. Lo que sí destaca es la recurrencia en la reposición en los puestos de trabajo, cuyos manifestantes son, precisamente, trabajadores despedidos de manera masiva durante el gobierno de Fujimori.

### *Demandas políticas*

Entre 1995 y el 2000 las demandas políticas suman un total de 811 registros, que equivalen al 41.04% del total de demandas en estos años. En 1995 se registran 36 protestas de carácter político, y un año después, estas decaen a 9. Es en el año 1997 cuando empiezan a ganar importancia las protestas políticas con 143 registros. En 1998 tuvimos 125; 90 en 1999; y en el 2000, sobrepasan las cifras anteriores sumando 408 protestas.

Entre 1995 y 1996, las demandas políticas se referían principalmente a desacuerdos a propósito del conflicto con Ecuador, a la primera reelección de Alberto Fujimori, a la Ley de Amnistía por los casos de Barrios Altos y La Cantuta, a la política de privatización de empresas del Estado y a la "política neoliberal" del gobierno. A partir de 1997, y especialmente en el año 2000, las demandas políticas aumentaron y se centraron en el rechazo a la toma de la residencia del embajador japonés, la exigencia de la liberación de los rehenes, los cuestionamientos a la gestión de los alcaldes (exigiendo su renuncia o revocatoria por presuntos actos de corrupción, mala gestión, nepotismo, malversación de fondos y vínculos con la "mafia fujimontesinista"); la protesta se dirigió también contra el autoritarismo del gobierno, contra la violación del Estado de derecho, la manipulación de los medios de comunicación, la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional, la segunda reelección de Fujimori, y finalmente, el supuesto fraude electoral y los congresistas "tránsfugas". Finalmente, en esos años, las demandas políticas expresaban su desacuerdo con el tratado de paz con Ecuador y

**Gráfico 7**  
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS DE CARÁCTER POLÍTICO POR AÑO



demandaban el proceso de descentralización, la modificación de la Ley de la Amazonía y la atención al sector agrario.

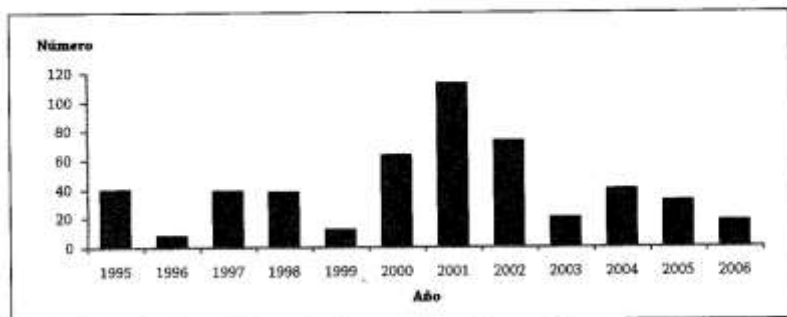
Entre el 2001 y el 2006, las demandas políticas son relativamente constantes y suman un total de 786 registros, que equivale al 22.67% de demandas en esos años. En el 2001 se registra 144 protestas políticas; en el 2002, 186; en el 2003, 122; en el 2004 aumentan a 146; en el 2005 se tienen 127; y en el 2006 disminuyen a 61. Las cuestiones políticas aludían a temas como la erradicación del cultivo de la hoja de coca, el rechazo a las políticas de privatización de las empresas eléctricas y a las actividades mineras, la defensa de la producción agraria, y el rechazo a la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Entre las demandas políticas también figuraban aquellas que nacían de los conflictos en el ámbito de los gobiernos locales y que pedían la destitución de alcaldes y la extradición de Alberto Fujimori. Finalmente, se expresaba también el rechazo a la política general propuesta por el gobierno de Alejandro Toledo.

### *Demandas administrativas*

Entre 1995 y el 2000 las protestas de carácter administrativo suman un total de 200 registros, que representan el 10.12% de las demandas. En 1995 se registran 40 casos; decaen en 1996 a 8; en 1997 aumentan a 39; en 1998 se mantienen con 38 casos; en 1999 decaen nuevamente

**Gráfico 8**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO POR AÑO



a 12 casos; y en el 2000 empiezan a ser más frecuentes este tipo de demandas, sumando un total de 63 registros.

Estas protestas cuestionaban la gestión de alguna autoridad del sector público o expresaban su desacuerdo con el funcionamiento de algún sector. En esta etapa, los reclamos exigieron, por ejemplo, la destitución de directores de colegios estatales, debido a cobros excesivos en la matrícula, y de la junta liquidadora de CLAE, o expresaron el rechazo a las comisiones reorganizadoras en las universidades públicas. Muchas de las demandas fueron también en contra de disposiciones municipales o exigieron mejoras en los servicios, como el recojo de la basura, la seguridad ciudadana y el programa del Vaso de Leche. Otras demandas buscaban mejoras en las condiciones carcelarias y una mayor celeridad en los procesos judiciales. Finalmente, algunas denunciaron actos de corrupción y malversación de fondos en entidades públicas.

Entre el 2001 y el 2006, las demandas administrativas suman un total de 296 registros y representan el 18.54% del total de las demandas durante estos años. El 2001 es el año que acumula la mayor cantidad de protestas de carácter administrativo con 113 casos; en el 2002, este tipo de demandas es aún alto, con 73 casos, pero en los siguientes años la tendencia decrece sustancialmente, llegando a registrarse 20 casos en el 2003, 40 en el 2004, 32 en el 2005 y 18 en el 2006. Otra vez, las

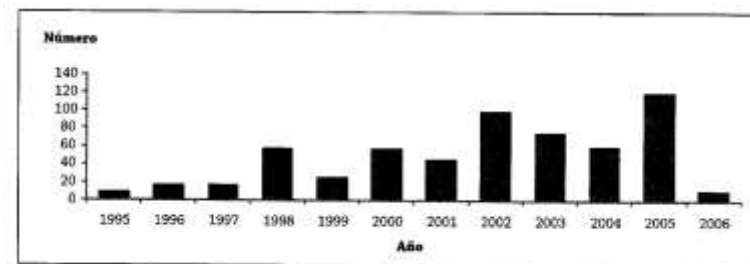
protestas expresaban el rechazo a la gestión de directores de colegios y hospitales, de rectores en las universidades públicas, y de autoridades de los gobiernos locales; otras exigieron de nuevo mejoras carcelarias y celeridad en los procesos judiciales.

### *Demandas presupuestales*

Entre 1995 y el 2000, las protestas que demandaron atención en lo presupuestal fueron 187, lo que representa el 9.46% de las demandas en esos años. Este tipo de demanda empezó con un registro muy bajo: en 1995 se registró 10 casos; en 1996, 17; y en 1997, 18; recién en 1998 toma fuerza sumando 58 casos, luego decae en 1999 a 26; y en el 2000 vuelve a aumentar a 58 registros. Las protestas tenían que ver con reclamos por las alzas en las tarifas del combustible, de los servicios públicos y de los productos de primera necesidad. Otras exigieron el aumento de pensiones para jubilados y cesantes; un mayor presupuesto para los sectores de salud y educación e inversión en programas sociales; solicitaron la exoneración de impuestos; la vigencia del medio pasaje; la anulación de cobros del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y de papeletas para los transportistas; la condonación de deudas con el Banco de Materiales y la Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE); y el otorgamiento de créditos. Finalmente, las protestas exigían participación en el canon minero y la atención económica del sector agrario.

**Gráfico 9**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS DE CARÁCTER PRESUPUESTAL POR AÑO



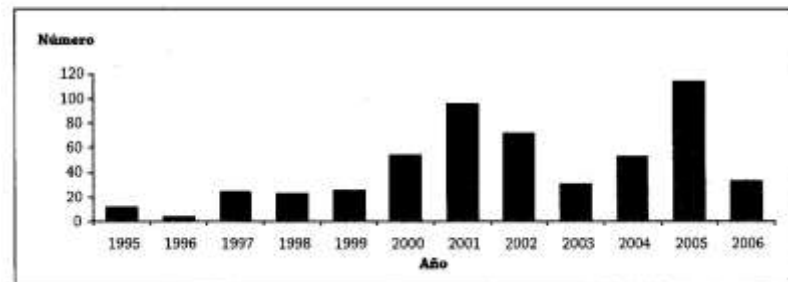
Entre el 2001 y el 2006, las protestas presupuestales suman un total de 413 registros, y representan el 11.91% de las demandas en esos años. El tema presupuestal entre el 2001 y el 2003 fue cada vez más recurrente: de 46 casos en el 2001, pasó a 100 en el 2002, a 75 en el 2003 y a 60 en el 2004; en el 2005 se da el mayor registro con 120 casos, seguidamente decrece en el 2006 casi a la mitad en comparación con el año anterior, registrándose 12 protestas con este tipo de demandas. En esta etapa las demandas presupuestales expresaban el rechazo a los cobros excesivos en las matrículas de las universidades públicas y al alza de las tarifas de los pasajes, del combustible y de los servicios básicos. También se pedía la condonación de deudas con el Banco de Materiales, mejores precios para los productos agrícolas, crédito para construir viviendas y la eliminación del impuesto selectivo al combustible y del pago del SOAT. Finalmente, las protestas de carácter presupuestal buscaban la reposición del canon minero, la nivelación de las pensiones de los jubilados, un mayor presupuesto para el programa del Vaso de Leche, para sectores como salud y educación, y para los gobiernos regionales y las universidades públicas.

### *Demandas sociales*

Entre 1995 y 2000, se ha registrado 144 demandas sociales. En esos años este tipo de demanda ha sido casi inexistente, representando sólo el 7.29% de todos los tipos de demandas; recién a partir del 2000 se registra una cantidad medianamente significativa con 54 casos. Las demandas sociales que se han registrado exigían la construcción de obras públicas, como carreteras, puentes peatonales, puestos de salud, escuelas, y sistema de agua y desagüe. También se buscaba obtener títulos de propiedad y un apoyo para enfrentar el Fenómeno de El Niño. Se rechazaba la contaminación del medio ambiente causada por empresas mineras y determinadas obras respaldadas por el gobierno local.

Entre el 2001 y el 2006 hubo en total 399 protestas sociales, lo que representa el 11.51 % de las demandas en esos años. Del periodo en estudio, el 2005 fue el año que registró la mayor cantidad de demandas sociales, con 114 casos, pero al igual que en años anteriores, este tipo de demandas presenta pocos registros y decae con el transcurrir de los años, llegando a 33 registros en el 2006. Estas demandas buscan

**Gráfico 10**  
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS DE CARÁCTER SOCIAL POR AÑO



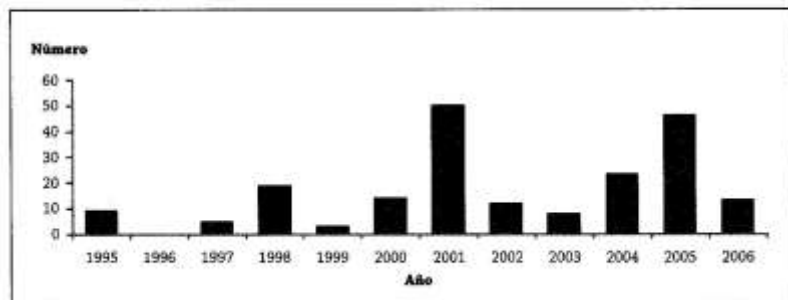
la construcción de obras públicas, como puentes peatonales, hospitales, universidades, carreteras, semáforos y rellenos sanitarios; piden la adjudicación de terrenos y la formalización de títulos de propiedad; expresan un rechazo a la contaminación del medio ambiente y a la presencia de empresas mineras, o son fruto de disputas por el uso de los recursos naturales, entre ellos, el agua.

### *Otros tipos de demandas*

Entre 1995 y el 2000 se registró un total de 50 demandas que hemos clasificado como *otras*, que no corresponden a ninguna de las demandas mencionadas anteriormente. Este tipo de demanda representa el 2.53% durante esos años. Entre el 2001 y el 2006 se tienen 152 registros en esa categoría, que representan el 4.38% del total de demandas en esta segunda etapa. Se reclamaba atención en temas de justicia y en los presos injustamente encarcelados, se expresaba solidaridad con otros manifestantes, y se exigía el respeto a los derechos humanos y cambios en algunos decretos o leyes. También se rechazaba las corridas de toros, la distribución de la píldora del día siguiente y el nombramiento de Juan Luis Cipriani como cardenal, entre otros asuntos.

**Gráfico 11**

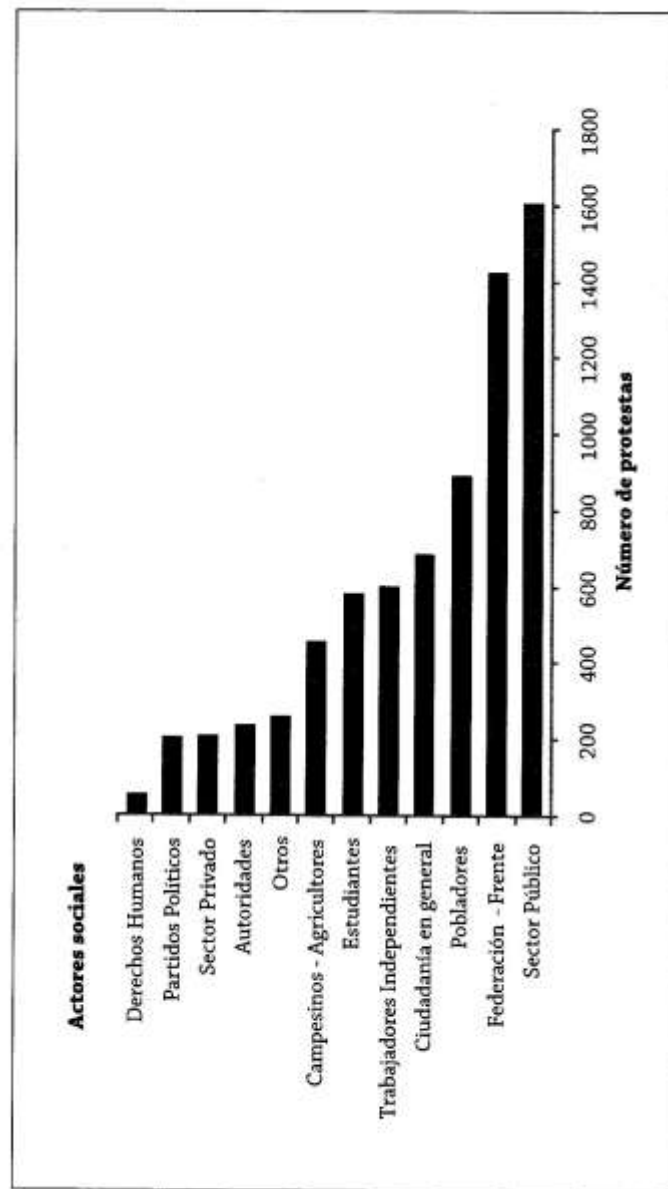
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS SEGÚN OTRO TIPO DE DEMANDAS POR AÑO



## Los actores de las protestas

El protagonismo de las protestas ha recaído en distintos actores sociales, a quienes hemos juntado en doce grupos. De manera general, podemos decir que al menos dos grupos de actores han mantenido una fuerte presencia en las protestas: los *trabajadores del sector público* y las *federaciones-frentes*. La participación de los *trabajadores del sector privado* ha sido reducida y contrasta con la de los *trabajadores independientes*, cuyo protagonismo ha aumentado; asimismo, la participación de los *campesinos-agricultores* en las protestas va en aumento. La participación de la *ciudadanía en general* ha sido significativa a partir de 1997, al igual que la de los *estudiantes*, aunque esta ha ido disminuyendo con el tiempo; la misma línea ha seguido la participación de los *pobladores*. Las participaciones de las *autoridades*, los *partidos políticos*, las *organizaciones* y los *activistas de derechos humanos* y *otros actores*, han sido las menos significativas en términos de la cantidad de protestas organizadas por estos actores sociales.

**Gráfico 12**  
PERÚ 1995-2006. PROTAGONISMO DE LOS DISTINTOS ACTORES SOCIALES  
SEGÚN EL NÚMERO DE PROTESTAS EN QUE HAN PARTICIPADO



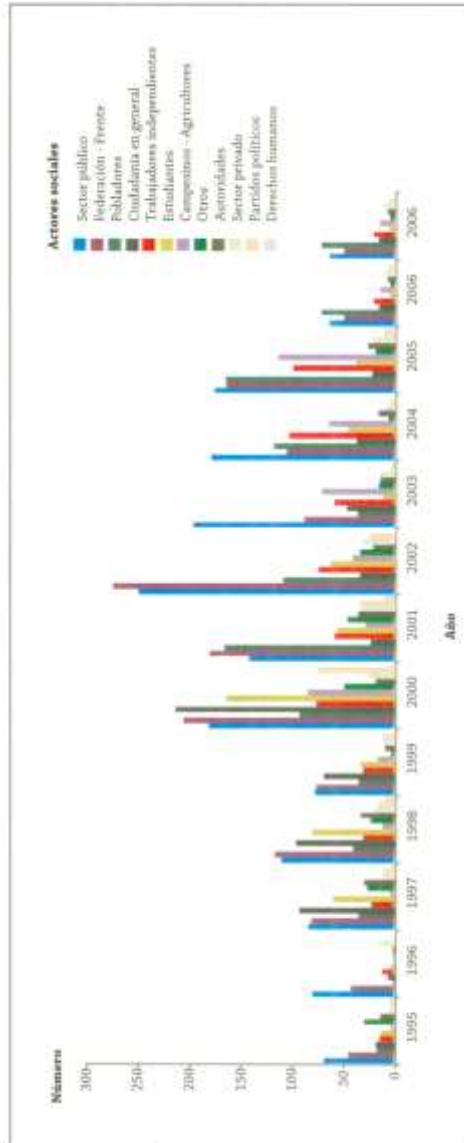
**Trabajadores del sector público**

Entre 1995 y el 2000, los *trabajadores del sector público* participaron en 603 protestas; de ellas, 349 fueron protagonizadas exclusivamente por ellos. Entre 1995 y 1999 su protagonismo fue relativamente constante y desde el 2000 empieza a crecer. Entre el 2001 y el 2006 estos trabajadores participaron en 1,004 protestas, de las cuales 844 fueron exclusivas. Si bien en el 2001 su participación decrece en relación con el año anterior, en el 2002 llega a su mayor nivel en esa etapa, acumulando 249 protestas.

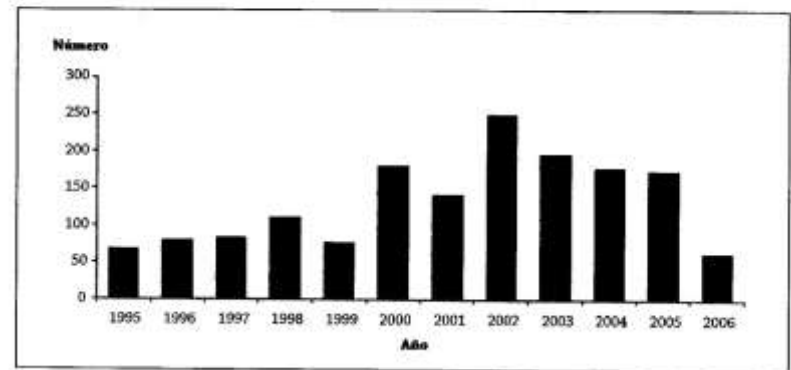
En este grupo de actores, durante todo el periodo analizado, destaca la participación de trabajadores municipales (limpieza, seguridad, serenazgo), diversos trabajadores despedidos del sector público, docentes universitarios, maestros y profesores afiliados al SUTEP (Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú), médicos y trabajadores del sector salud, trabajadores de Pesca Perú y Petroperú, jueces, vocales y fiscales, jubilados, pensionistas y cesantes.

Las protestas de los *trabajadores del sector público* entre 1995 y el 2000 han sido sobre todo de carácter laboral, con 322 registros; luego le siguen las demandas políticas (190 registros), presupuestales (47),

**Gráfico 12a**  
PERÚ 1995-2006. PROTAGONISMO DE LOS DISTINTOS ACTORES SOCIALES SEGÚN EL NÚMERO DE PROTESTAS EN QUE HAN PARTICIPADO POR AÑO



**Gráfico 13**  
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS PROTAGONIZADAS POR TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO POR AÑO



administrativas (33), sociales (7) y otro tipo de demandas (4). Durante la segunda etapa, entre el 2001 y el 2006, han sido las demandas de carácter laboral las que han predominado con 820 registros, luego le siguen las políticas (42), administrativas (50), presupuestales (61), sociales (20) y otros tipos de demandas (11).

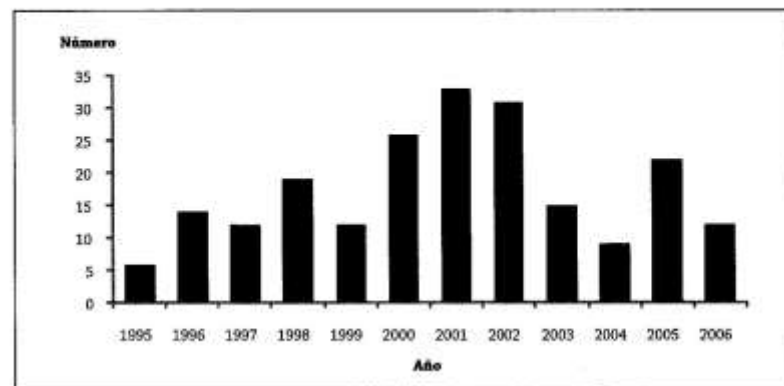
### ***Trabajadores del sector privado***

Entre 1995 y el 2000 los *trabajadores del sector privado* participaron en 89 protestas, siendo esta una cifra baja en comparación con la de los *trabajadores del sector público*, e incluso la de los *trabajadores independientes*; su participación en las protestas representa el 2.90% en esta etapa. Entre el 2001 y el 2006 participaron en 123 protestas. En los años 2001 y 2002 su protagonismo aumenta, con 33 y 31 protestas respectivamente, para luego caer a la mitad y menos en los años posteriores.

En este grupo de actores figuran, entre 1995 y el 2000, trabajadores de empresas de seguridad privada, de empresas mineras formales y de empresas privadas, como el Hotel Country Club, Frecuencia Latina, Colchones Paraíso, Telefónica del Perú y algunas empresas de transporte privado. En esta categoría de actores se encuentran también los trabajadores de las cooperativas azucareras. Entre el 2001 y el 2006 el protagonismo recayó en los trabajadores y ex trabajadores de Telefónica del Perú y en los trabajadores de empresas mineras privadas. También figuran trabajadores de diarios y televisoras locales, de la Empresa Textil La Unión, la Empresa Textil Cusiva y Aerocontinente.

Las protestas de los *trabajadores del sector privado* durante la primera etapa fueron, en especial, de carácter laboral (55 registros), seguidas de las políticas (26), presupuestales (4), administrativas (2), sociales (1) y, finalmente, otro tipo de demandas (1). En la segunda etapa, las protestas de los *trabajadores del sector privado* fueron sobre todo de carácter laboral (con 102 registros), seguidas de las de otro tipo (7), las administrativas (5) y presupuestales (5), las políticas (3) y, por último, las sociales con un único caso.

**Gráfico 14**  
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS PROTAGONIZADAS  
POR TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO POR AÑO



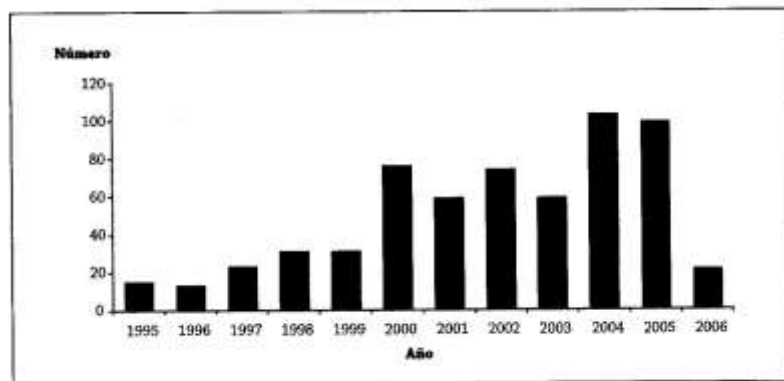
### ***Trabajadores independientes***

Entre 1995 y 1999 los *trabajadores independientes* participaron en 189 protestas, el 6.18% del total de protestas en ese periodo. En los años siguientes acumularon un total de 415 protestas, lo que representa el 9.93% del periodo 2001-2006. En el 2004 se registra su máxima participación con 103 protestas. Los *trabajadores independientes* que han protestado han sido, durante todo el periodo en estudio, principalmente ambulantes, comerciantes, transportistas, transportistas de carga pesada, choferes, taxistas, mototaxistas y tricicleros, canillitas, lustrabotas, periodistas independientes, mineros informales, empresarios madereros, pescadores, trabajadores céticos, artesanos y ganaderos.

Las demandas presentadas por este grupo entre 1995 y el 2000 son principalmente de carácter laboral (85 registros), luego le siguen las demandas políticas (52), presupuestales (36), sociales (11), otro tipo de demandas (3) y, finalmente, las administrativas (2). Entre el 2001 y el 2006, las protestas han sido, esencialmente, de carácter presupuestal (191 registros), seguidas de cerca por las demandas laborales (172), luego las políticas (30), los otros tipos de demandas (11), las sociales (7) y, por último, las administrativas (4).

**Gráfico 15**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS PROTAGONIZADAS  
POR TRABAJADORES INDEPENDIENTES POR AÑO



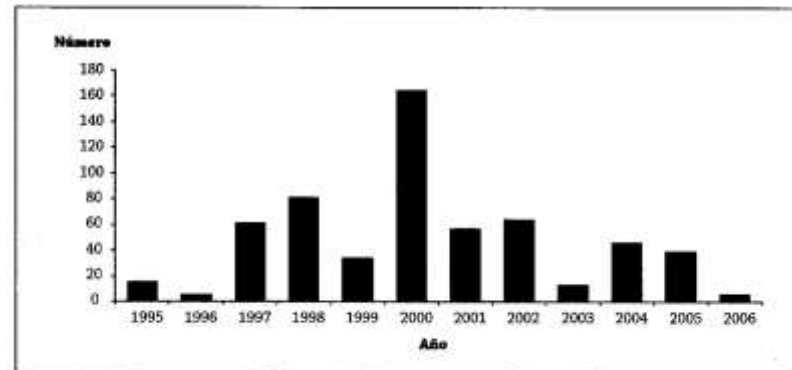
### *Estudiantes*

Fue durante el gobierno de Fujimori (1995-2000) cuando el protagonismo de los *estudiantes* —tanto universitarios como de institutos superiores y escuelas— fue mayor, con 361 registros, lo que representa el 11.80% del total de participación de todos los actores. Este protagonismo tiene como picos los años 1997 y 2000. Entre el 2000 y 2006 la participación de los *estudiantes* bajó a 225 protestas, el 5.39% de participación de todos los grupos de actores en ese periodo.

Las demandas de los *estudiantes* durante la primera etapa han sido esencialmente políticas, con 266 registros. Le siguen las demandas administrativas (47) referidas a la organización y funcionamiento de las universidades, luego las demandas presupuestales (14), otro tipo de demandas (12), y las demandas laborales y sociales, cada una con 11 registros. Entre el 2001 y 2006, los *estudiantes*, tanto universitarios como escolares, protestaron principalmente por asuntos de carácter administrativo (85 registros), le siguieron las demandas políticas (50), presupuestales (42), sociales (24), los otros tipos de demandas (14) y las laborales (10).

**Gráfico 16**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS PROTAGONIZADAS  
POR ESTUDIANTES POR AÑO



Durante todo el periodo de protestas, en el grupo de universitarios aparecen tanto estudiantes de Lima como del interior del país y, tanto universidades nacionales como particulares. En la ciudad de Lima figuran la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Nacional Federico Villarreal, la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle La Cantuta, la Universidad Nacional Agraria La Molina, la Universidad Nacional de Ingeniería, la Universidad Nacional del Callao, la Universidad de Lima, la Universidad San Martín de Porres, la Universidad Ricardo Palma, la Universidad Particular Inca Garcilazo de La Vega y la Universidad Peruana Cayetano Heredia. También participaron en las protestas estudiantes de la Escuela Nacional Superior de Folclor y de la Escuela Superior de Bellas Artes.

En cuanto a las universidades del interior del país, figuran la Universidad Nacional de Cajamarca, la Universidad Nacional del Santa, la Universidad Los Ángeles, la Universidad San Pedro, la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica, la Universidad Nacional Pedro Ruiz de Gallo, la Universidad Nacional de Huancavelica, la Universidad Nacional de Trujillo, la Universidad César Vallejo, la Universidad Nacional

José Faustino Sánchez Carrión, la Universidad Nacional Hermilio Valdizán, la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, la Universidad Nacional de Ucayali, la Universidad Nacional del Centro del Perú, la Universidad de Tacna, la Universidad Néstor Cáceres Velásquez, la Universidad Nacional Agraria de la Selva, la Universidad Nacional del Altiplano, la Universidad Peruana Los Andes, la Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, la Universidad Nacional Santiago Antúnez de Mayolo, la Universidad Jorge Basadre, la Universidad Privada Antenor Orrego, la Universidad Privada del Norte, la Universidad Particular de Iquitos, la Universidad Particular de Chiclayo y la Universidad Católica de Santa María.

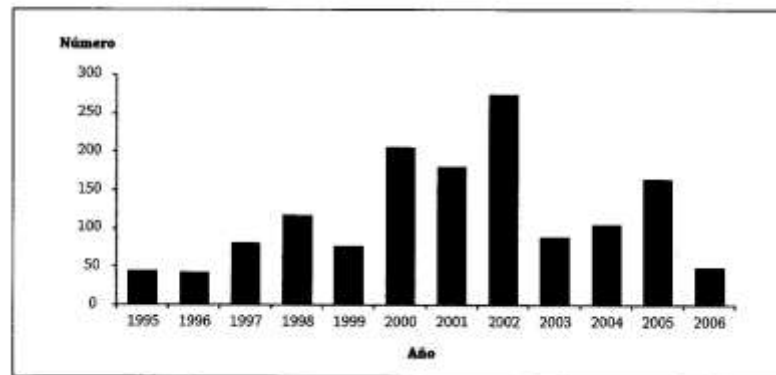
### *Federaciones-frentes*

Entre 1995 y el 2000, las *federaciones-frentes* han participado en 567 protestas, el 18.53% del total de participación de actores en esos movimientos. En esa etapa, su participación fue especialmente importante en 1998 y en el 2000. En los años que van entre el 2001 y 2006, su participación suma 860 protestas, el 20.58% de participación en esos años. En los dos primeros años de esta etapa su participación fue muy alta, posteriormente disminuyó, llegando a mucho menos de la mitad de los años anteriores, aunque durante el año 2005 se recuperó ligeramente.

Las demandas de las *federaciones-frentes* entre 1995 y el 2000 fueron principalmente políticas (326 registros), seguidas de las demandas laborales (157), administrativas (24), presupuestales (39), los otros tipos de demandas (13) y las demandas sociales (8). Entre el 2001 y 2006 figuraron primero las demandas laborales (328), luego las políticas (312), presupuestales (79), sociales (63), administrativas (48), y al final, los otros tipos de demandas (30).

Entre las *federaciones-frentes* que se han identificado durante todo el periodo de protestas figuran principalmente las federaciones nacionales de trabajadores petroleros, municipales, pesqueros, del transporte, de Pesca Perú, la Federación de Trabajadores de Centromín-Perú, la Confederación General de Trabajadores del Perú, la de Trabajadores de Construcción Civil, diversos colegios profesionales, la Unión Nacional de Claeistas, la Asociación Nacional de Magistrados, la Federación Médica del Perú, los clubes de madres, los comedores populares y Vaso de

**Gráfico 17**  
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS PROTAGONIZADAS  
POR FEDERACIONES Y/O FRENTE POR AÑO



Leche, los frentes patrióticos, frentes cívicos, frentes amplio y frentes de defensa, la Central Nacional de Jubilados y Pensionistas del Perú, el Sindicato Nacional de Mineros y Metalúrgicos del Perú, la Federación Nacional de Trabajadores de la Empresa Nacional de Puertos, la Federación de Estudiantes del Perú y el Frente Unitario de los Pueblos del Perú.

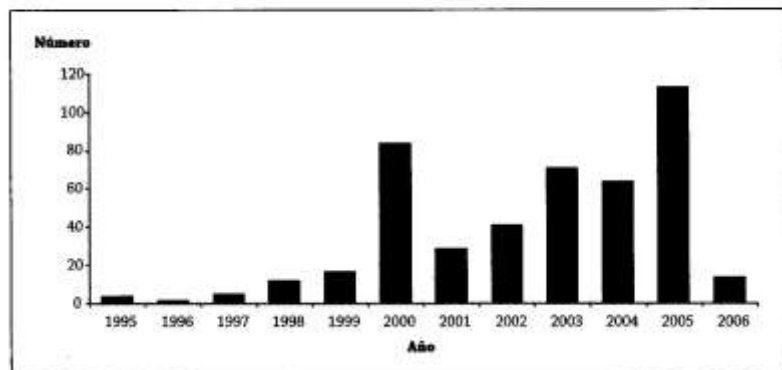
### *Campesinos y agricultores*

Entre 1995 y el 2000 los *campesinos y agricultores* protagonizaron 124 protestas, eso hace el 4.05% del total. Se trata de una participación bastante reducida, que sin embargo aumenta desde el año 2000. En el periodo de la transición democrática, si bien disminuye su participación entre el 2001 y el 2002, en los años siguientes comienza a repuntar hasta llegar en el 2005 a 113 protestas. En esos años, los campesinos y agricultores participan en 332 protestas, que representa el 7.95% del total.

Durante todo el periodo de protestas ese grupo de actores está representado básicamente por campesinos y agricultores de arroz, plátano y caña de azúcar y por los coccaleros. Sus protestas en la primera etapa son esencialmente políticas (91 registros), luego le siguen

**Gráfico 18**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS PROTAGONIZADAS POR CAMPESINOS Y/O AGRICULTORES POR AÑO



las demandas laborales (13), administrativas (7), presupuestales (6), sociales (5) y los otros tipos de demandas (2). Durante la segunda etapa las protestas son también, principalmente, políticas (184 registros), luego le siguen las laborales (86), presupuestales (22), sociales (21), y finalmente, las administrativas y los otros tipos de demandas, cada una con 10 registros.

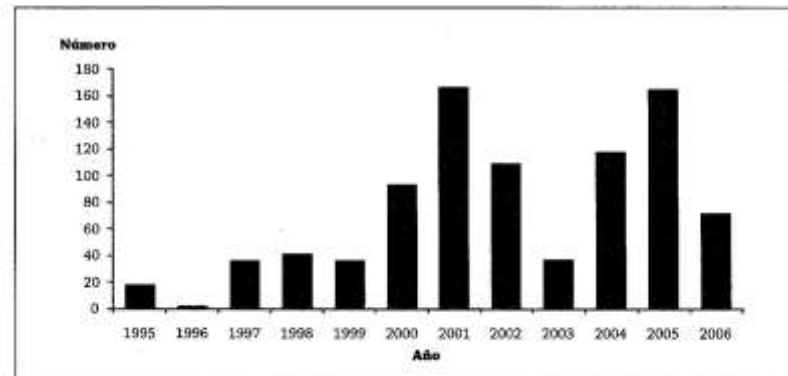
### **Pobladores**

Entre 1995 y el 2000, la participación de los *pobladores* en las protestas fue baja y recién en el año 2000 empezó a destacar. En esos años suman un total de 226 protestas, el 7.39% del total. Entre el 2001 y el 2006 los *pobladores* empezaron a participar en las protestas de manera más continua y significativa, debido principalmente a su malestar por la contaminación producida por la actividad minera, a excepción del año 2003, cuando se registra apenas 37 protestas. En esos años sumaron un total de 667 protestas, acumulando con ello un protagonismo del 15.96%.

Entre 1995 y el 2000, sus demandas fueron de carácter social (96 registros), luego le siguen las demandas administrativas (42), políticas (43), presupuestales (34), los otros tipos de demandas (8) y las laborales

**Gráfico 19**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS PROTAGONIZADAS POR POBLADORES POR AÑO



3). Entre el 2001 y el 2006, las demandas han tenido un carácter más social (307), luego le siguen las demandas políticas (204), presupuestales (48), administrativas (46), los otros tipos de demandas (45) y las laborales (17).

En este grupo de actores se identifican a padres de familia, pobladores de diversos distritos y asentamientos humanos del país, comuneros, juntas y asociaciones vecinales y también invasores de terrenos.

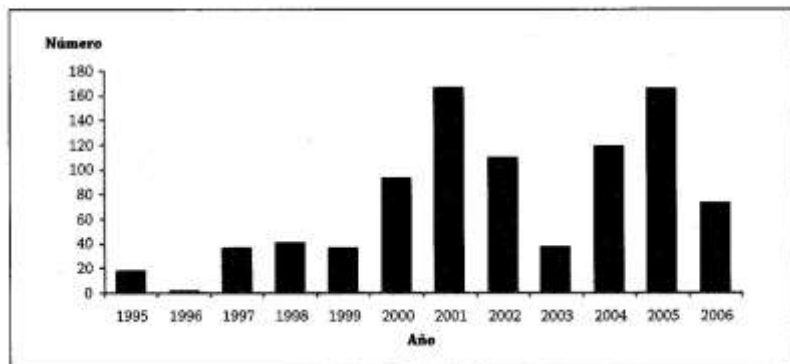
### **Ciudadanía en general**

La participación de la *ciudadanía en general* fue importante durante el periodo 1995-2000, especialmente de 1997 en adelante, llegando a su cifra más alta de todo el periodo de protestas en el año 2000, acumulando en esos seis años 503 protestas, es decir, el 16.44% de participación. En los años posteriores su participación fue prácticamente mínima; en total, 186 protestas, eso es el 4.45%.

Durante los años del gobierno de Fujimori sus protestas fueron esencialmente políticas (429 registros), luego le siguen las demandas presupuestales (28), sociales (27), laborales (8), administrativas (5) y

**Gráfico 20**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS PROTAGONIZADAS POR LA CIUDADANÍA EN GENERAL POR AÑO



los otros tipos de demandas (6). En la segunda etapa sus demandas fueron primero políticas (121), luego sociales (20), otros tipos de demandas (18), presupuestales (16), laborales (6) y administrativas (5).

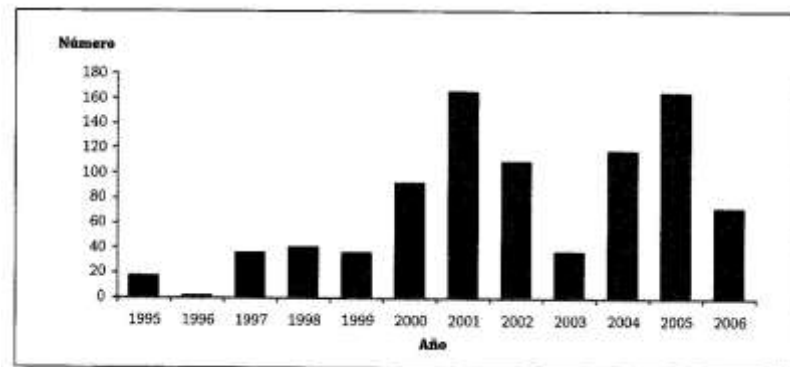
Por *ciudadanía en general* entendemos gente común que no se encuentra organizada de manera permanente, como amas de casa, jóvenes, familiares de otros actores que están involucrados en las protestas, y personas, que a diferencia de la categoría de pobladores, no protestan en tanto residentes de algún lugar.

### **Autoridades**

En el periodo 1995-2000, las *autoridades* se involucraron en 113 protestas, apenas el 3.69% del total de participación de otros actores. En el periodo 2001-2006 llegaron a participar en 126 protestas, el 3.02% del total. Sus protestas fueron, entre 1995 y el 2000, esencialmente políticas (84 registros), sociales (11), administrativas (6) y presupuestales (6), laborales (4) y de otro tipo (2). Entre el 2001 y el 2006, sus protestas fueron principalmente sociales (43) y políticas (40), luego presupuestales (24), de otro tipo (11), administrativas (5) y, por último,

**Gráfico 21**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS PROTAGONIZADAS POR AUTORIDADES POR AÑO



laborales (3). En este grupo de actores figuran principalmente alcaldes, gobernadores, subprefectos, regidores y congresistas.

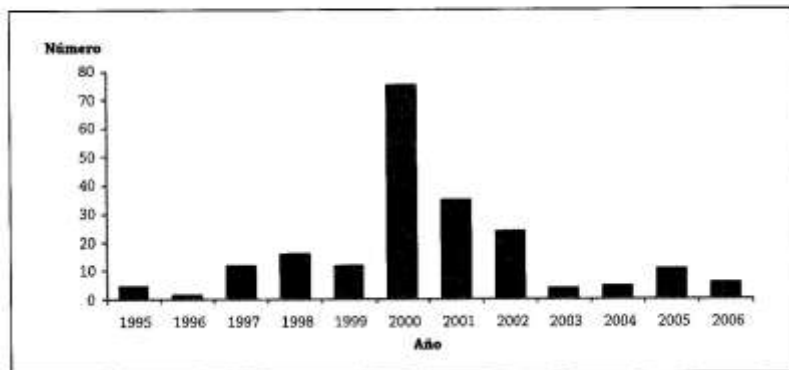
### **Partidos políticos**

Los *partidos políticos*, incluidos los *movimientos políticos*, también han sido parte del mapa de actores de las protestas. En el periodo 1995-2000 su participación fue reducida, salvo en el 2000, cuando llegaron a su máxima participación de todo el periodo de protestas; este hecho es entendible en tanto se trató de un año marcado por los cuestionamientos a la segunda reelección del entonces presidente Fujimori. En esos años, los *partidos políticos* y los *movimientos políticos* participaron en 122 protestas, que representan el 4% de participación de todos los actores sociales. Entre el 2001 y el 2006, apenas sumaron un total de 85 protestas, lo que representa un protagonismo del 2.03%.

Las demandas de los *partidos políticos*, entre 1995 y el 2000, fueron fundamentalmente políticas (120 registros). Entre el 2001 y el 2006, el panorama es similar: prevalecen las demandas políticas (69 registros), luego le siguen las demandas administrativas (10). En este grupo de

**Gráfico 22**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS PROTAGONIZADAS POR PARTIDOS POLÍTICOS POR AÑO



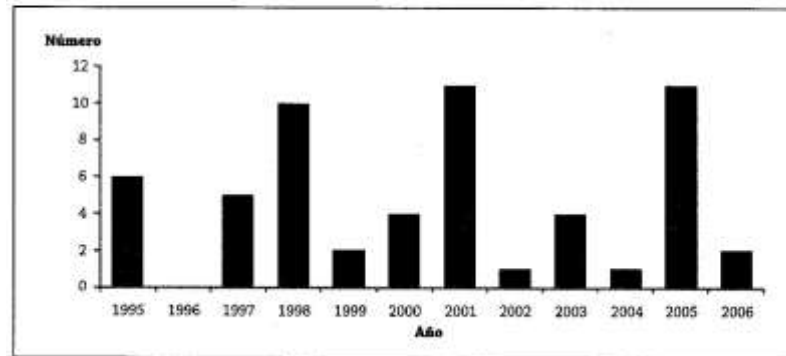
actores destacan principalmente Izquierda Unida, Somos Perú, Unión por el Perú, Acción Popular, Movimiento Paz y Desarrollo, Frente Popular Agrícola del Perú, Partido Aprista Peruano, Frente Independiente Moralizador, Renacimiento Andino, Perú Posible, Somos Lima, Vamos Vecino, Movimiento Nueva Izquierda, Partido Unificado Mariateguista, Democracia Cristiana y diversos grupos políticos independientes.

### ***Activistas y defensores de los derechos humanos***

Los activistas y defensores de los derechos humanos tuvieron una pequeña participación en estos diez años de protestas. Su intervención además ha fluctuado de manera irregular en ambas etapas, tanto en los años de dictadura como en los de la transición democrática. Entre 1995 y el 2000 su participación sumó 27 protestas, esto es el 0.88% de todo el periodo, y entre el 2001 y 2006 sumó 30 protestas, lo que equivale al 0.72%. Sin embargo, estas cifras no significan que el tema de la defensa de los derechos humanos no haya sido parte de las protestas; más bien, el tema también ha sido tomado por otros grupos de actores que no están vinculados directamente a instituciones u organizaciones que trabajan para ese fin. Las demandas de las organizaciones de derechos

**Gráfico 23**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS PROTAGONIZADAS POR ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS POR AÑO



humanos entre 1995 y el 2000 fueron sobre todo de carácter político (17 registros), luego le siguen "otros" tipos de demandas (8), y demandas presupuestales y sociales (un registro cada una). Durante los años de la transición democrática sus demandas fueron políticas (16), de otros tipos (11), administrativas (2) y sociales (1). Los otros tipos de demandas se refieren a la búsqueda de una adecuada administración de justicia.

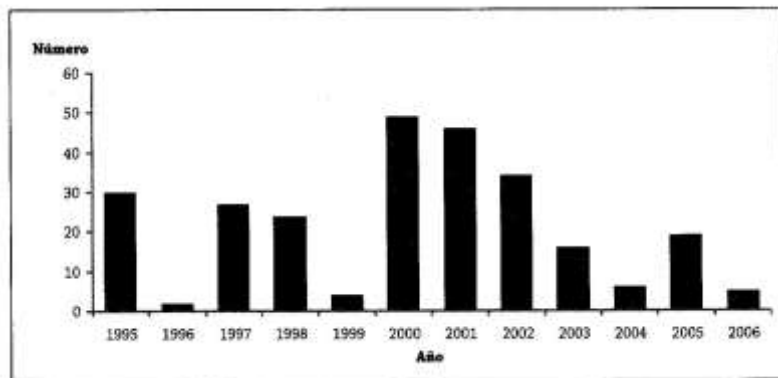
Este grupo de actores lo conformaron familiares de las víctimas de los casos La Cantuta y Barrios Altos, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la Asociación Pro Derechos Humanos, y familias y amigos de las víctimas del conflicto armado interno.

### ***Otros actores sociales***

En este grupo de actores destacan los reclusos de diversos penales del país y sus familiares, que protestan en su mayoría de veces por mejoras en las condiciones carcelarias y celeridad en sus procesos judiciales. Aquí también se ha considerado a los movimientos religiosos, organizaciones culturales, movimientos feministas, movimientos ecologistas y defensores del medio ambiente, intelectuales, poetas y artistas,

**Gráfico 24**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS PROTAGONIZADAS  
POR OTROS ACTORES SOCIALES POR AÑO



discapacitados en tanto que protestan como tales, familiares de soldados destacados en la zona del conflicto (Ecuador), viudas de policías, ronderos y deportistas.

El protagonismo de este grupo de actores es muy voluble. Entre 1995 y el 2000, su participación tuvo 136 registros, lo que equivale al 4.44%. Durante los años posteriores, entre el 2001 y el 2006, participaron en 126 protestas, el 3.02% del total.

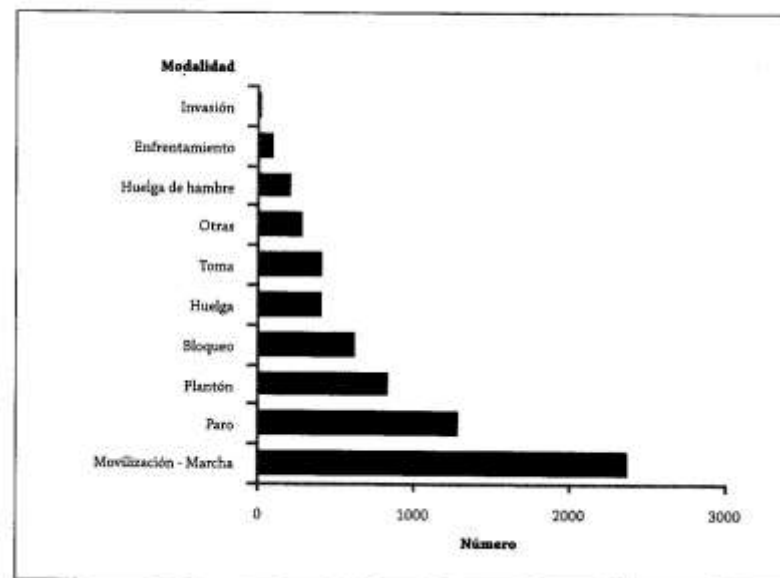
El motivo de las protestas de este grupo de actores es diverso. En todo caso, entre 1995 y el 2000, el tipo de demanda que predominó fueron las administrativas (62 registros), las políticas (49), los otros tipos de demandas (10), las sociales (6), laborales (5) y presupuestales (4). Y entre el 2001 y 2006, las administrativas (57), los otros tipos de demandas (24), las demandas políticas (22), sociales (12), presupuestales y laborales (con 5 registros cada una).

## Modalidades de lucha en las protestas

Hemos identificado diez tipos de modalidades de lucha utilizadas por los manifestantes para expresar su descontento durante las acciones de protesta. Durante todo el periodo de protestas, la *movilización-marcha* es la modalidad de lucha o medida de presión más recurrente. Le sigue el *paro* (ya sea de 24, 48 o 72 horas), el *plantón*, el *bloqueo*, la *huelga general indefinida*, la *toma de locales*, *otras medidas*, la *huelga de hambre*, el *enfrentamiento* y la *invasión*. Si bien se ha registrado un total de 5,443 protestas, también se ha contabilizado cada modalidad de lucha o medida de presión que han formado parte de las protestas, llegando a registrarse un total de 6,568, de las cuales 2,371 corresponden a *movilización-marcha*; 1,282 a paros; 838 a plantones; 619 a bloqueos; 416 a huelgas; 412 a tomas; 284 a otro tipo de modalidad de lucha; 217 a huelga de hambre; 101 a enfrentamientos; y 28 a invasiones.

**Gráfico 25**

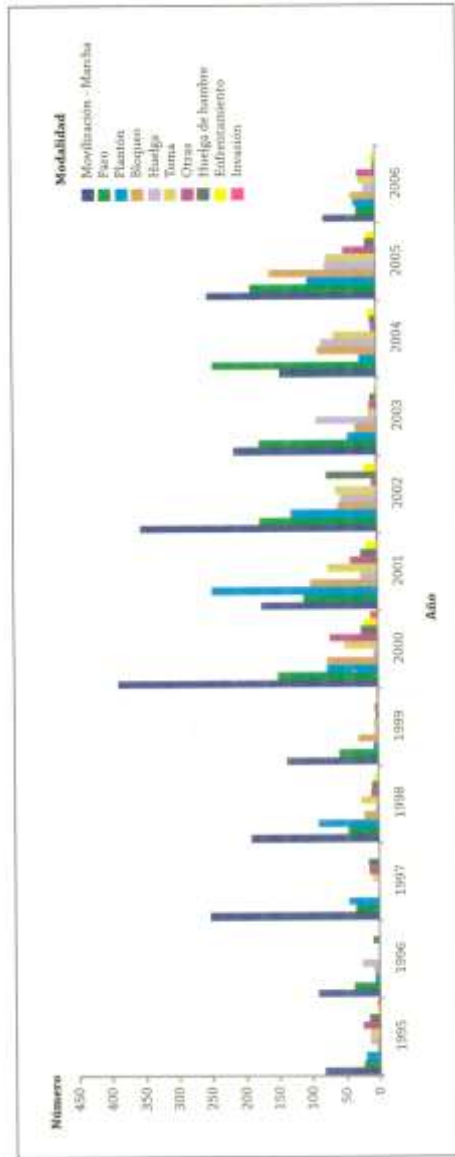
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS SEGÚN MODALIDAD DE LUCHA



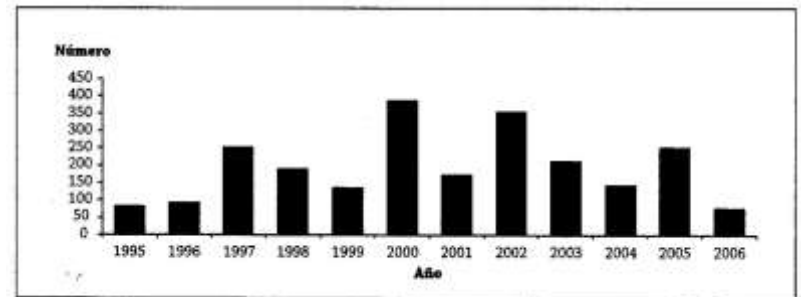
**Movilización-marcha**

Entre 1995 y el 2000 la movilización-marcha aparece como la medida de fuerza más común, especialmente en el año 2000, que es cuando se organizó la Marcha de los Cuatro Suyos. Esta medida representa en estos años el 49.33% de las formas de lucha adoptadas. Sólo un año después, en el 2001, la movilización-marcha se reduce a menos de la mitad, y en el 2002 se duplica la cifra; para el 2003 y el 2004 disminuye su recurrencia como medida de fuerza. Representa, entre el 2001 y 2006, el 28.85% del total de modalidades de protesta.

**Gráfico 25a**  
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS SEGÚN MODALIDAD DE LUCHA POR AÑO



**Gráfico 26**  
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE IMPLICARON MOVILIZACIONES/MARCHAS POR AÑO

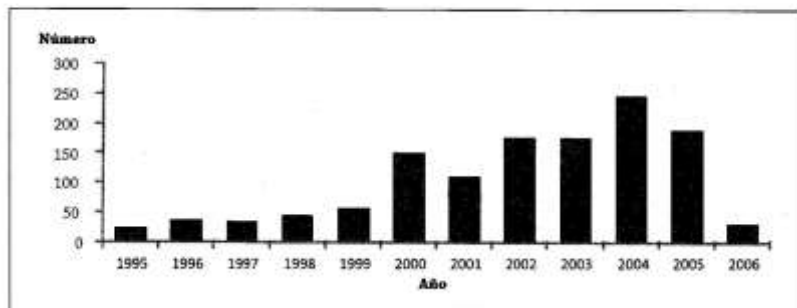


**Paros**

El paro —ya sea de 24, 48 o 72 horas— representa, entre 1995 y el 2000, el 15.14% del total de modalidades de protesta. Ha ido en ligero aumento, es decir, cada vez se opta más por él. Así, en los años siguientes llega al 21.92% de recurrencia.

**Gráfico 27**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE IMPLICARON PAROS POR AÑO

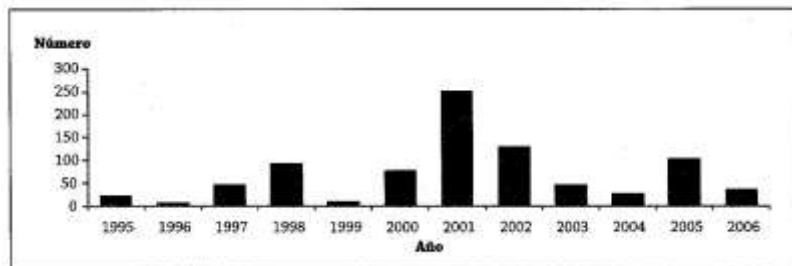


### Plantones

El plantón, como medida de fuerza, llega a un 10.75% de recurrencia entre 1995 y el 2000. Como opción fue creciendo hasta llegar a su pico más alto en 1998, un año después disminuyó considerablemente, aunque un año después, en el 2000, se aproximó al nivel de 1998. En los años posteriores, desde el 2001, la imagen es otra, llegando al 13.86% de recurrencia. En el 2001 llegó a su cifra más alta y decayó en los años siguientes.

**Gráfico 28**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE IMPLICARON PLANTONES POR AÑO

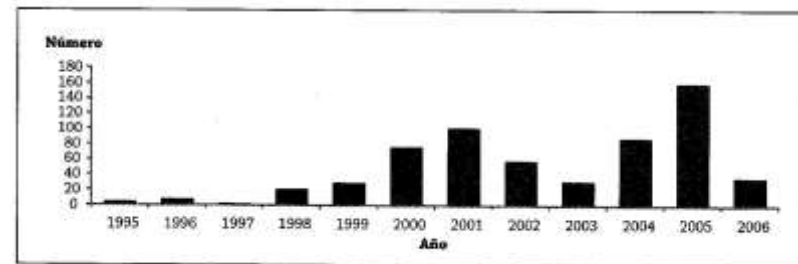


### Bloqueos

El bloqueo, al igual que el paro, es otra medida de fuerza que se utiliza cada vez más en las protestas. Entre 1995 y el 2000 su porcentaje de recurrencia tuvo un ritmo constante de aumento, llegando al 6.15%; entre el 2001 y 2006 alcanzó el 11.22%. Su utilización, durante el 2001 fue la más alta, aunque decayó entre el 2002 y el 2003. Del 2004 en adelante vuelve a ser una opción recurrente. Así, en el 2005, con 160 registros, llega a su nivel más alto como medida de lucha.

**Gráfico 29**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE IMPLICARON BLOQUEOS POR AÑO

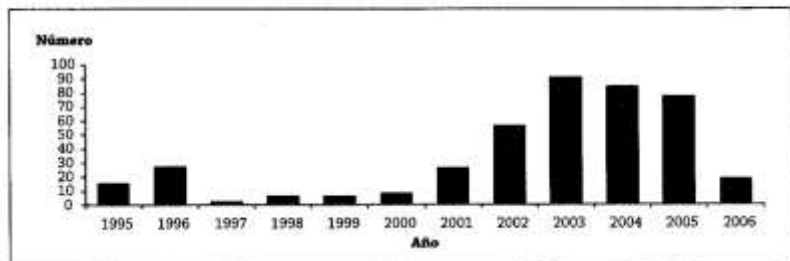


### Huelgas

La huelga como medida de fuerza aumenta en los últimos años. Entre 1995 y el 2000, su uso alcanza el 2.75%, y en los siguientes años aumenta considerablemente, representando el 8.30% del total de modalidades de protesta.

**Gráfico 30**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE IMPLICARON HUELGAS POR AÑO

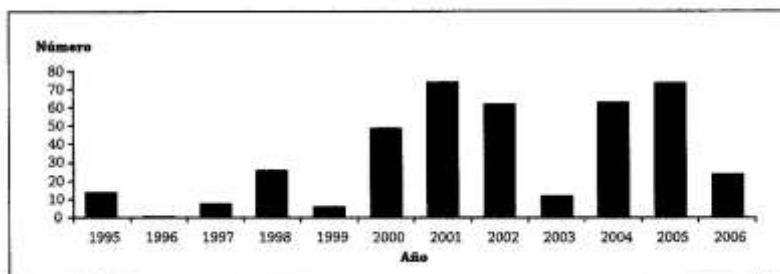


### Toma de locales

La toma de locales municipales, de universidades, de colegios, de atrios de iglesias, de mercados, de sedes de instituciones públicas y ministerios, de locales de partidos políticos, de empresas mineras, de centros penitenciarios, de plantas azucareras y de hospitales, entre otras instalaciones, es otra medida de fuerza que se emplea con mayor frecuencia en los últimos años. Entre 1995 y 2000 se utilizó en un 4.47% como forma de protestar; entre el 2001 y 2006, su recurrencia aumentó a 7.26%. El año 2003 se muestra distinto, en tanto sólo se tomaron 12 locales o sedes institucionales.

**Gráfico 31**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE IMPLICARON TOMA DE LOCALES POR AÑO

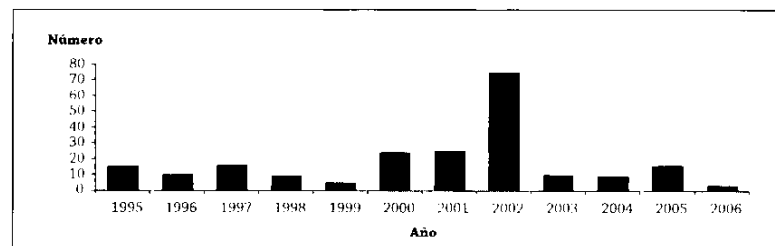


### Huelgas de hambre

La huelga de hambre como medida de fuerza ha sido acatada en pocas oportunidades. Entre 1995 y el 2000, esta medida representó un 3.40% del total de modalidades de protesta; en los años siguientes, con excepción del año 2002 en que se recurrió a esta medida en 75 oportunidades, la tendencia siguió siendo baja y acumuló un 3.25% de recurrencia. Esta medida casi siempre ha sido adoptada por estudiantes, federaciones-frentes, trabajadores de los sectores público y privado y por reclusos de diversos penales.

**Gráfico 32**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE IMPLICARON HUELGAS DE HAMBRE POR AÑO

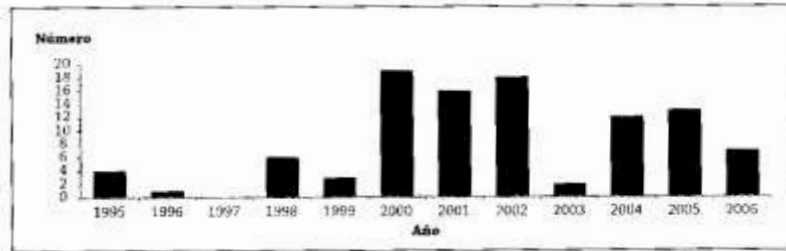


### Enfrentamientos

Los enfrentamientos son otra medida de fuerza poco utilizada durante las protestas. Entre 1995 y el 2000 se produjeron 33 enfrentamientos, lo que representa 1.42% del total de medidas de fuerza empleadas. En los años siguientes, entre el 2001 y 2006, se llegó al 1.6% del total. Los enfrentamientos se han dado generalmente entre grupos opuestos de comerciantes, reclusos, pobladores, padres de familia, estudiantes, madres del programa del Vaso de Leche, militantes de los partidos políticos. También han sucedido entre diversos actores, en particular entre los dirigentes y los administrativos de alguna empresa, los pobladores

**Gráfico 33**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE IMPLICARON ENFRENTAMIENTOS ENTRE DIVERSOS ACTORES SOCIALES POR AÑO



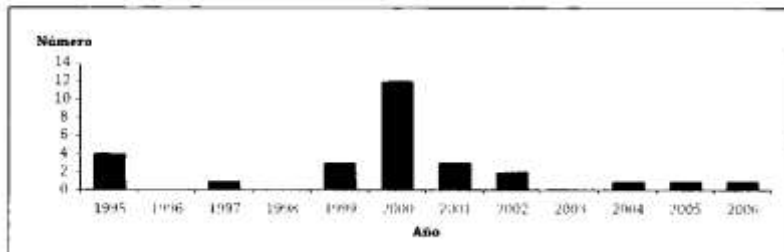
y los invasores, los mineros formales e informales, los pobladores y pandilleros, los nativos y colonos, entre otros.

### Invasiones

La invasión, como medida de protesta, no cuenta con muchos registros. En todo el periodo de protestas se registran sólo 28 casos, de los cuales veinte ocurrieron durante el gobierno de Fujimori y los demás en los años posteriores. Lo que los manifestantes reclaman, principalmente, a través de esta medida de fuerza es que se les adjudique el terreno que han invadido para poder construir sus viviendas, o en su defecto, se les reubique en un nuevo terreno.

**Gráfico 34**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE IMPLICARON INVASIONES A TERRENOS POR AÑO

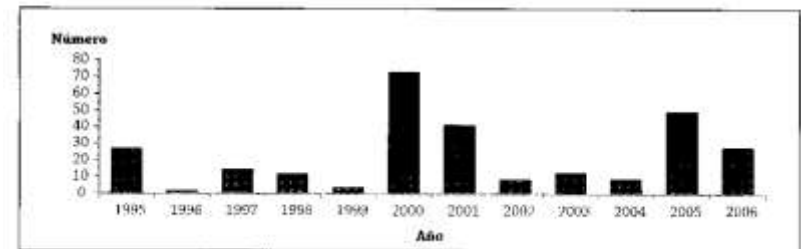


### Otras modalidades de lucha

Cuando hablamos de otras medidas de lucha, nos referimos en la mayoría de los casos a motines en los penales, mítines y vigilias, toma de rehenes, atrincheramientos, encadenamiento de personas y acciones simbólicas de protesta —como quema de muñecos que representan sobre todo a personajes políticos, lavado de bandera, lavado de pañales, limpia puertas y pasacalles o actividades culturales. Estas distintas modalidades de lucha se han dado con mayor frecuencia durante el año 2000. Entre 1995 y el 2000 representan el 5.72% del total de medidas de protestas adoptadas. Entre el 2001 y el 2004 su tendencia fue a disminuir: representaron el 3.56%.

**Gráfico 35**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE IMPLICARON OTRAS MODALIDADES DE LUCHA POR AÑO



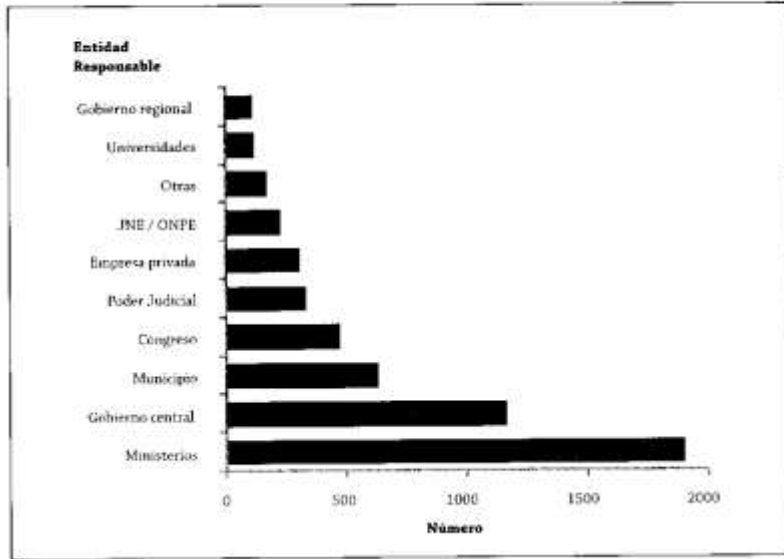
### Entidades responsables

Han destacado nueve entidades a quienes les corresponde la responsabilidad o competencia de atender las demandas presentadas por los manifestantes, y se ha considerado una alternativa *otras* para aquellas entidades que no atienden dichas demandas de manera tan frecuente.

En general, las demandas de tipo administrativas se concentran en los ministerios y las universidades. Las demandas de tipo laboral también se concentran en los ministerios, especialmente en el Ministerio

**Gráfico 36**

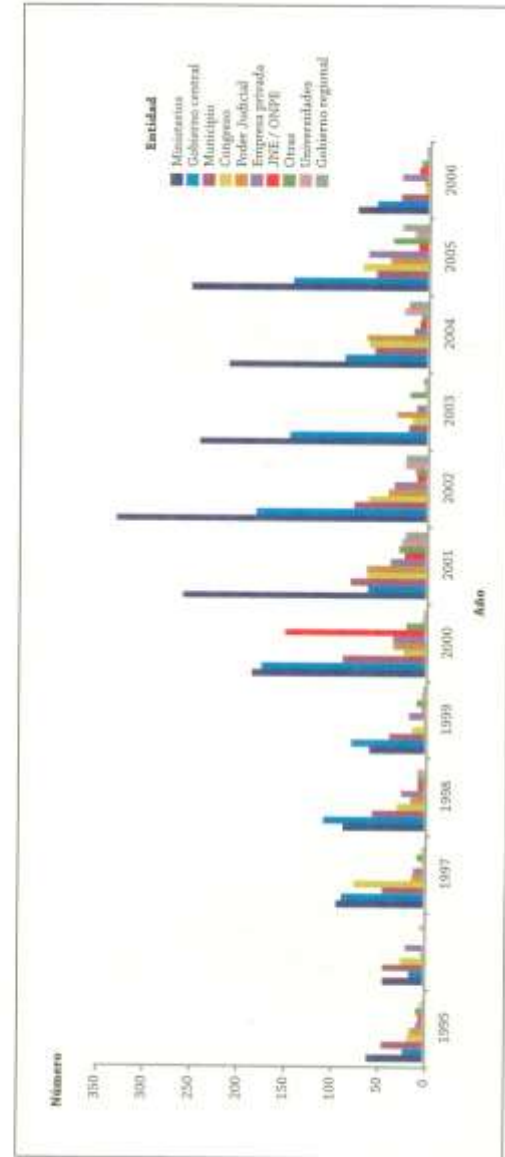
**PERÚ 1995-2006. ENTIDAD RESPONSABLE DE ATENDER LAS PROTESTAS, SEGÚN NÚMERO DE PROTESTAS QUE SE DIRIGEN A ELLA**



de Trabajo y Promoción del Empleo y en los municipios, luego en el Congreso, en las empresas privadas y el Poder Judicial. Las demandas políticas se dirigen sobre todo al gobierno central, al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Las demandas presupuestales se dirigen a los diversos ministerios y el gobierno central. Las demandas sociales se concentran en los municipios, ministerios y empresas privadas. Los otros tipos de demandas se encuentran distribuidas más o menos de manera uniforme en todas las entidades que hemos identificado, aunque destacan las de responsabilidad del Poder Judicial.

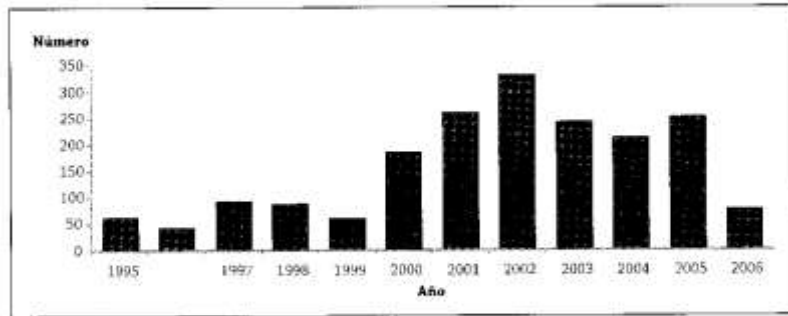
Durante todo el periodo de protestas son los ministerios quienes han recibido la mayor cantidad de demandas: su nivel de reclamos llega al 34.82% del total.

**Gráfico 36 a**  
PERÚ 1995-2006. ENTIDAD RESPONSABLE DE ATENDER LAS PROTESTAS, SEGÚN NÚMERO DE PROTESTAS QUE SE DIRIGEN A ELLA Y POR AÑO

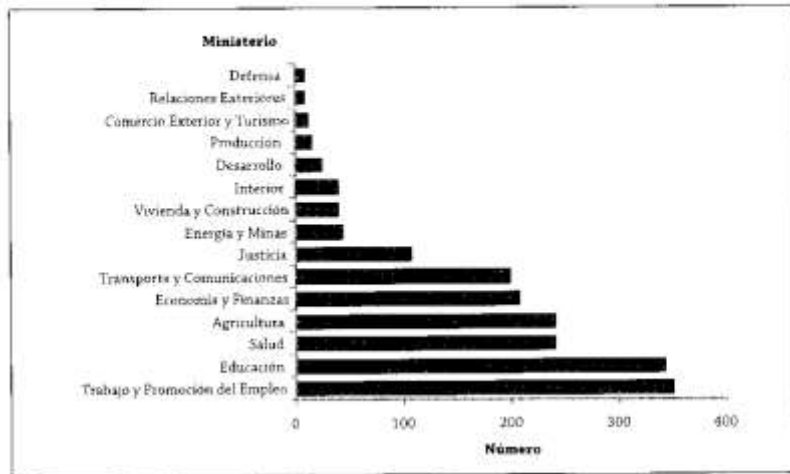


**Gráfico 37**

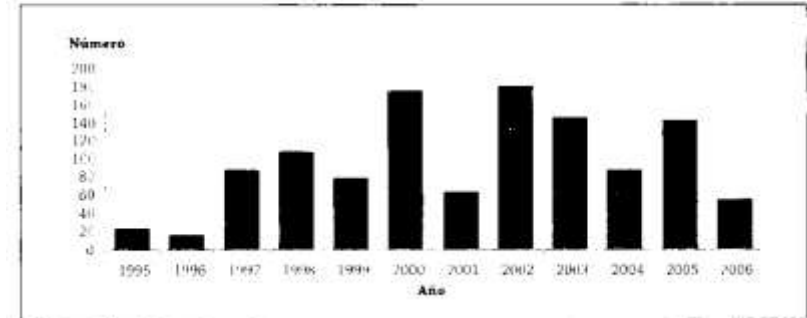
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE CORRESPONDIÓ ATENDER A LOS MINISTERIOS POR AÑO

**Gráfico 38**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE CORRESPONDIÓ ATENDER A CADA MINISTERIO

**Gráfico 38a**

PERÚ 1995-2006. PROTESTAS QUE CORRESPONDIÓ ATENDER AL GOBIERNO CENTRAL



Las demandas que se han presentado en los diversos ministerios son principalmente demandas laborales, luego le siguen las presupuestales y administrativas. La mayoría de estas demandas se han dirigido al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, al Ministerio de Educación, al Ministerio de Agricultura, al Ministerio de Salud, al Ministerio de Economía y Finanzas y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

El gobierno central acumula el 21.39% de las demandas, principalmente aquellas de carácter político y luego las laborales y presupuestales. Las demandas al gobierno de Fujimori se han concentrado en el año 2000, que como sabemos fue un año de convulsión política. Luego, durante el gobierno de Alejandro, los años 2003 y 2005 fueron años de grandes protestas en contra de su política de gobierno.

Los municipios, tanto provinciales como distritales, acumulan el 11.65% de demandas. Los municipios provinciales concentran 115 demandas y los distritales 519 demandas. El carácter de las demandas ha sido laboral y social. Las demandas laborales son presentadas, en su mayoría, por los trabajadores municipales —sean estos administrativos, miembros del serenazgo u obreros de limpieza pública—, quienes reclaman por el pago de sus sueldos, la reposición en sus puestos de trabajo y mejoras en sus condiciones de empleo. También son presentadas

por ambulantes y transportistas en rechazo a las disposiciones del municipio sobre el reordenamiento del comercio y la circulación del transporte público. Las demandas sociales son presentadas por la población, que reclama obras públicas. También un porcentaje considerable de estas demandas lo representan los cuestionamientos a la gestión de alcaldes, pero estas demandas han sido dirigidas a la Oficina Nacional de Procesos Administrativos y al Jurado Nacional de Elecciones.

El Congreso de la República acumula el 8.63% del total de demandas. Los manifestantes han buscado que el Congreso solucione demandas de tipo laboral y político, a través de la promulgación de leyes y decretos, o en su defecto, de la anulación de algunas disposiciones legales. Durante el fujimorismo, se dirigieron en total 188 demandas al Congreso, y durante los años de la transición democrática, estas aumentaron a 282. La tendencia, según el gráfico 40, es que el Congreso tenga la facultad de gestionar la resolución de demandas.

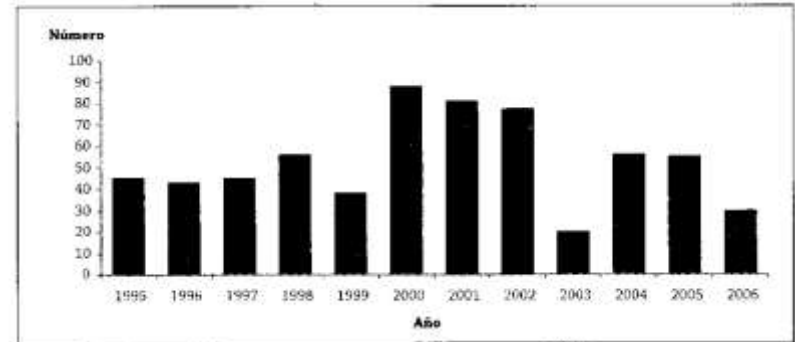
El Poder Judicial acumula el 6.12% de las demandas que son especialmente de carácter político, seguido de las de carácter administrativo. Durante el gobierno de Fujimori, las demandas presentadas al Poder Judicial fueron 85 y, en los años posteriores, se incrementaron a 248. Muchas de estas demandas buscaban celeridad en los procesos judiciales y rechazaban la administración de justicia, sobre todo en los últimos años.

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) acumulan el 4.26% del total de demandas, casi todas ellas de tipo político, y la mayoría durante el año 2000. Ambas instituciones han recibido las demandas sobre revocatoria de las autoridades locales que se han presentado en los últimos años y durante el gobierno de Alejandro Toledo.

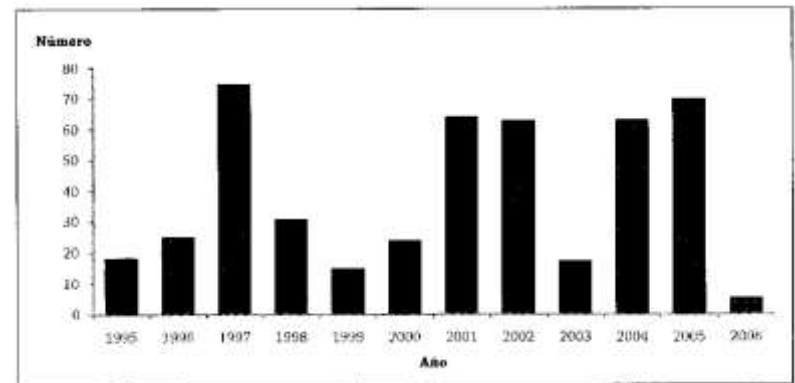
Las universidades acumulan el 2.24% de las demandas, casi siempre de carácter administrativas y luego presupuestal, y en su mayoría de veces, se trata de universidades públicas.

Las empresas privadas acumulan el 5.66% de las demandas. Casi todas ellas se refieren a demandas laborales, seguidas de las sociales; en este sentido, destacan las demandas contra la contaminación provocada por la actividad minera. En ambos contextos políticos, las empresas privadas han recibido similar cantidad de demandas, con 115 y 193 demandas respectivamente.

**Gráfico 39**  
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE CORRESPONDIÓ ATENDER A LOS GOBIERNOS LOCALES POR AÑO

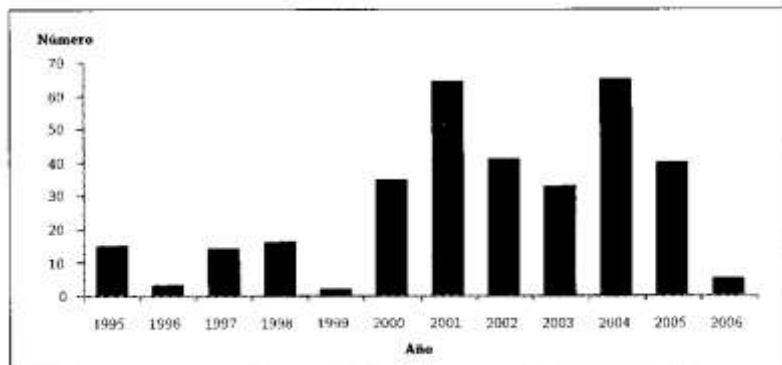


**Gráfico 40**  
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE CORRESPONDIÓ ATENDER AL CONGRESO POR AÑO

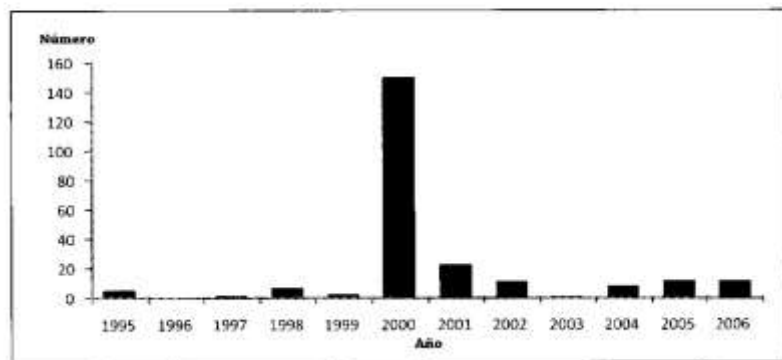


**Gráfico 41**

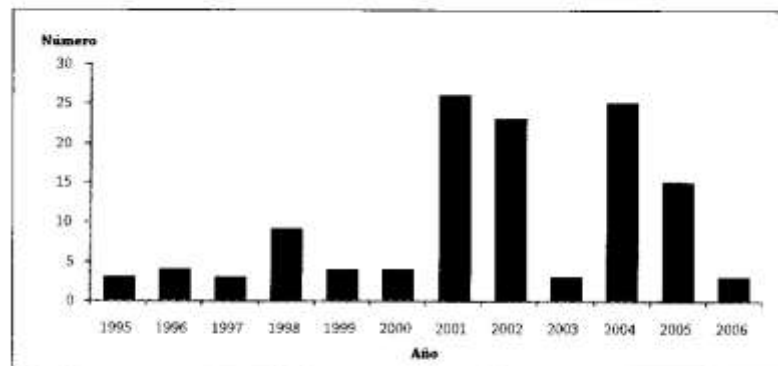
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE CORRESPONDIÓ ATENDER AL PODER JUDICIAL POR AÑO

**Gráfico 42**

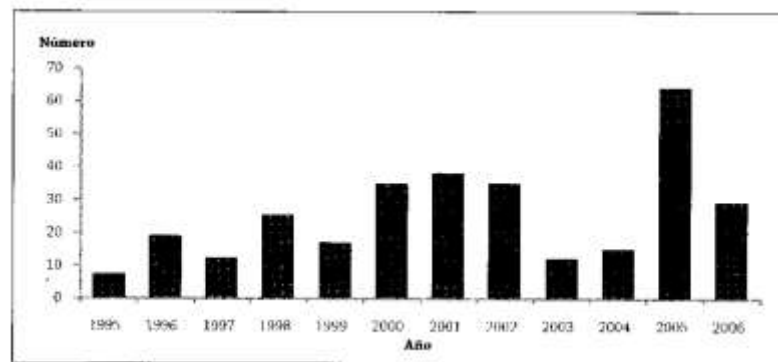
PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE CORRESPONDIÓ ATENDER AL JNE/ONPE POR AÑO

**Gráfico 43**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE CORRESPONDIÓ ATENDER A UNIVERSIDADES POR AÑO

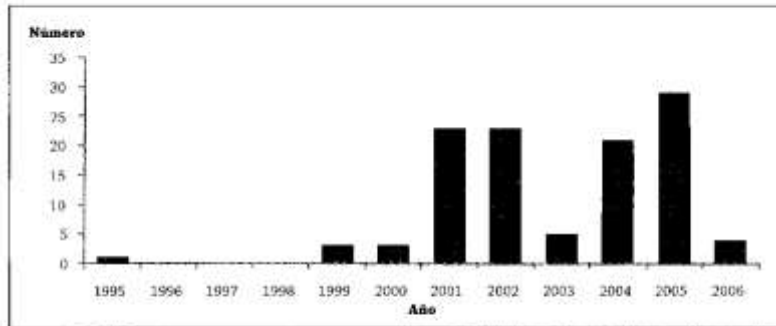
**Gráfico 44**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE CORRESPONDIÓ ATENDER A EMPRESAS PRIVADAS POR AÑO

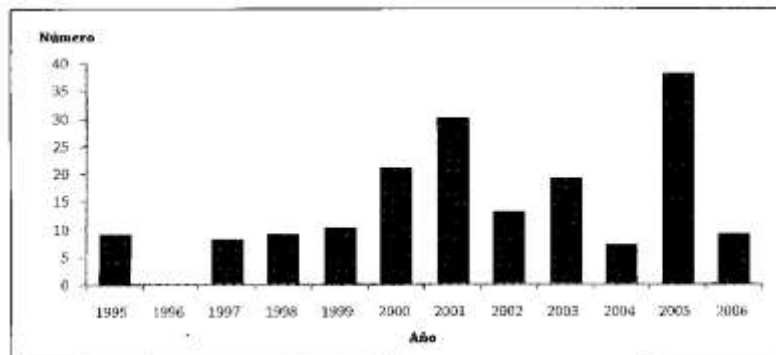


**Gráfico 45**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE CORRESPONDIÓ ATENDER A GOBIERNOS REGIONALES POR AÑO

**Gráfico 46**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS QUE CORRESPONDIÓ ATENDER A OTRAS ENTIDADES POR AÑO



Finalmente, los gobiernos regionales y el Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR) acumulan el 2.06% del total de demandas y se trata en la mayoría de los casos de demandas políticas. Las demandas que aparecen hasta el 2002 son de responsabilidad de los CTAR, y las que surgen posteriormente, de los gobiernos regionales.

El resto de demandas son de competencia de otras entidades o instituciones, tanto públicas como privadas. Durante todo el periodo de protestas suman 173 casos, que representa el 3.18% del total de demandas.

### Niveles de violencia

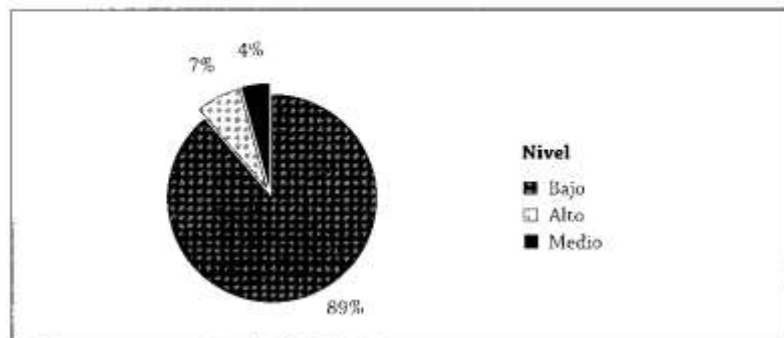
Las protestas en el país han tenido diferentes niveles de violencia, que hemos clasificado en tres: alto, medio y bajo, según los costos sociales que han implicado. El nivel alto significa que ha habido pérdidas de vida humana, gente herida, desaparecida y detenida. Se trata de personas afectadas por las protestas como consecuencia de enfrentamientos y medidas de represión en los cuales se utilizó palos, piedras, bombas lacrimógenas, objetos contundentes y punzo cortantes. El nivel medio de violencia significa que ha habido daños materiales tras las protestas, como destrucción de locales y de la vía pública. Y por último, el nivel bajo de violencia significa que no se han dado ninguna de las situaciones descritas en los dos niveles anteriores, es decir, que las protestas fueron pacíficas.

Durante los años de gobierno de Fujimori, el 89.02% de las protestas fueron pacíficas, el 7.14% implicaron un nivel alto de violencia (es decir, hubo muertos, desaparecidos, heridos y detenidos) y en el 3.85% restante se dieron situaciones de un nivel medio de violencia, lo que significa que hubo daños materiales. En los años de la transición democrática, el 88.66% de las protestas fueron pacíficas, el 6.84% mostraron niveles altos de violencia, y el 4.50% ocasionaron daños materiales.

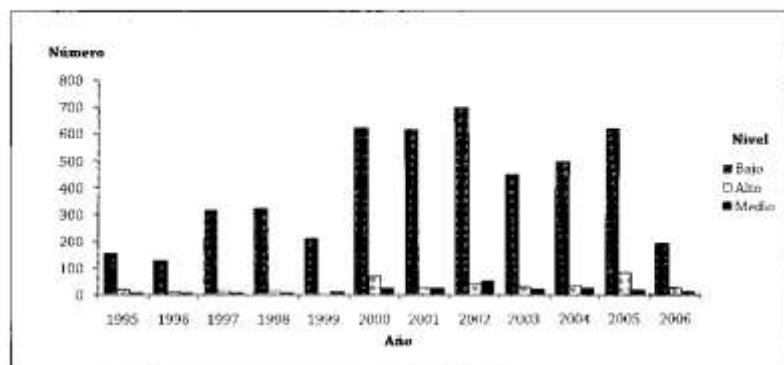
En los gráficos 47 y 47a, se observa que en todo el periodo de protestas han predominado las protestas pacíficas, con un porcentaje que supera el 80%. El nivel medio de violencia es el que menos ha prevalecido durante todo el periodo: su promedio durante los 10 años es del 4.26%. El nivel alto de violencia se registró en 378 protestas, y su pico más alto sucedió en el año 2005. En estas protestas ha habido

**Gráfico 47**

PERÚ 1995-2006. PORCENTAJE DE PROTESTAS SEGÚN SU NIVEL DE VIOLENCIA

**Gráfico 47a**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS SEGÚN EL NIVEL DE VIOLENCIA



aproximadamente 122 muertos; 1,413 heridos y hospitalizados; 1,660 detenidos; y 13 desaparecidos. Las muertes y los casos de heridos y hospitalizados han sido sobre todo producto de enfrentamientos. La mayoría de las detenciones se han dado tras las marchas y movilizaciones,

y los casos de desaparecidos provienen de paros y marchas. También ha habido toma de rehenes, pero el número de casos no es claro en las fuentes consultadas.

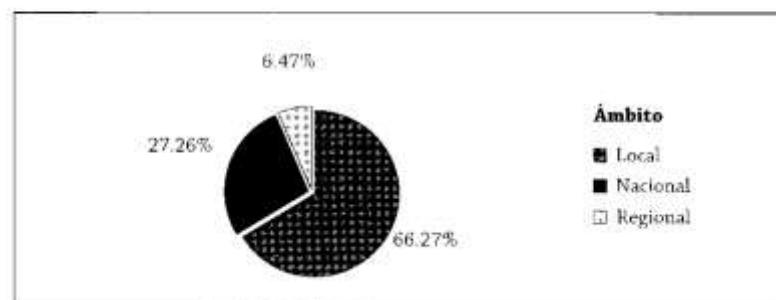
### Ámbito de las protestas

Durante todo el periodo de protesta (1995-2006), el ámbito que ha prevalecido es el local: el 66.27% de las protestas se dieron en ese ámbito. Le siguen, con un 27.26%, las protestas en el ámbito nacional y, por último, con un 6.47%, las protestas en el ámbito regional.

Si bien entre 1995 y el 2000 prevalece el ámbito local, a partir de 1996 el carácter nacional de las protestas fue incrementándose hasta llegar en el 2000 a su pico más alto. Por otro lado, recién desde 1999 las protestas en el ámbito regional aumentaron ligeramente. Entre el 2001 y 2006 las protestas en el ámbito nacional aumentaron considerablemente, y en el 2003 no están muy lejos del número de protestas locales.

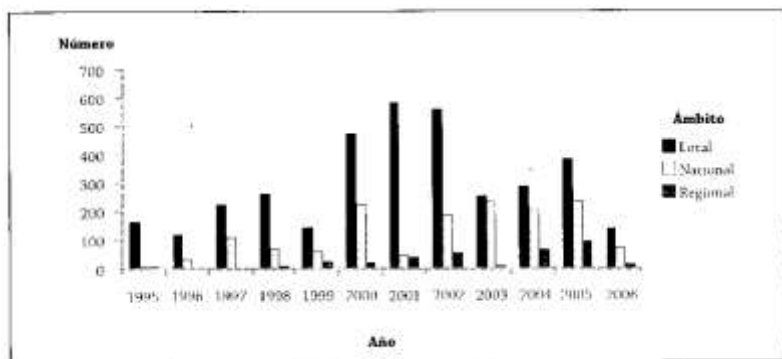
**Gráfico 48**

PERÚ 1995-2006. PORCENTAJE DE PROTESTAS SEGÚN ÁMBITO



**Gráfico 49**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS SEGÚN ÁMBITO Y POR AÑO



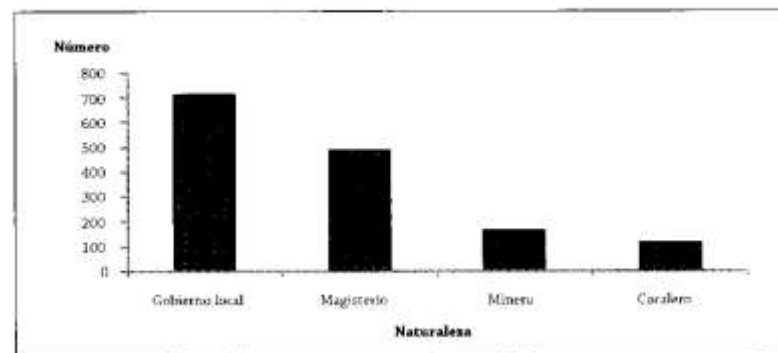
### Conflictos de acuerdo a su naturaleza

En este libro se exponen cuatro investigaciones sobre conflictos sociales de distinta naturaleza, que por su importancia han sido los más significativos en los últimos años: los conflictos mineros; los conflictos en el magisterio; los conflictos cocaleros; y los conflictos de gobernabilidad local. Siguiendo esta línea, en la última parte de este artículo presentaremos gráficos que nos permitan tener una idea cuantitativa acerca de estos cuatro tipos de conflictos sociales.

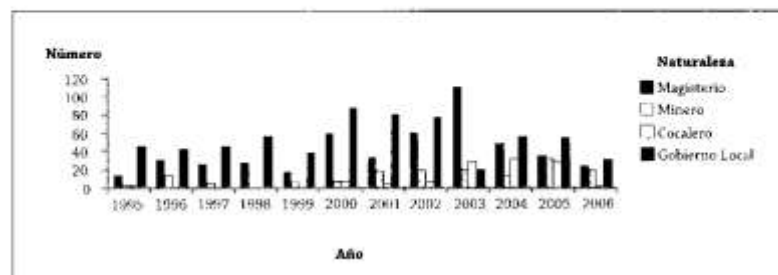
Entre 1995 y 2006 se han registrado un total de 5,443 protestas. De ellas, 634 (11.65%) corresponden a conflictos de gobernabilidad local; 487 (8.95%) a conflictos en el sector del magisterio; 167 (3.07%) se dan en el sector minero; y 114 (2.09%) ocurren en el sector cocalero.

**Gráfico 50**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS SEGÚN SU NATURALEZA

**Gráfico 50a**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS SEGÚN SU NATURALEZA POR AÑO

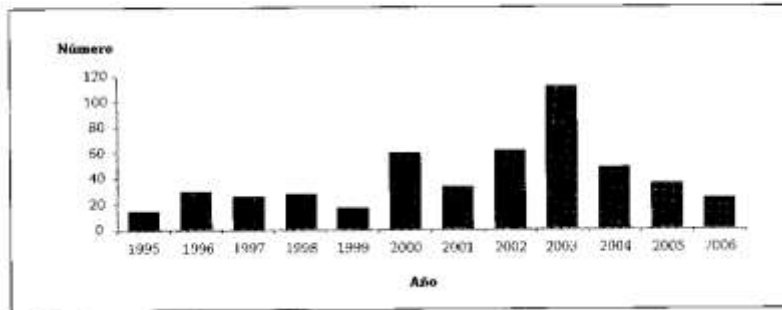


### ***Protestas en el magisterio***

Las protestas en el magisterio han sido protagonizadas por profesores que pertenecen al sector público, ya sean que estén afiliados al SUTEP o no. Los profesores del sector privado (incluidos los que enseñan en campamentos mineros) no han sido considerados en este grupo de protestas. En total, hubo 175 protestas en el magisterio entre 1995 y el 2000. En esta etapa, entonces, las protestas han sido relativamente escasas, salvo en el año 2000, cuando casi llegan a triplicarse respecto a 1999. En los años siguientes, entre el 2001 y el 2006, el número de protestas en este sector suma 312. La tendencia del número de protestas en esos años fue en aumento, aunque llegó el 2004 decayó a la mitad del año anterior.

**Gráfico 51**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS EN EL MAGISTERIO POR AÑO



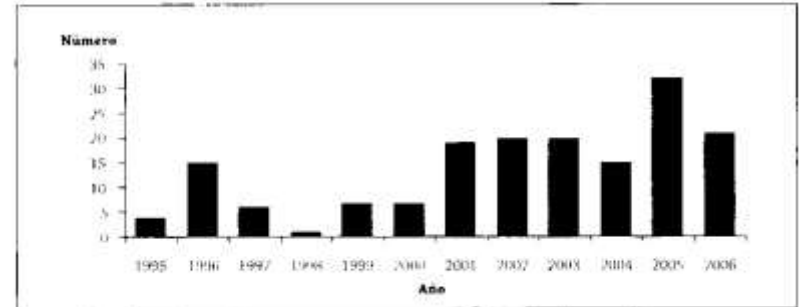
### ***Protestas en el sector minero***

Las protestas en el sector minero suman un total de 167 casos. Han sido protagonizadas, por un lado, por trabajadores de las empresas mineras (formales e informales) y, por otro, por comunidades campesinas, autoridades, agricultores y diversas federaciones y frentes. Durante el gobierno de Fujimori, las protestas en este sector fueron relativamente

escasas; sólo después, durante el gobierno de Alejandro Toledo, saltaron a la escena y su tendencia fue a aumentar.

**Gráfico 52**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS EN EL SECTOR MINERO POR AÑO

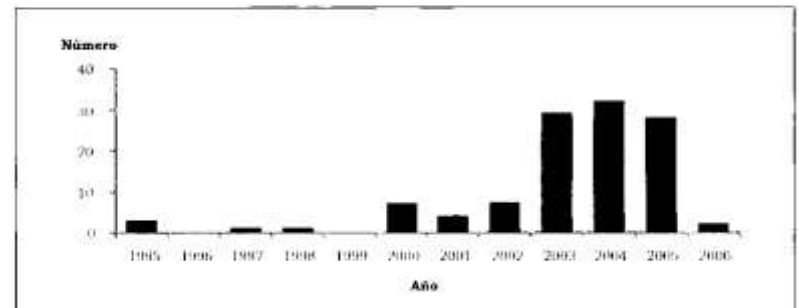


### ***Protestas en el sector cocalero***

Las protestas en el sector cocalero suman un total de 114 casos. Esencialmente, han sido protagonizadas por agricultores cocaleros en rechazo a los programas de erradicación del cultivo de la hoja de coca. Estas protestas fueron mínimas durante el gobierno de Fujimori y tendieron a aumentar en los años posteriores.

**Gráfico 53**

PERÚ 1995-2006. NÚMERO DE PROTESTAS EN EL SECTOR COCALERO POR AÑO



### ***Protestas en los gobiernos locales***

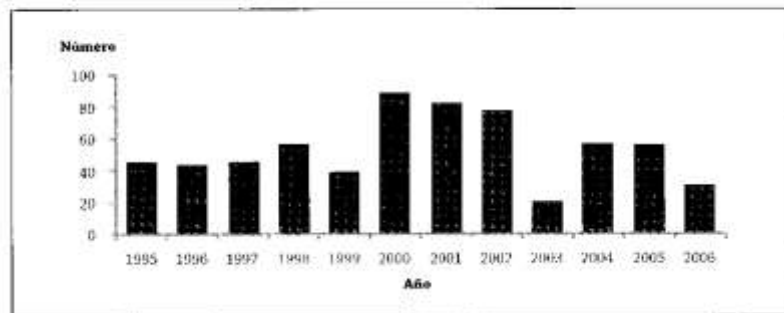
Las protestas que competen a los gobiernos locales, tanto municipalidades provinciales como distritales, suman un total de 634 casos. Entre 1995 y el 2000 se dieron 315 protestas que competen a ese ámbito. Durante esos años este tipo de protestas se mantuvo constante, pero en el año 2000 se duplicó. En los años siguientes, hasta el 2006, se registran 319 protestas, es decir, este tipo de protesta siguió siendo muy frecuente.

Las principales demandas a los gobiernos locales han sido las laborales, con un 45.74%, luego le siguen las sociales, con un 28.55 %, y las demandas políticas, que representan el 14.35%. Las que menos prevalecen son las demandas presupuestales, con un 6.78%, las administrativas, con un 4.10%, y los otros tipos de demandas, con un 0.47%.

El tipo de demandas ha variado. Durante el gobierno de Fujimori, las que predominaron fueron las laborales, protagonizadas por trabajadores municipales. En los años siguientes han predominado las demandas políticas en las que los manifestantes exigen la remoción de los alcaldes y reclaman procesos de revocatoria.

**Gráfico 54**

NÚMERO DE PROTESTAS EN LOS GOBIERNOS LOCALES POR AÑO



### **APÉNDICE METODOLÓGICO**

La base de datos que nos ha permitido redactar este artículo fue posible gracias a un esfuerzo conjunto realizado con Moisés Arce, investigador de la Universidad de Missouri. La construcción de la base de protestas sociales contó con el apoyo de Óscar Bravo, Pamela Cabala, Gabriela Pelaez y Talía Ganoza.

La base abarca el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1995 y el 31 de diciembre del 2006. El registro de estos doce años de protestas se ha basado en la información publicada en tres diarios: *La República*, *Expreso* y *El Comercio*, en tanto los tres han tenido una circulación continua durante el periodo de estudio. No hemos considerado otras fuentes para no introducir sesgos en la recolección de datos, decisión que, somos conscientes, tiene sus ventajas y sus desventajas.

Las categorías operativas que hemos utilizado en nuestra investigación para ordenar y sistematizar la información recogida son las siguientes:

#### **Los actores**

Consideramos doce tipos de actores:

**Estudiantes:** incluye a escolares, alumnos de institutos superiores y/o tecnológicos y universitarios.

**Pobladores:** los residentes de un lugar, cuyas demandas casi siempre aluden a mejoras en su calidad de vida; es decir, demandan servicios, infraestructura, cuidado del medio ambiente.

**Ciudadanía en general:** ciudadanos de distinto tipo, reunidos alrededor de banderas nacionales, generalmente en torno a banderas políticas.

**Federaciones-frentes:** asociaciones formalmente constituidas, que agrupan y representan a varias organizaciones en los ámbitos regional y nacional. En este grupo de actores encontramos a la Confederación Nacional de Campesinos, la Federación Nacional de Periodistas, la Coordinadora Nacional del Vaso de Leche, el Frente Patriótico de

Loreto, el Colegio Médico del Perú, la Unión Nacional de Claeistas, los Trabajadores de Construcción Civil, entre otros.

**Sector público:** trabajadores que mantienen un vínculo laboral con alguna institución del Estado, por ejemplo, los maestros (SUTEP), los médicos, jubilados y trabajadores municipales.

**Sector privado:** trabajadores que mantienen un vínculo laboral con una empresa o entidad privada, por ejemplo, los trabajadores de Telefónica del Perú, de Aerocontinente y de Shougang Hierro Perú.

**Trabajadores independientes:** trabajadores que dependen de sus propios medios para su sustento, por ejemplo, los vendedores ambulantes, los moto taxistas y pescadores artesanales.

**Campesinos-agricultores:** trabajadores vinculados al sector agropecuario, por ejemplo, los cocaleros, azucareros y algodoneros.

**Autoridades:** autoridades electas a través de un proceso electoral organizado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), por ejemplo, los alcaldes, congresistas y presidentes regionales.

**Partidos políticos:** militantes y dirigentes de partidos o agrupaciones políticas, por ejemplo, los militantes de Perú Posible, los dirigentes del APRA.

**Derechos humanos:** organizaciones vinculadas a la defensa de los derechos humanos, así como a las víctimas o familiares de víctimas del conflicto armado interno, por ejemplo, Amnistía Internacional, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, los familiares de las víctimas de la matanza de Barrios Altos.

**Otros:** actores de otro tipo, con apariciones esporádicas: presos, intelectuales, ecologistas, miembros de alguna organización religiosa, las diferentes ONG.

## Las acciones de protesta

En la base de datos se diferencia diez tipos de acciones que entendemos son las maneras en que los actores protestan.

**Movilización-marcha:** cuando la protesta de un actor o grupo de actores consiste en movilizarse a pie de un lugar a otro. También se incluye las marchas llamadas de sacrificio.

**Paro:** cuando un actor o grupo de actores anuncia y hace un alto en sus labores durante un tiempo definido. Generalmente, se acata en los ámbitos regional o nacional.

**Huelga:** cuando un grupo de trabajadores del sector público o privado paraliza indefinidamente sus labores, generalmente con el fin de alcanzar mejoras en sus condiciones laborales.

**Huelga de hambre:** cuando un actor o grupo de actores no ingiere alimentos por un tiempo indefinido con el objetivo de que sus demandas sean atendidas.

**Bloqueo:** cuando un actor o grupo de actores impide la libre circulación de la gente y/o el transporte. Generalmente se utiliza llantas, troncos, piedras y otros objetos.

**Plantón:** cuando un actor o grupo de actores se ubica en una calle y permanece allí por un tiempo limitado (horas). Generalmente, lo hace frente a la sede de la institución que espera resuelva sus demandas.

**Toma:** cuando un actor o grupo de actores irrumpe —generalmente de forma violenta— en un local público o privado y se instala en él.

**Enfrentamiento:** conflicto con cierto grado de violencia, que involucra a miembros de un mismo grupo o de diferentes grupos de actores. No incluye a los miembros de las fuerzas del orden.

**Invasión:** cuando un actor o grupo de actores se organiza para ocupar terrenos que pertenecen al Estado o a un dueño particular.

**Otras:** todas las acciones que realiza un actor o grupo de actores con la intención de protestar y que no es ninguna de las acciones anteriores, por ejemplo, los secuestros políticos.

### Las demandas

Se registran seis categorías de demandas. Cuando hay más de una demanda, se registran en orden de importancia o prioridad.

**Laboral:** demandas de mejoras en las condiciones de trabajo, por ejemplo, un aumento de salarios, una restitución laboral.

**Presupuestal:** demandas relacionadas con el manejo fiscal, los impuestos, las exoneraciones, los subsidios, el canon, los tributos, etc.

**Administrativa:** cuestionamientos a la gestión de funcionarios públicos, así como a la organización interna de un sector o de alguna institución que pertenezca al sector público. Se pide, por ejemplo, la destitución del presidente del Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR) o el nombramiento de un nuevo director para ESSALUD.

**Política:** cuestionamientos a las autoridades políticas electas —por ejemplo, al alcalde de Ilave— y a las políticas del gobierno de turno —por ejemplo, el tratado de libre comercio (TLC) y la política económica.

**Social:** demandas para alcanzar un mejor estándar de vida, por ejemplo, pidiendo la construcción de colegios, hospitales, puentes o viviendas, realizando pedidos de titulación o rechazando la contaminación del medio ambiente.

**Otras:** incluye todas las demandas que no corresponden a ninguna de las categorías anteriores. Generalmente son demandas sobre derechos humanos, justicia, investigaciones, asuntos internacionales,

aprobación o derogatoria de normas o leyes que no son laborales o presupuestales.

### Los niveles de violencia

Para medir el impacto de la protesta en términos de daños, se ha clasificado en tres niveles el grado de violencia desplegado:

**Nivel bajo:** cuando no se ha producido ningún daño material ni ha resultado ninguna persona herida, detenida, desaparecida o muerta, o víctima de algún tipo de agresión.

**Nivel medio:** cuando se ha producido algún daño material o se han empleado objetos que pudieran ser de riesgo, como por ejemplo, bombas lacrimógenas, llantas quemadas, piedras, etc.

**Nivel alto:** cuando ha resultado, al menos, una persona herida, detenida, muerta o víctima de cualquier otro tipo de violencia o agresión. También cuando en los casos de huelga de hambre alguna de las personas que haya optado por esta acción de protesta haya tenido que ser evacuada al hospital o haya sufrido un desmayo.

### Las entidades responsables

Se ha identificado nueve entidades o instituciones principales que poseen la facultad de atender o resolver las demandas que presentan los manifestantes o que son la entidad hacia la cual ellas se dirigen. Estos dos criterios casi siempre coinciden. Sin embargo, existe una cantidad de protestas registradas cuyas demandas o cuestionamientos corresponde atender a más de una entidad o institución; en esos casos, se ha registrado aquella que posee las mayores facultades de tomar decisiones para resolver las demandas presentadas, es decir, aquella que tiene la competencia de tomar la decisión última para resolver el conflicto.

**Gobierno central:** se ha considerado esta opción cuando la protesta se dirige el Poder Ejecutivo.

**Ministerio:** se ha considerado esta opción cuando la protesta se dirige a un sector específico del Poder Ejecutivo. En estos casos, siempre se ha señalado el ministerio en particular a quien le compete la atención de las demandas presentadas.

**Municipio:** se ha considerado esta opción cuando corresponde a los gobiernos locales dar atención a las demandas. También, cuando se trata de cuestionamientos dirigidos a la gestión de los alcaldes. En la base de datos se especifica si se trata de un municipio provincial o de uno distrital.

**Gobierno regional:** se ha considerado esta opción cuando atañe a los gobiernos regionales o a cualquiera de sus instituciones dependientes la atención de las demandas presentadas.

**Poder Judicial:** se ha considerado esta opción cuando las demandas se refieren a cuestionamientos o petitorios dirigidos al Poder Judicial o a cualquiera de sus dependencias.

**Poder Legislativo:** se ha considerado esta opción cuando la atención de las demandas se resuelve a través de la promulgación de una ley o decreto supremo que dicta el Congreso de la República.

**Empresa privada:** se ha considerado esta opción cuando es responsabilidad exclusiva de alguna entidad del sector privado dar atención a las demandas.

**Universidades:** se ha considerado esta opción cuando es responsabilidad de alguna universidad pública o privada resolver las demandas. Aunque las universidades dependen de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), consideramos que la mayoría de las veces la competencia de atender las demandas o cuestionamientos planteados se limita al ámbito y gestión de la universidad. Por eso, la ANR figura en la opción *Otras*.

**JNE/ONPE:** se ha considerado esta opción cuando la resolución del conflicto y/o la atención de las demandas pasa por una decisión del Jurado

Nacional de Elecciones (JNE) y/o por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

**Otras:** se ha considerado esta opción cuando ninguna de las entidades anteriores es la competente para dar solución a las demandas presentadas por los actores de la protesta.

### Los ámbitos

En la base de datos siempre se indica el lugar en que ocurrieron las acciones de protesta. Para captar mejor la dimensión de la protesta y su nivel de convocatoria y participación, se ha diferenciado tres niveles referidos al ámbito de acción de la protesta.

**Local:** si la protesta se circunscribe a un centro poblado o a un distrito.

**Regional:** si la protesta se desarrolla en más de un distrito o involucra a actores de varios distritos o provincias de una región.

**Nacional:** si la protesta ocurre e involucra a actores de varias regiones.

## II

### **Alcaldes sin poder. El permanente conflicto por la Municipalidad de Asillo**

ELISA WIENER BRAVO

#### **Introducción**

Las protestas más reiteradas en los últimos años en el Perú han sido las relacionadas con conflictos locales, principalmente, entre la población y las autoridades municipales. En el primer semestre del año 2004, la región Puno, en la sierra sur del Perú, fue escenario de severas disputas que estallaron casi simultáneamente en diversos distritos y que tenían una motivación semejante: el descontento de la población con sus autoridades municipales y la sospecha de malos manejos de los recursos ecoriánicos.<sup>1</sup> El más conocido de todos fue, sin duda, el ocurrido en Ilave, capital de la provincia de El Callao, que tuvo un trágico desenlace con la muerte del alcalde, lo que le otorgó a ese caso un carácter excepcional en un contexto en que hubo otras situaciones críticas. Este trabajo trata del conflicto ocurrido en el distrito de Asillo, ubicado en la

---

1. De los 98 conflictos consignados de enero del 2004 a julio del 2005 por la Defensoría del Pueblo, 64 corresponden a conflictos con autoridades municipales que atraviesan problemas de gestión, buena parte vinculados a descontentos por la prioridad o irregularidad en la construcción de obras públicas y a la falta de transparencia. La región donde más conflictos hubo, según esta entidad, fue Puno (Remy 2005)

provincia de Azángaro, también en la región Puno, durante el año 2004 y parte del 2005. La historia de este conflicto tiene como hitos principales a un alcalde denunciado, preso y revocado; y a un gobierno local que tuvo que sobrevivir al nombramiento de tres concejos municipales distintos, para en el 2006, pasar nuevamente por procesos electorales en las elecciones complementarias y municipales que luego del conflicto se produjeron. Aun con *sus* particularidades, el caso que tratamos a continuación condensa de manera muy rica y representativa muchas de las situaciones que se presentan en los conflictos locales. Allí radica su relevancia y la importancia de su análisis.

La proliferación de las protestas durante el gobierno de Alejandro Toledo coincidió con el establecimiento de una serie de procedimientos democráticos, que pretendían revertir la organización del Estado del fujimorismo, basada en una estructura centralista, otorgándole a la ciudadanía mecanismos que le permitieran participar en las decisiones de las instancias locales y regionales de gobierno. Las nuevas vías para acercar a la ciudadanía al Estado no parecieron surtir efecto para canalizar la conflictividad, y las protestas corrieron al margen de la nueva institucionalidad democrática instaurada, sin que ésta pudiera encausarlas y resolverlas oportunamente. Estas distintas manifestaciones de malestar fueron, así, la vía más efectiva para lograr una respuesta del Estado.

Lo cierto es que el conflicto local siempre se desarrolló al margen de los espacios de participación y concertación, y pasó por otro carril tanto en el fujimorismo como en el toledismo. La diferencia es que el gobierno de Fujimori, aun mediante políticas asistencialistas, lograba satisfacer algunas de las necesidades de los distritos pobres donde hoy se producen la mayoría de los conflictos locales, lo que no parece haber sucedido durante el gobierno de Toledo.

Quisiera hacer algunas afirmaciones generales, aun cuando la realidad local y municipal es principalmente heterogénea, con el fin de plantear algunas apreciaciones que me parecen útiles de ser tomadas en cuenta. La democracia en las localidades, sobre todo en las rurales, parece caracterizarse por un ciclo permanente de conflicto, entre una elección y otra, que tiene como objetivo el cuestionamiento al gobierno municipal. Los gobiernos son inestables, pero se mueven dentro del marco electoral, y a pesar de las situaciones de desgobierno, en la

mayoría de los casos no colapsan, y parecen más bien sobrevivir, hasta ahora, sobre la base de esta dinámica política.

Desde que en 1995 las municipalidades distritales empezaron a recibir el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), esta instancia fue cobrando importancia en el poder local provocando el interés de la gente por acceder a ella y por saber el uso que se hacía de los nuevos recursos. En ese contexto, si bien en algunos lugares los alcaldes se abrieron a la participación de la ciudadanía en la gestión municipal, lo que ayudó a menguar los conflictos, en otros, la vía utilizada fue la presión por un cambio de gobierno como la única solución a los problemas. Así, desde 1997 la revocatoria de autoridades municipales se convirtió en el principal mecanismo de participación directa utilizado, pese al apreciable esfuerzo de las mesas de concertación para tratar de solucionar estos conflictos recurriendo al diálogo y al consenso.

En un nivel micro, lo que sucede en estos conflictos municipales es en parte un reflejo de lo que ha ocurrido en el ámbito nacional con el gobierno central, liderado por un presidente como Toledo con una muy alta desaprobación durante casi toda su gestión. La diferencia es que mientras que existen mecanismos para revocar al alcalde y a sus regidores, no se puede hacer lo mismo con el Presidente. Poco a poco, los ciudadanos han aprendido a utilizar mecanismos como la revocatoria, la denuncia judicial y las acciones de control, como parte de su estrategia de lucha, junto con formas más tradicionales, como marchas, bloqueos y acciones de fuerza, muchas veces violentas, cuyo objetivo último es el cambio de gobierno local. Su mayor efectividad radica justamente en el uso simultáneo de todos estos procedimientos. En algunos casos, estas estrategias han funcionado y en muchos otros no. Sin embargo, son percibidas como una salida frente a un sistema político democrático, pero con rasgos excluyentes.

En las movilizaciones entran en juego un conjunto de intereses. Los intereses más pragmáticos y particulares, cuyo campo de acción es la disputa por el poder local, se interrelacionan con intereses colectivos, que los dirigentes de la movilización buscan hacer parte de una plataforma de lucha representativa. En el caso del presente estudio, la oposición al alcalde estuvo dirigida por un candidato a regidor por la lista que quedó en segundo lugar. La razones que el comité de lucha esgrimió —no haber realizado obras, no informar sobre la gestión, el

mal uso de algunos recursos— calaban en una sentida percepción de la gente sobre que el desarrollo del distrito se había estancado, lo que permitió que la dirigencia opositora obtuviera apreciables márgenes de legitimación en la mayor parte del desarrollo del conflicto.

En contextos de pobreza, como lo son la mayoría de distritos donde se presentan estas situaciones de conflicto,<sup>2</sup> los motivos de insatisfacción abundan. Puede ocurrir, como en Asillo, que los cuestionamientos que provocaron la protesta en sus primeras etapas —contra el alcalde y sus regidores— no sean los mismos al final: en el caso mencionado, no fueron los mismos que encontraría la Contraloría General de la República, y que una vez iniciado los procedimientos judiciales, llevaron al encarcelamiento del alcalde.

En el caso de Asillo, la protesta logró su objetivo: la detención del alcalde y que se acusara a un grupo de regidores por malos manejos de los recursos del municipio; y la recomposición del poder local, mediante la revocatoria de todo el concejo. El ciclo del conflicto se inicia una vez instalado el nuevo gobierno en el año 2003. Luego de un primer año en que germina la sospecha contra el alcalde y se forma una oposición principalmente urbana, el conflicto tiene su primer detonante en abril del 2004 con la toma del municipio, que produce el desalojo del alcalde, hasta su retorno cuando la Contraloría ingresa al municipio. El segundo detonante se producirá en noviembre de ese mismo año, con la protesta del centro poblado Progreso en contra del alcalde, por no haber cumplido un compromiso asumido. El tercer detonante se producirá en febrero del 2005, cuando las organizaciones urbanas y el centro poblado Progreso se unen para exigir el informe de la Contraloría y el cambio de autoridades.

Para organizar la exposición de los hechos, se ha dividido el trabajo en tres secciones. La primera presenta el contexto social en el que se ubica la provincia de Azángaro y el distrito de Asillo. El análisis del conflicto local está en diálogo permanente con el escenario provincial. Así, la historia de la provincia, marcada por la movilización social y política que se dio durante los años ochenta alrededor de problema de la tierra, así como por la presencia de grupos de izquierda y de Sendero

2. Según la Defensoría del Pueblo, la mayoría de conflictos ocurren en ámbitos caracterizados como muy pobres.

Luminoso, es importante para entender la dinámica política que se desarrolla aun en la actualidad.

La segunda sección se ocupa de las elecciones regionales y municipales del 2002. Presentamos las características del Movimiento de Reivindicación Aymara (MARQA) y del Poder Democrático Regional (PDR), los dos principales movimientos regionales que se disputaron el gobierno regional ese año, resultando ganador David Jiménez del MARQA. El regreso de líderes con una trayectoria política durante la década del ochenta pondrá en el escenario, por un lado, por parte del PDR, un intento de renovar las antiguas estructuras de los partidos de izquierda con base campesina, y por otro, por parte de MARQA (también desde una experiencia de izquierda), de continuar una política más pragmática asentada en el país durante los años noventa. Nos detendremos en la provincia de Azángaro, anterior bastión de la izquierda en Puno, donde fue elegido el alcalde Percy Choque por las filas del PDR. Choque representa, justamente, el intento de reagrupar a un sector de la izquierda en Puno, a través de una estructura partidaria aún débil, que se combina con prácticas políticas locales muy pragmáticas y aparentemente extendidas que se evidencian en el peso de su iniciativa personal, ignorando directivas y criterios de la organización de la cual forma parte, tanto en lo referido a la conformación de su lista como a la de sus alianzas.

En la tercera sección se hace un breve recuento de las dos últimas gestiones municipales en Asillo. La fragilidad de la institución municipal en el distrito, que se expresa en el conflicto que es objeto de este estudio, es el resultado de una historia de gestiones cuestionadas, autoridades débiles y organizaciones sociales con una fuerte participación política en el distrito. No hubo en Asillo, durante los años anteriores al conflicto, una experiencia de gestión municipal profesional, lo que ha impedido que esa institución madure hasta el día de hoy.

La cuarta sección es la parte medular del texto. Se la ha dividido en seis etapas que explican el conflicto en Asillo. La primera etapa trata del proceso electoral, fragmentado y precario, que se dio en el distrito, y el contexto del primer año de gobierno en el que empiezan a surgir los primeros rumores y sospechas sobre las nuevas autoridades elegidas, debido a la falta de obras y de información sobre su gestión. Empiezan a surgir también los primeros problemas en el concejo municipal entre

el alcalde y sus regidores. En esta etapa presentamos a los principales actores del conflicto: el alcalde Antolín Huaricacha, elegido por el Movimiento Independiente Trabajemos por Asillo, y su concejo municipal; Isauro Fuentes, el candidato de oposición, que quedó en segundo lugar por el Movimiento Nueva Izquierda; y David Robles, el principal dirigente de las organizaciones sociales, que encabezará la protesta que se inicia en el casco urbano del distrito. La etapa culmina con la realización del cabildo, en febrero del 2004.

La segunda etapa comprende la toma y el posterior lacrado del municipio —uno de los momentos álgidos de la protesta— y el nombramiento del teniente alcalde como nuevo alcalde del distrito. En esta etapa cumple un rol importante el alcalde provincial Percy Choque, quien intentará aislar a Antolín Huaricacha. La etapa termina con la formación del comité de lucha y el pedido oficial a la Contraloría para que realizase una inspección.

La tercera etapa se inicia con la restitución de Antolín Huaricacha en su cargo, junto con sus regidores, para posibilitar la inspección de la Contraloría. Este retorno se da en una situación de amenaza contra el alcalde, que daría pie a un severo cuestionamiento personal sobre la base de los resultados de la Contraloría. Lo que saldría de la investigación aún era incierto y los dirigentes de la protesta sólo contaban con indicios de irregularidades.

En la cuarta etapa surge un nuevo actor, el centro poblado menor de Progreso, y ocurre una nueva protesta. Hasta entonces, los opositores pertenecían a la capital del distrito. Se produce un juego de relaciones entre el municipio del centro poblado, representado por el comité de regantes, la Municipalidad Distrital de Asillo y la Municipalidad Provincial de Azángaro. El motivo: el incumplimiento de la refracción de canales de regadío de Progreso. Percy Choque presionaría a Antolín Huaricacha con el presupuesto provincial, vinculándose con el centro poblado y dejando entrever una maniobra que influiría en un problema de largo plazo, referente a la carretera transoceánica. En esta etapa se hace evidente cómo el conflicto local está entrelazado a una dinámica provincial y cómo la negociación de intereses sobre los presupuestos públicos marca en gran medida la dinámica política.

En la quinta etapa se produce la protesta más grande, en la que confluyen las organizaciones urbanas del distrito y el centro poblado

Progreso, para exigir el retiro del alcalde y la publicación del informe de la Contraloría. Con esta publicación y la consecuente detención del alcalde, el conflicto empieza a declinar para pasar a una etapa de reordenamiento del poder. La intervención de la Contraloría fue una situación excepcional, que no formó parte de su programación anual. Fue posible debido a la presión de la comunidad de Asillo, y al parecer, también a lo ocurrido en Ilave, que llamó la atención sobre los conflictos locales y la ineficiencia del Estado para afrontarlos, creando una situación de alarma frente a los conflictos municipales. A partir de los casos señalados por el informe de control, se han abordado en esta etapa algunos aspectos del funcionamiento municipal que se encuentran detrás de las acusaciones esgrimidas contra las autoridades. Lo ambiguo de los límites entre la corrupción, la inexperiencia y la incompetencia para asumir un cargo como el de alcalde, se hace evidente en esta etapa, y es parte de lo que irá definiendo la organización del poder y la administración de los recursos en la Municipalidad de Asillo.

La sexta y última etapa del conflicto corresponde al reordenamiento del poder local, que se inicia con el nombramiento de una alcaldesa interina, miembro del concejo de Huaricacha, que no será reconocida por la población, y termina con la revocatoria de todo el concejo municipal, que es reemplazado por uno nuevo conformado por accesitarios, entre los cuales se encontrará David Robles, que asumirá el cargo de teniente alcalde. La etapa termina con la liberación de Antolín Huaricacha y con el nuevo escenario a futuro de las elecciones complementarias y las elecciones municipales del 2006.

El trabajo de campo de esta investigación se realizó en el mes de mayo del 2005 en las ciudades de Puno, Juliaca y Azángaro y en el pueblo de Asillo. Debido a la situación judicial que atravesaban varios de los miembros del concejo, fue imposible ubicar a la mayoría de los concejales. Sin embargo, logramos concretar una entrevista con el alcalde Huaricacha en el penal de La Capilla, en Juliaca, y con el regidor de oposición que había permanecido en Asillo. Se realizaron muchas entrevistas a funcionarios públicos y autoridades debido a que numerosas instituciones estatales estaban involucradas en el conflicto. La información se basa en entrevistas y en una revisión de documentos. Un material importante que pudimos consultar fue el expediente judicial de Asillo, así como el informe de la Contraloría. El aspecto legal

del conflicto es ineludible y por ello se consideró relevante incorporar esa perspectiva, con la ventaja de haber podido contar no sólo con las acusaciones hechas por los opositores sino también con las realizadas por el aparato de control y judicial del propio Estado.

Esta investigación se realizó en gran medida junto con Romeo Grompone. A él le agradezco su compañía y orientación mientras recorrimos Puno, Juliaca, Azángaro y Asillo para realizar las entrevistas, y el haber leído las innumerables versiones que escribí, siempre con la misma atención y lucidez para decirme cómo mejorar lo que estaba haciendo. Paulo Vilca, coordinador de la Asociación SER en Puno, nos ayudó a elegir el lugar de investigación, sobre la base de la experiencia de dicha institución en el tema de los conflictos que se han dado en la región en los últimos años. Nos ayudó también a delinear el camino antes del trabajo de campo y a contactarnos con las personas clave. El equipo que formamos para esta investigación fue muy importante para discutir las ideas de este texto. Agradezco los comentarios de Martín Tanaka, Anahi Durand, Carlos Meléndez y de Julio Vargas, quien supo corregir mi exceso de palabras y redundancias, para darle más claridad a lo que he escrito en estas páginas.

### **La movilización social previa y la izquierda en la zona norte de Puno**

Creado en 1954, el distrito de Asillo forma parte de Azángaro, una de las provincias quechuas del norte de la región Puno. Está ubicado a una hora de la capital de la provincia, en la zona centro sur de ésta, y junto a los distritos circundantes —Arapa, Azángaro, José Domingo de Choquehuanca, Chupa, Muñani, Santiago de Pupuja y San Juan de Salinas—, se encuentra articulado a una red vial, que lo vincula a las ciudades de Juliaca, Ayaviri, Sicuani, Cuzco y Arequipa, formando así el subcorredor Azángaro.

Durante años, esta zona se caracterizó por la presencia de haciendas dedicadas principalmente a la ganadería, actividad que sigue siendo predominante. Estas propiedades, de mediano tamaño, se habían mantenido en los límites del distrito. Con la reforma agraria conformaron las siguientes cooperativas: por el sur, la SAIS Pocosani, con tierras en Asillo, Tirapata y Orurillo; por el norte, la SAIS Unión, con

propiedades en Asillo, Ñuñoa y San Antón; y en dirección a Azángaro, la SAIS San José. Si bien esta organización de la propiedad hizo que Asillo no sufriera la toma de tierras que vivió la región en los años ochenta, otras zonas de la provincia de Azángaro, junto con la provincia de Melgar, se convirtieron en los principales escenarios del conflicto por la tierra, donde se desplegó el trabajo político de la izquierda en Puno y hacia donde, posteriormente, dirigió sus acciones Sendero Luminoso.

En la década del ochenta, la movilización social giraba en torno a la propiedad de la tierra. El rol que jugó la izquierda en este proceso le permitió asentarse en el territorio y convertirse en una de las principales fuerzas políticas de la región.<sup>3</sup> El Partido Unificado Mariateguista (PUM), surgido de la unidad de Vanguardia Revolucionaria, el Partido Comunista Revolucionario (PCR) y una facción del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR),<sup>4</sup> fue la agrupación de izquierda que dirigió, junto a los gremios campesinos, la toma de tierras durante el gobierno de Alan García. Mientras el PUM siguió una línea de trabajo concentrada en los campesinos y gremios, Patria Roja se ocupó del magisterio y de las zonas urbanas. De sus filas, surgió en 1978 Puka Llacta, que tuvo en Puno un centro muy importante.

El conflicto agrario en la región coincidió con el inicio del conflicto armado en el país. Sendero Luminoso (SL) se hizo presente en la provincia de Azángaro, entre los distritos de Chupa y San Juan de Salinas. En 1983 y 1985 se produjo el ataque a la SAIS Unión en Asillo. En 1986, el distrito, junto con San Juan de Salinas y San José, constituían el triángulo de acción guerrillera en el norte de Puno, hasta que en 1987 se produjo un retroceso de las filas senderistas, reiniciándose en 1988 una nueva ofensiva, que coincide con la militarización progresiva de la región, con la instalación de las primeras bases militares y la agresiva acción de las fuerzas del orden. En esos años se instalaron en Azángaro trece comités populares de 51. La zona quechua fue la más afectada por las acciones de 5L y las fuerzas del orden. No obstante, las

3. Durante los años ochenta, en las provincias de Puno, Ilave y Azángaro hubo una inclinación por las posiciones de izquierda (Diez Hurtado 2003).

4. Vanguardia Revolucionaria inició su trabajo político en la provincia de Azángaro, mientras que el MIR y el PCR se concentraron en la zona aymara, en el sur de la región (Rénique 2004).

organizaciones sociales —sobre todo de campesinos—, los grupos de izquierda y la iglesia progresista en la región pusieron un freno a este escenario, evitando un despliegue mayor de violencia, como ocurrió en otras partes del país (Renique 2004).

Sin embargo, llegó a producirse una militarización, sobre todo en la zona norte, y las bases contrasubversivas militares fueron la expresión de la presencia del Estado durante los primeros años de la década del noventa. Posteriormente, la nueva organización del gobierno que creó el fujimorismo significaría una presencia del Estado a través de la figura del Presidente y las acciones del Ejecutivo. Uno de los principales cambios fue la creación en 1995 del FONCOMUN, que permitió la transferencia directa de recursos a las municipalidades distritales. Dicha medida transformó a los municipios, que desde ese momento empezaron a contar con su propio pliego presupuestal, pero también contribuyó a fragmentar la gestión territorial, debilitando la intermediación provincial en un contexto de gran centralismo.

Así, surgieron nuevas expectativas en las zonas rurales más empobrecidas, donde en gran medida el municipio se fue convirtiendo en el principal eje de poder y de recursos. En Puno, la provincia de Azángaro es, luego de la capital de la región, la provincia cuyos distritos reciben mayor transferencia de FONCOMUN; de ellos, Asillo es el que recibe la mayor cantidad. Durante los años noventa, en medio de un contexto de fragmentación política y de crisis en los partidos políticos, los recursos públicos municipales se fueron convirtiendo en un nuevo eje de conflictividad local.

El contexto de violencia, el arraigo del movimiento campesino y de la izquierda en la zona norte de Puno, y los cambios institucionales que se han dado en el ámbito municipal en los últimos años, son factores relevantes para aproximarnos a los conflictos que hoy atraviesan los municipios en la región. No es casual que comentando los acontecimientos de Ilave, se llamara la atención sobre los rasgos de la cultura de la izquierda radical en las movilizaciones. Ese repertorio, que con diferentes matices se expresó también en el conflicto de Asillo, incluye a su vez un discurso reivindicativo que está impregnado en la región, y que, como señala Diez, puede ser también una manifestación de ciudadanía, expresada en una exigencia de mayor control sobre las autoridades elegidas (Diez 2003: 84).

### **La dinámica política regional y local: un escenario fragmentado y conflictivo**

Luego de la crisis de los partidos políticos en los años noventa, la dinámica política en el país se ha desarrollado en medio de la fragmentación y precariedad de las organizaciones políticas. Además, frente a la debacle de los partidos nacionales, los movimientos independientes y los regionales siguen caracterizándose por ser movimientos electorales sumamente personalizados. Las elecciones regionales del 2002 mostraron cierta expectativa en la elección de personas provenientes de una clase política intermedia provinciana formada en la década del ochenta, lo que podía augurar la configuración de una élite política más cuajada (Meléndez 2003: 45). Sin embargo, como veremos a continuación, los sistemas de representación precarios y los liderazgos débiles son una constante en algunas regiones del país. En el siguiente acápite, desarrollaremos brevemente las características de los dos principales movimientos regionales que se disputaron el gobierno regional y las elecciones municipales en la provincia de Azángaro, en tanto ámbitos principales del conflicto de Asillo.

#### ***Los reagrupamientos de la izquierda y las elecciones del 2002***

Las elecciones regionales del 2002 en Puno enfrentaron a siete listas: triunfó el Movimiento por la Reivindicación Quechua y Aymara (MARQA), con 26.4% de los votos, sobre su mayor oponente, el partido Poder Democrático Regional (PDR), que obtuvo el 23.6% de apoyo. Ambos movimientos regionales provienen de vertientes izquierdistas, el primero de las filas de Puka Llacta y el segundo del PUM y del Frente Independiente Juntos por Obras (FIJO). Luego de varios años, el líder de MARQA, David Jiménez, un agrónomo de la Universidad Nacional del Altiplano (UNA), regresó a Puno y reagrupó a viejos compañeros de Puka Llacta, realizando una campaña con un discurso más técnico y con un fuerte trabajo mediático, que lo llevó a ganar las elecciones. El PDR, por su parte, estuvo encabezado por Alberto Quintanilla, un antiguo dirigente de izquierda, primero del PCR y posteriormente del PUM, que en 1985 fue elegido diputado por IU, su cargo más alto. Estudió sociología y se graduó en ingeniería y derecho en las universidades de

San Marcos y la UNI. En el 2006 fue candidato a la vicepresidencia por el Partido Socialista.

El PDR es el resultado del agrupamiento de las distintas facciones en que se desmembró el PUM.<sup>5</sup> El primer agrupamiento se produjo en 1997, con la formación del FIJO —con miras a las elecciones municipales—, que acercó a la Federación Departamental de Campesinos de Puno (FDCP) nuevamente a los grupos de izquierda. El segundo agrupamiento ocurrió en el año 2000 alrededor de la figura de Paulina Arpasi y de los acuerdos que la Confederación Campesina del Perú (CCP) estableció con Alejandro Toledo, para que el gremio le diera su apoyo en las elecciones del 2001. Sobre esos dos momentos de unidad se constituyó el PDR, básicamente de lo que fue el FIJO, el PUM-bases, vinculado al gremio campesino, y el núcleo que quedó del PUM, en el que permaneció Quintanilla a lo largo de la década del noventa. Oficialmente, el PDR se disolvió en el año 2000 para dar paso a lo que sería el nuevo proyecto del Partido Democrático Descentralista, hoy Partido Socialista.<sup>6</sup>

Para Alberto Quintanilla, la principal razón de su derrota radica en la subvaloración de MARQA en la contienda electoral. El aparato mediático con que contaba David Jiménez no tenía contrapeso en el PDR, que sustentó su campaña en lo que pensó que era su fortaleza: los gremios campesinos agrupados en la FDCP. Sin embargo, la FDCP no hizo campaña real por el POR. Además, el descrédito que tuvo la gestión de Paulina Arpasi en el Congreso, y el hecho de no haber deslindado tajantemente con ella durante la campaña, le restó el apoyo de parte del electorado que creía suyo. Otro de los elementos adversos, en su autoevaluación, fue haberse identificado claramente como izquierda,

5. Para Jorge Romero, un ex militante, la diáspora de los militantes del PUM fue mayor en Puno que en otras partes del país. Esto fue además parte de la crisis del movimiento campesino y gremial en los años noventa, luego del proceso de reparto de tierras de la década del ochenta.
6. El PDR es actualmente parte del Partido Socialista (PS), cuyo principal representante es Javier Diez Canseco, que fue candidato a la presidencia para las elecciones de abril del 2006. En el año 2004, luego de un debate al interior del movimiento sobre la manera como el movimiento se incorporaría al partido nacional, se resolvió hacerlo siempre y cuando la identidad del movimiento regional se respetara, conservando su inscripción como tal y un grado de autonomía importante frente al PS.

mientras MARQA, a pesar de proceder de un grupo más radical que el PDR, se presentó con un discurso más técnico, sin reivindicar en ningún momento su origen izquierdista.

Las elecciones dieron como resultado un mapa disperso, con ninguna agrupación o partido dominante en el escenario regional. En efecto, mientras el PDR ganó doce alcaldías,<sup>7</sup> de las cuales la única provincial sería Azángaro, MARQA tuvo una representación distrital y provincial casi nula (Diez 2003 20: 21). Si bien MARQA es un movimiento más personalista y con menos trayectoria política que el PDR, este último también expresó una fuerte debilidad, en contra de las expectativas que su fundación representaba. El movimiento creció demasiado rápido y, una vez llegadas las elecciones, no contaba con un aparato de base previo que permitiera cumplir las tareas de la campaña. Así, la recolección de las firmas se hizo simultáneamente a la estructuración de un mínimo de aparato partidario. En esas condiciones, las candidaturas fueron en muchos casos improvisadas y negociadas a último momento, como fue el caso del alcalde de Azángaro, que veremos a continuación.

### *La elección de Percy Choque en el municipio de Azángaro*

Durante la primera mitad de los años noventa, la provincia de Azángaro tuvo gobiernos municipales predominantemente de izquierda, encabezados por Teófilo Mayta (1990-1992) y Serapio Quispe (1993-1995). Posteriormente, Mayta fue electo alcalde con una lista independiente (1996-1998 y 1999-2002), abriendo un proceso de proliferación de movimientos locales que llevó al ascenso de Percy Choque en el 2002. Ese año, doce candidatos se presentaron a las elecciones. Choque fue electo con una votación de 15.4%, tras una reñida contienda con las demás listas, y triunfó con apenas 1% sobre el candidato del Movimiento Unión Regional para el Desarrollo.

Hijo de una dirigente de la FDCP y de un trabajador de la SAIS Macaya, Percy Choque, de 33 años, creció durante los años de la toma de tierras. Criado bajo la influencia de la izquierda, llegó a militar desde

7. El PDR fue uno de los tres grupos políticos que obtuvo la mayor cantidad de municipios.

muy joven en el PUM. De formación docente en un instituto superior pedagógico, inició su carrera de dirigente como secretario general del concejo de estudiantes. Ya como docente se integró al SUTE, donde, junto con otros maestros, formaron una facción opositora a Patria Roja, denominada Frente Magisterial.

Su incorporación al PDR tuvo algo de circunstancial. Si bien Choque provenía de una vertiente de izquierda, no pertenecía al núcleo que el PDR quería agrupar, más cercano a las experiencias gremiales de campesinos. Llegó ahí como invitado y fue elegido como candidato una semana antes de la inscripción, entre cinco candidatos. El candidato de consenso y respaldado por Quintanilla —un conocido dirigente campesino de la zona— fue descartado, al parecer, porque tenía algunas denuncias en su contra que podían perjudicar la campaña. La conformación de las listas, provincial y distritales, estuvo marcada por la improvisación y el apuro. Como Choque mismo señala:

Hasta el día de las elecciones a las ocho de la mañana yo tenía sólo seis de los catorce distritos. Entonces me movilizo y empiezo a contactarme con candidatos conocidos en otros distritos que eran profesores, dirigentes campesinos, que eran candidatos de distintas listas. Entonces voy a la puerta del JNE y empiezo a decirles que retiren su expediente, que vengán conmigo, que yo les iba a pagar su inscripción. La inscripción costaba en total 360 soles más o menos. Yo tuve que afrontar ese pago con tal de que dejen esa lista y se vengán a mi lista. Se han venido y logré acumular catorce distritos [...] Pero no sólo eso, a las nueve de la noche, mi plancha de regidores me faltaban cuatro regidores [...] nadie aceptaba. Entonces logré convencer a algunas personas, al teniente alcalde que se estaban en otras listas. Ninguno estaba vinculado al partido PDR. ¿Cómo lo convencía? Por ejemplo, en otras listas ellos estaban en el quinto lugar, entonces yo les ofrecía el segundo lugar. Esos candidatos querían estar en un lugar más preferencial. A las nueve de la noche entonces ellos van, retiran porque todos esperaban la última hora. Casi todos estaban en lo mismo. (*Percy Choque, alcalde de Azángaro*).

Durante la campaña, el apoyo del partido a Choque fue débil, y éste debió valerse de sus propios recursos y estrategias para ganar las elecciones. A esto se sumó que, una vez inscrita la plancha, sus regidores prácticamente desaparecieron debido a la precariedad con que fueron reunidos.

El año 2004, Choque fue objeto de duras críticas, acusado de cumplir sus promesas electorales, entre ellas, bajar el sueldo de los funcionarios y autoridades del municipio.<sup>8</sup> Una gran ofensiva mediática dirigida por los partidarios del alcalde anterior, Teófilo Mayta, algunas organizaciones barriales y el Frente de Defensa de los Intereses de Azángaro, encabezaron la protesta que tuvo lugar a mediados del mes de abril.

### *Las relaciones entre niveles de gobierno y crisis del gobierno regional*

Percy Choque fue uno de los alcaldes que se opuso al presidente regional David Jiménez. La gestión regional tenía poca articulación con los alcaldes provinciales y el apoyo económico parecía condicionado a los intereses políticos de Jiménez. Así, a pesar de los nuevos mecanismos de participación y planificación, la relación entre el gobierno regional y los municipios, cuando la había, no seguía un patrón escalonado, sino que se salteaba la intermediación provincial, estableciendo un apoyo directo a algunos distritos.

Al final, la relación que se estableció dejaba un alto margen de maniobra a las autoridades sobre sus presupuestos, trascendiendo en ocasiones la normatividad existente. Frente a la discrecionalidad de Jiménez, Percy Choque respondía negociando directamente con Lima proyectos para la provincia. Igualmente, frente a los intereses particulares de Choque en el manejo de sus recursos, algunos distritos de su jurisdicción buscaban salidas, ya sea con el gobierno regional o directamente con Lima. Choque implementó el presupuesto participativo en la provincia, con el apoyo de un equipo de técnicos con experiencia en planificación. En la práctica, esta fue una decisión entre alcaldes alrededor de tres ejes de inversión -mejoramiento de caminos, pastos cultivados y electrificación-, cuya ejecución dependía en buena parte

8. Paradójicamente, durante el periodo de gobierno municipal de Serapio Quispe, así como durante el tercer periodo de Teófilo Mayta (1998-2002), Percy Choque encabezó la oposición, organizando el Frente Único de Barrios Populares y el comité de lucha, contra Quispe y Mayta respectivamente.

de la iniciativa de los alcaldes distritales. A falta de ésta, como en el caso de Asillo, los fondos para el distrito que no se utilizaban, le permitían al alcalde Choque contar con un margen de maniobra para seguir negociando el presupuesto municipal provincial, no necesariamente con el alcalde distrital, sino también, como veremos más adelante, con los municipios menores.

Como hemos señalado, los escenarios de conflicto se presentaron no sólo en el ámbito de la provincia, sino también en el de la región. En abril del 2005, la Corte Superior de Justicia de Puno ordenó la detención de David Jiménez, acusándolo de estar involucrado en la mala utilización de los veinte millones de soles de emergencia del 2003 que desembolsó el Ejecutivo para la rehabilitación de vías y escuelas, como consecuencia de las constantes lluvias registradas ese año, principalmente en las provincias norteñas de Huancané, Azángaro y Putina. Jiménez pasó a la clandestinidad, ocupando el cargo la vicepresidenta Sonia Frizanco. Meses después, al cambiar la orden de detención por la de comparecencia, Jiménez retornó a la presidencia. En el 2006, al momento de escribir este artículo, tenía que afrontar aún un proceso penal bajo la acusación de mal uso de recursos públicos.

### **Asillo: una historia municipal convulsionada**

Con aproximadamente 19 mil habitantes, Asillo es el segundo distrito más grande de la provincia de Azángaro. A diferencia de muchos de los nuevos palacios municipales de la región, el suyo no luce grandes ventanas polarizadas; por el contrario, guarda la modestia de los locales antiguos, cuando los municipios distritales no recibían el presupuesto que hoy tienen. Si bien todos los distritos de Azángaro son clasificados como "muy pobres", Asillo —comparado a sus vecinos— es uno de los que mayor presupuesto tiene en la región. Sin embargo, desde que se creó en 1995 el FONCOMUN, los pobladores de Asillo vieron crecer a los distritos vecinos con menos dinero del que ellos recibían.

Hasta antes de la reforma agraria, sólo existían en Asillo cinco comunidades que agrupaban a una gran población. Posteriormente, el proceso de reestructuración de las tierras trajo como resultado la división de las comunidades: de las cinco iniciales pasaron a ser 38 en el

2006.<sup>9</sup> El distrito está organizado a partir de un centro urbano-rural, que comprende la matriz y lleva el nombre de Asillo, y dos municipios de centro poblado menor, Progreso (el más grande del distrito) y Sillota.

El ingeniero Jesús Sucari Miranda fue elegido alcalde de Asillo en 1995. Ex militante del PUM, Sucari llegó a la alcaldía con la agrupación política Unión y Desarrollo (UDE), alcanzando una votación de 20.83%, en una contienda en la que se presentaron doce agrupaciones políticas (ver cuadro 2 en anexo).<sup>10</sup> Sucari cumplió su mandato, pese a los reiterados cuestionamientos. Un primer punto destacaba la falta de autoridad del alcalde frente al teniente alcalde. El segundo se relacionaba con el incumplimiento de obras. Un tercero involucraba acusaciones contra los regidores.<sup>11</sup> Por estas razones, Sucari no pudo reelegirse, más aún cuando el incumplimiento de la construcción del mercado le valió la oposición de la Asociación de Comerciantes de Asillo.

En 1998, diez listas postularon al Municipio de Asillo (ver cuadro 3 en anexo). El triunfo se lo llevó el profesor Germán Macedo Quispe, del Movimiento Obras y No Palabras, partido con el que ese mismo año ganó el municipio de Azángaro Teófilo Mayta. Macedo fue apoyado principalmente por las comunidades y también por sectores del pueblo de Asillo. Durante su gestión cometió varios errores —como anteponer sus compromisos con el alcalde Mayta a los beneficios del distrito— que terminaron con la vacancia de su cargo.

Dedicado al comercio, el alcalde Macedo es conocido como "el case-rito" en Asillo. Las acusaciones de malos manejos económicos durante su gestión aludían a pagos que "el caserito" habría hecho a quienes lo apoyaron en su campaña, y también a una mala administración del programa del Vaso de Leche. A la presión de algunas organizaciones sociales del pueblo por sacar al alcalde, se sumó la de los regidores; al parecer, la estrategia utilizada por los regidores habría sido fraguar las

- 
9. Según el registro del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), 24 de las 38 comunidades campesinas fueron reconocidas en la década del ochenta.
  10. En esas elecciones se inicia el predominio de los partidos independientes; empero, varios de los candidatos (como Sucari) provenían de la izquierda.
  11. En el caso del teniente alcalde, el malestar se fundamentaba en la repentina adquisición de una camioneta y de una propiedad en Juliaca durante su periodo como regidor de obras.

actas, simulando que Macedo había faltado a las sesiones, logrando así su vacancia en abril del 2001. En su reemplazo, asumieron el gobierno el teniente alcalde, David Pilco, y Lena Macedo, como accesitaria de la lista Unión Trabajo y Desarrollo. Esta gestión fue crítica. El nuevo alcalde gestionaba desde Juliaca y casi no estuvo en el distrito.

Es común en la zona la apreciación sobre lo problemático que es Asillo en comparación con los demás distritos de la provincia de Azángaro. La conflictividad que distingue al pueblo de Asillo se refleja en su historia municipal. En ese sentido, el conflicto que se suscitó en el año 2004, bajo el gobierno de Antolín Huaricacha, no sería del todo extraño para sus pobladores, y aparecería en los discursos como el *continuum* de una historia de permanente confrontación.

## Las etapas del conflicto en Asillo

### *Primera etapa: la victoria del alcalde Antolín Huaricacha y los primeros rumores en su contra*

Un enorme roedor negro, dibujado en un muro que bordea la pista, recibe a los visitantes a la entrada del distrito de Asillo. A su lado, la frase "Antolín rata, devuélvenos la plata" resume la gravedad de los acontecimientos que desde hace más de un año han venido sucediendo en el pueblo. Las paredes de numerosas casas muestran las huellas de la guerra verbal sostenida por los asileños. En una de ellas permanece una consigna convocando a la unidad del pueblo en el paro contra el alcalde, que no ha sido borrada, a pesar del tiempo transcurrido desde que empezó la protesta.

Atravesando el portón azul de una casa, a una cuadra de la plaza, una joven, sentada en una pequeña silla, hija de una dirigente barrial y de un gobernador del distrito asesinado veinte años atrás por Sendero Luminoso, recuerda los primeros días del gobierno del alcalde Huaricacha.

En esos días, la gente decía que Antolín ya está trabajando mal, está inflando su declaración de bienes a unos doscientos mil dólares, la regidora a cien mil dólares, el otro regidor ha puesto una casa de 35 mil dólares que ni siquiera es de él y la otra regidora dice que tiene treinta vacas lecheras.

El rumor se había difundido en el pueblo. "Si hacían eso, era porque querían robar. De otra manera, ¿por qué decían que eran personas de dinero, cuando no lo eran antes de asumir sus nuevos cargos?". El origen del rumor y su veracidad eran lo de menos. Lo cierto es que esas historias calaron en la gente del distrito, e irían afectando de manera importante la legitimidad del gobierno municipal. Fue así que, desde el inicio de su gobierno, el alcalde, junto a su concejo municipal, se hicieron sospechosos de tener una conducta incorrecta respecto a las finanzas municipales.

Antolín Huaricacha fue el primer alcalde nacido en el centro poblado Progreso. Antes de él todos los alcaldes habían nacido en la parte urbana del pueblo. Sin embargo, esa lejanía no impidió al futuro alcalde encontrar respaldo en sus vecinos de la amplia zona rural de Asillo y entre algunos de los ciudadanos, que lo impulsaron a formar su lista Movimiento Independiente Trabajemos por Asillo (MITA), compuesta principalmente por profesores y campesinos. Antolín Huaricacha se hizo del triunfo con un resultado ajustado (13.45%), quedando a sólo 3.44% del candidato del Movimiento Nueva Izquierda (MNI), en una contienda que reunió a catorce listas. La gran fragmentación del voto fue una de las razones de la frágil legitimidad que tuvo su gobierno (ver cuadro 4 en anexo).

Huaricacha había pasado 18 años trabajando como obrero en la mina San Rafael. Pocos meses antes de la elección había sido despedido, por lo que obtuvo una indemnización de sesenta mil nuevos soles. Según dice, éste fue el capital que le permitió llevar a cabo su campaña. Por su parte, la agrupación de izquierda llevó como candidato para el distrito al abogado Isauro Fuentes, un importante cuadro político que anteriormente había postulado a la alcaldía de Juliaca.

Los años fuera del distrito habían hecho de Huaricacha una persona poco reconocida, tanto en el pueblo como en el campo. Sin embargo, a su favor jugó el rechazo de los pobladores, principalmente de la parte urbana, hacia los otros partidos. Isauro Fuentes, candidato del MNI, era visto como una persona foránea, más vinculado a Juliaca que a su pueblo de origen. Por otro lado, contribuyó a su triunfo una estrategia de campaña de puerta en puerta, con algunos rasgos de clientelismo.<sup>12</sup>

12. Se dice en el pueblo que parte de su apoyo lo ganó regalando zapatos y dándole dinero a las comunidades. También se ha dicho que obtuvo apoyo de la minera

A sus 42 años, Huaricacha nunca antes había ejercido un cargo público. Tampoco había tenido experiencia de militancia política o partidaria. Su trayectoria había sido más bien gremial, como dirigente obrero en la federación de trabajadores de la mina. Sólo había logrado terminar el quinto año de primaria en la escuela del pueblo y desconocía los temas municipales, al igual que sus regidores (ver en el cuadro 5 del anexo la composición del concejo municipal). El nuevo alcalde había heredado, además, un desorden y una inestabilidad que ya tenían varios años de maduración. Tenía que cargar con la mala administración anterior del "caserito" y, al mismo tiempo, con las nuevas exigencias de la ley, que obligaban a realizar una gestión que involucrara a los ciudadanos de Asillo en las decisiones sobre el desarrollo del distrito.

Para enfrentar las dificultades, que sabía que serían grandes, Huaricacha armó un equipo técnico con personas de su confianza y contrató a algunos asesores, para que lo ayudaran en las decisiones. Posteriormente, los gastos en personal y las gestiones recomendadas por este grupo de profesionales serían parte de las acusaciones que traerían abajo el gobierno local.

Uno de los rasgos de los conflictos municipales es la presencia de candidatos que perdieron la elección y lo rápido que se inician las críticas ni bien comenzado el nuevo gobierno. Otro rasgo es la fragilidad de los concejos municipales. Este caso no sería la excepción. Los mayores opositores serían los candidatos de las filas del MNI, en una estrategia articulada a organizaciones sociales del distrito opuestas a la gestión municipal. Cuenta Huaricacha:

Cuando en enero yo ya había juramentado, no me dejaron trabajar los partidos políticos, principalmente a través del doctor Isauro. Ellos no querían que uno que venga del centro poblado Progreso gobierne.

Por su parte, Isauro Fuentes tiene su propia interpretación sobre esos primeros días:

Desde esa fecha [se refiere a las elecciones], hasta el día de hoy, nosotros no hemos tenido el menor interés de socavar la gestión de Antolín

---

San Rafael, a cambio de favorecerla en el problema de la contaminación del río San Antón.

Huaricacha. Pero como yo había quedado en segundo lugar, la población me reclamaba que fuera, que el alcalde está haciendo un trato inadecuado a la población, está haciendo mal uso de la economía. Entonces, yo les he señalado claramente que yo no iría. Me reafirmo en decir que nosotros no somos autores intelectuales de la caída del respaldo electoral de Antolín Huaricacha.

La convergencia de intereses entre el partido perdedor, en la figura de Isauro Fuentes, y las organizaciones sociales que encabezarían la protesta, se expresaría en el liderazgo de uno de sus principales representantes: David Robles Yucra, militante del Movimiento Nueva Izquierda y candidato como segundo regidor en la lista de Isauro Fuentes, que no llegó a entrar al municipio.

#### *Lealtades y alianzas fuera y dentro del concejo municipal*

El segundo rasgo —la fragilidad de los concejos municipales— está ligado, en cierta medida, a la precariedad de los movimientos políticos con los que algunos alcaldes y regidores llegan al poder, como fue el caso de MITA, un movimiento con fines electorales que, luego de haber ganado las elecciones, dejó de existir. En casos como este, el grupo político se circunscribe a la figura del candidato a alcalde. Las listas son formadas de manera apresurada, sobre la base de lealtades frágiles. Esa fragilidad lleva a que, una vez terminado el proceso electoral, las correcciones políticas cambien y se sustenten sobre la base de compromisos originados durante la campaña, que pueden ser económicos y familiares. Esto posteriormente conduce a que se armen nuevos pactos, según los nuevos intereses y posibilidades que la nueva ubicación de poder ofrece a quienes han sido elegidos.

Así, apenas iniciado su gobierno, el alcalde Huaricacha empezó a notar que algunas extrañas alianzas empezaban a formarse, entre el teniente alcalde y los partidos de oposición:

El teniente alcalde, Eusebio Condori, tuvo bastante apoyo en el 2003 de todos los grupos opositores de mi gestión, sobre todo de Nueva Izquierda pero también del PDR. Yo creo que el teniente alcalde tuvo una reunión clandestina con los dirigentes de la oposición en mi contra y le dijeron que lo iban a apoyar.

Junto al teniente alcalde Eusebio Condori, Alberto Pacori Quispe, regidor en minoría por el MNI, también fue parte de los críticos de la gestión en los primeros meses de gobierno, aunque sin contar con el respaldo de los miembros de su agrupación en el distrito. La relación entre el regidor de oposición y el MNI se había debilitado al inicio del gobierno, debido a la resistencia del regidor a cumplir con ciertos compromisos económicos que el partido le demandaba al haber obtenido el cargo.<sup>13</sup> Esas discrepancias alejaron a Alberto Pacori de lo que podía haber sido una alianza con la oposición que se iba formando en las calles contra Huaricacha. Estas desavenencias se expresaron en mutuas desconfianzas: para Alberto Pacori, la intención de David Robles (MNI) era buscar su vacancia en alianza con el alcalde, y así entrar como regidor, mientras que para Robles, Pacori era parte de una gestión corrompida.

Según se ha visto en algunos procesos de revocatorias y en otros conflictos municipales, la estrategia de los regidores para hacer contrapeso al alcalde ha sido buscar relacionarse con organizaciones o líderes sociales críticos de la gestión del alcalde. La movilización social puede ser un respaldo, ya sea para forzar la vacancia o para impulsar la revocatoria, o para buscar un cambio de gobierno más abrupto, como en el caso que nos ocupa. Pero las lealtades fluctúan. En este caso, el teniente alcalde se convirtió en uno de los opositores a Huaricacha. Sin embargo, las fracturas al interior del concejo no determinarían la crisis del gobierno local, ya que ninguno de los regidores formaría parte del movimiento de protesta. Como veremos más adelante, todo el concejo sería involucrado en las denuncias hechas por la oposición dirigida por David Robles.

### *Las organizaciones sociales de Asillo y la crítica a la gestión*

Bajo la lupa de la sospecha, los nuevos concejales iniciaron sus funciones. Poco tiempo después, los rumores darían paso a las primeras

13. David Robles lo buscó después de la campaña, para que ayudara a cubrir las deudas que había contraído para ganar la elección. Como regidor le correspondía hacer un mayor aporte. Pacori se negó. Esto los distanció, una situación que se hizo más grave cuando Robles empezó a criticar abiertamente la gestión de su compañero de partido y decidió pedir su expulsión del MNI.

constataciones. El alcalde casi nunca estaba en el distrito. Frecuentemente viajaba a Puno y a Juliaca a hacer gestiones, pero no se veía ningún resultado en el pueblo. Las primeras reuniones en el municipio de la junta de agua potable y electro municipio se habían llevado a cabo en ausencia de Huaricacha. Estas asambleas eran importantes. Nunca faltaban los dirigentes de las principales organizaciones del distrito, que eran testigos de las ausencias del alcalde.

En Asillo existen organizaciones sociales con trayectoria de varios años atrás, y cuya participación en la política local ha sido predominante. Así, los dirigentes de la Central de Barrios, la Central de Gremios San Gerónimo y la Federación Campesina de Asillo han sido las cabezas de protestas contra las autoridades municipales anteriores. Para ellos, de la negociación con estos grupos había dependido en buena medida la continuidad de su gestión. Con Antolín Huaricacha no habría excepción.

David Robles Yucra era presidente de la Asociación del Barrio Inambari, el más grande de la capital distrital. En su barrio se iniciarían las movilizaciones. Maestro de escuela, responde nítidamente al perfil de la izquierda local. Robles es natural del distrito de Chupa, también perteneciente a la provincia de Azángaro. Estudió en la Universidad del Altiplano de Puno, donde se graduó como docente en la especialidad de bioquímica. Fue dirigente universitario y posteriormente obtuvo el cargo de secretario general de los sindicatos magisteriales (SUTES) distritales en Ayapato, Carabaya y en Chupa. Hace catorce años se casó con una mujer oriunda de Asillo, trasladándose a vivir a este pueblo de la provincia de Azángaro. Como yerno del lugar, empezó una nueva etapa de profesor y director de escuela, además de convertirse en dirigente de su barrio. En su opinión:

Lo que demandábamos nosotros era la realización del estudio de saneamiento de agua y desagüe, su ejecución, la reubicación de la poza de oxidación y el asfaltado de las calles.

Esta demanda es un antiguo reclamo de un pueblo que aún no cuenta con los servicios básicos para vivir. Su persistencia refleja la desidia con que las gestiones municipales anteriores han afrontado el desarrollo del distrito. La exigencia de que se ejecutaran obras urbanas, como el desagüe, se fue extendiendo a los demás barrios:

Decidimos cerrar las calles y ahí se inició nuestra lucha, hicimos una movilización y llamamos a toda la población, al barrio Tacna que tampoco tiene desagüe, y entonces ese reclamo empieza a plasmarse en toda la población.

En medio de los reclamos, el alcalde había decidido llevar a cabo el presupuesto participativo, poniendo en práctica las nuevas exigencias que, por primera vez, el marco legal exigía a los gobiernos locales. Las organizaciones participaron y el alcalde se comprometió a realizar obras, al año siguiente, para las comunidades y para la parte urbana.

En el 2003, se ejecutaron obras de pequeña envergadura. Los primeros meses se tuvo que atender la situación de emergencia que vivió la región debido a los fenómenos naturales. Asillo recibió ayuda directa del gobierno regional, que envió técnicos y maquinaria. Aun así, se habían realizado algunas inversiones para la pavimentación de calles en el pueblo, se había avanzado algunos estudios para el agua potable e iniciado su construcción en algunas zonas.

En agosto del 2003, después de la movilización del barrio Inambari, los dirigentes pidieron el informe económico, pero el alcalde se negó. Desde su perspectiva, ocho meses debían haber sido suficientes para que el alcalde aprendiera cómo llevar a cabo una gestión municipal y rendir cuentas al pueblo. Para entonces, Antolín Huaricacha empezaba a ser percibido como una persona prepotente. Esa actitud llegó a extremos cuando el profesor Víctor Raúl Sucari se acercó por enésima vez a las puertas del municipio, para gestionar una serie de reclamos que no eran atendidos. Dicen que Antolín Huaricacha fue a buscarlo a su casa, pistola en mano, para amedrentarlo. Fue acusado por el incidente y salió absuelto. Ante esa situación, la población se indignó aún más. La oposición se radicalizó ante la ineficacia del Poder Judicial para castigar esa conducta y, como señala uno de los dirigentes, vio en la justicia del pueblo la única salida.

### *El primer cabildo*

El 14 de febrero del 2004 se realizó el primer informe económico de la gestión municipal en un cabildo abierto, reclamado insistentemente por los descontentos. En ese momento, los dirigentes del casco urbano

encabezaron la oposición, mientras que el centro poblado Progreso apoyaba al alcalde.<sup>14</sup> Meses después, la capital del distrito y el centro poblado más grande de la localidad se unieron en contra del alcalde.

Para los dirigentes, el informe no fue claro. Ellos querían que se detallara obra por obra, dónde las había hecho y cuánto se había invertido. Pero, nuevamente, el alcalde no respondió como los dirigentes esperaban. El descontento creció. Huaricacha no le otorgó importancia a lo que estaba sucediendo y, con tono soberbio, les dijo: "Al final, soy yo el que hace aquí".

Las principales promesas del alcalde Huaricacha durante su campaña habían sido la electrificación de las comunidades y el agua potable. En el cabildo, las organizaciones urbanas habían reclamado la electrificación de la ciudad, y las comunidades, la compra de maquinaria agrícola. Ambas promesas estaban pendientes. La promesa de la electrificación es una exigencia antigua de la parte rural, pero para lograr un proyecto de esa envergadura, no bastaba con el presupuesto municipal: era necesario gestionar ingresos con otras instancias estatales.

La construcción del Instituto Superior de Asillo fue la obra a la que mayor presupuesto se asignó durante el primer año, siendo objeto de observación.<sup>15</sup> Otra de las críticas fue la ineficiencia del personal y de los funcionarios del municipio, que no estaban llevando de manera correcta el aspecto contable. Los asistentes pidieron que se contratara a un nuevo grupo de profesionales, que desempeñasen mejor su función.

En medio de la discusión, las demandas incluían propuestas que expresaban una exigencia de autonomía de parte de la población en el manejo de los recursos municipales. Esa exigencia se expresó en la idea de formar un autogobierno municipal, que no era otra cosa que ejercer una presión y hacer sentir la necesidad de los pobladores de tener un control directo de la gestión municipal. Así, el regidor Pacori propuso

14. Quienes critican su gestión dicen que Huaricacha les había dado diez soles a los campesinos de Progreso, además de pagarles el pasaje para llegar a Asillo.

15. Se destinó un total de 394, 630,98 soles, una cantidad que fue cuestionada por los pobladores durante el cabildo debido a que al parecer la obra no estaba bien hecha.

como alternativa formar una comisión revisora de las cuentas del municipio, mediante la cual se pudiese probar las irregularidades.

El alcalde respondió que el autogobierno ya existía, y que los ciudadanos debían ejercerlo a través del presupuesto participativo y de la mesa de concertación que debía instalarse ese año." Ninguna solución concreta devino del cabildo. En esos momentos, ya eran claros algunos rasgos propios de la gestión de Antolín Huaricacha: su falta de experiencia política; su poca capacidad para negociar con los grupos que estaban en su contra; y una forma patrimonialista de gobernar, como propietario de un cargo sobre el cual no se sentía obligado a dar explicaciones. Las acusaciones sobre mal uso de los recursos del municipio empezaron a escucharse.

#### *Asesoría legal y política de la movilización*

Ciudad de Juliaca. A lo largo del jirón Apurímac proliferan los letreros de estudios de abogados. Son casi tan abundantes como en otras partes de la ciudad lo son las casas de cambio. La naturaleza comercial de este centro urbano, el más activo de la sierra sur, parece ir de la mano con la proliferación de letrados. En la cuadra seis se encuentra la oficina de Isauro Fuentes, ex candidato a la alcaldía de Asillo por el MNI.

Militante desde muy joven de las vertientes de la izquierda radical, el abogado Fuentes es egresado de la Universidad San Antonio Abad del Cusco. Natural de Asillo, de la comunidad campesina de Jileinampo, fue invitado por el MNI a ser el candidato a la alcaldía de su distrito de nacimiento. Tras su derrota municipal, continuó su labor de asesorar a las organizaciones sociales en conflicto con sus gobiernos locales. Entre sus clientes figuran comuneros de Ilave y Tilali.

Para Isauro Fuentes, la explicación del conflicto municipal en Asillo, y en otros lugares de la región, radica en las décadas (si no siglos) de exclusión y dominación sobre sus poblaciones autóctonas, aymaras y quechuas. En ese sentido, lo que estaba pasando en estos lugares era, en su opinión, parte de una lucha contra la opresión que ejercen todas las instituciones del Estado.

---

16. Acta municipal de cabildo abierto del 14 de febrero del 2004.

Si bien en el discurso de Fuentes había una reivindicación étnica que identificaba un problema estructural detrás de los conflictos municipales, también había una apreciación sobre la incapacidad del Estado para enfrentar los problemas que atravesaban estas poblaciones, lo que llevaba a la gente a apelar a la justicia popular. Por ello, a pesar de su evaluación, las soluciones que encontró Fuentes al conflicto en Asillo no salieron del marco institucional.

En realidad, era poco viable proponer la constitución de un autogobierno, aunque fuera parte de las consignas de algunos dirigentes, pues este no sería reconocido por el Estado. Aunque posteriormente se consideró que debía restituirse la autoridad municipal a través de nuevas elecciones o de una revocatoria, en ese momento la movilización y la confrontación —con pocos márgenes para negociar— eran la estrategia para enfrentar al gobierno de Huaricacha. El terreno estaba listo para ello. El dinero no estaba siendo usado en bien del pueblo y se debía tomar el control para imponer un orden, en medio de un panorama de desconfianza hacia las instituciones del Estado.

#### ***Segunda etapa: la protesta de mayo del 2004 y el lacrado del municipio***

Tras perder las elecciones, Isauro Fuentes no había vuelto a pisar Asillo. Sin embargo, había estado de alguna manera presente al ser mencionado como el culpable de lo que pasaba con el alcalde y sus allegados. Estas acusaciones no estaban tan lejos de la verdad. La injerencia del MNI en la dirección de la protesta se expresaba en la conducción que David Robles asumiría dentro del comité de lucha y en la asesoría que el abogado les prestaría en algunos momentos de la protesta para delimitar el camino a seguir.

En el momento en que ocurrían los hechos de Ilave y Asillo, Isauro Fuentes era presidente del Frente de Defensa Regional de Puno. Su mensaje, tanto para el pueblo del norte como para el pueblo del sur, era no esperar nada del Estado. Advertía a la población que el gobierno no iba a resolver los conflictos, porque no estaba en la capacidad de solucionar los problemas económicos, sociales y políticos del "país profundo", de la población quechua y aymara:

En Asillo, como en nave, la población ha encontrado, que el pueblo es la ley, yeso ha sido un aprendizaje producto de la propia experiencia.

En Asillo, ese discurso estaba en muchas bocas. Los dirigentes sostenían que sólo una acción de fuerza podía lograr que el descontento fuera escuchado.<sup>17</sup> El 2 de mayo, día del aniversario del distrito, el desfile tuvo que realizarse sin ninguna autoridad municipal. El alcalde se había escondido y varios de los regidores habían desaparecido del pueblo, por temor a las acciones que podían tomar en su contra. El día 10 los pobladores tomaron el local, dando inicio a un paro contra el alcalde. Las puertas del municipio fueron lacradas por el fiscal de la provincia. Ante la ausencia de gobierno, se llamó a una asamblea popular para elegir a un gobierno provisional. A la localidad llegaron el subprefecto de Azángaro, el consejero regional por la provincia, Ángel Rivera, y el alcalde provincial, Percy Choque.

Reunidos en la plaza, la comisión formada por las autoridades provenientes de Azángaro y Puno inició un diálogo con los dirigentes y con alrededor de cuatrocientas personas que se habían concentrado para participar del desenlace. Entrada la noche, no se había llegado a ningún acuerdo. De las autoridades municipales sólo estaban presentes el teniente alcalde Eusebio Quispe Condori y el regidor Alberto Pacori, representante del MNI. El alcalde provincial tomó la iniciativa y, dirigiéndose al pueblo, propuso que se eligiera entre los regidores presentes a quien asumiría el cargo de alcalde:

Hemos estado desde las once de la mañana y ya eran las nueve de la noche y no habíamos llegado a ninguna conclusión. Yo los hice reflexionar, les dije que muchos somos ciegos de la realidad en que vivimos, pero quien está más molesto con nosotros es el Ser Supremo.

Eusebio Condori obtuvo el mayor número de votos. El alcalde provincial lo hizo juramentar en un acto simbólico que legitimaba su

17. Días después del asesinato del alcalde Fernando Cirilo Robles en Ilave, pobladores de Asillo tomaron su local municipal y exigieron la renuncia de su alcalde, acusándolo de malversar los fondos municipales.

autoridad en función de la sanción moral del pueblo.<sup>13</sup> A Alberto Pacori le dieron un "voto de confianza", a pesar de que la opinión mayoritaria era que él tenía buena parte de la culpa, por no haber fiscalizado la gestión del alcalde. Tanto Condori como Pacori estaban ahora bajo sospecha y tenían el delicado encargo de sacar a luz los malos manejos que estaban ocurriendo al interior del municipio, y de informar al pueblo, para lograr un trabajo conjunto y superar la crisis. Aunque la protesta había estado dirigida principalmente contra del alcalde, las acusaciones también alcanzaban a varios de sus regidores y trabajadores de confianza. Después de la asamblea de emergencia, las denuncias, que llovían por todos lados, empezaban a volverse más concretas.

El pedido de renuncia al alcalde era una demanda inviable. Como sucedió en nave, en Asillo también existió confusión entre los pobladores sobre las salidas que la ley permitía frente a una mala gestión municipal. La renuncia del alcalde aparecía como un pedido intransigente. Frente a ella, la comisión que llegó a Asillo terminó dando una salida fuera de la ley, proclamando en una asamblea como nuevo alcalde al teniente alcalde. La irregularidad de ese mecanismo marcó un primer punto de inflexión en la capacidad que demostraba el Estado para solucionar el conflicto.

La protesta, que tuvo su mayor expresión de fuerza en la toma del local municipal, cedió paso a salidas más institucionales, al incluir en sus demandas la intervención de la Contraloría en el municipio. A pesar de que el discurso de los manifestantes tenía una gran carga de desconfianza hacia las instituciones del Estado, se decidió apostar por esa vía, que serviría para demostrar los delitos cometidos por el alcalde y sus regidores.

### *La formación del comité de lucha*

Iniciada la lucha, se hizo necesario formar una nueva organización que la liderara. Los directivos de las principales organizaciones del distrito

18. Para ejemplificar el "castigo del pueblo", Percy Choque invitó a una dirigente campesina para que le diera tres zurras con un chicote al teniente alcalde. Esta era una advertencia simbólica para que esta dirigente cumpliera la labor encomendada y supiese que "el pueblo da cuero pero perdona".

(la Central de Barrios, la Central de Gremios, la Central de Comerciantes y la Federación de Comunidades Campesinas) dieron origen así al comité de lucha, eligiendo como su presidente al profesor David Robles. Jorge Rolando Mamani Quispe, el gobernador del distrito, se convertiría en uno de sus principales aliados.

Mamani Quispe es un joven profesor que vive a la espalda de la iglesia de Asillo, en la parte alta del distrito. Fue nombrado gobernador el 30 de mayo del 2004, cuando el conflicto ya se había iniciado. Como él mismo dice:

Cuando ingresamos a la gobernación, encontramos atrapado al distrito de Asillo porque no había una salida. Entonces, en ese momento hemos coordinado con los dirigentes barriales, comunales y gremiales para solicitar la intervención de la Contraloría General de la República.

El gobernador se vinculó al movimiento de protesta, trasgrediendo incluso las indicaciones del subprefecto. Fue él quien presentó la denuncia contra el alcalde ante la fiscalía, asumió las demandas como suyas y acompañó a los dirigentes a muchas de sus gestiones en Puno y Lima, firmando los oficios y petitorios enviados al Poder Judicial y a la Contraloría. Lejos quedó su rol neutral, como un importante eslabón en la cadena de comunicación entre los distritos y el Ministerio del Interior. Aquí pesaba más la lealtad con la población movilizada y, según el alcalde Huaricacha, sus propios intereses: la protesta era la plataforma perfecta para asegurarse algunos réditos políticos frente a la población.

Esa percepción también estaba en boca del pueblo. Mientras se esperaba que los dirigentes y autoridades fueran consecuentes y se "jugaran" en el conflicto, el rumor callejero dejaba escuchar abiertamente la pregunta sobre qué intenciones políticas tenían los que actuaban en primera línea. Aunque él lo asegurara, pocos podían creer que el liderazgo de Robles en la protesta fuese gratuito. Eran Patria Roja, el MNI y la izquierda los que más claramente podían ganar en el conflicto, en función a las correlaciones y a cómo se configuraría el poder en el distrito, en ausencia del alcalde. Otra figura que supuestamente buscaba protagonismo político era el gobernador del distrito. Había desconfianza incluso dentro del mismo grupo opositor, algo que más adelante se haría evidente.

### ***Tercera etapa (mayo-agosto del 2004): el reclamo por la intervención de la Contraloría***

Luego de casi tres meses, el 22 de julio se reabrieron las puertas del municipio. El gobierno transitorio de Eusebio Quispe Condori fue casi anecdótico. Se decía que el alcalde Huaricacha sesionaba en las comunidades de Progreso y Silleta para evitar ser vacado. Pero, en realidad, era poco lo que los dirigentes sabían sobre su existencia en los meses en que estuvo ausente.

Durante ese periodo, la estrategia del comité de lucha fue organizar las condiciones para que la Contraloría interviniera en el municipio y se deslindaran las responsabilidades. Estaba seguro que con la revisión de los gastos se confirmarían sus denuncias. Pero para lograr la intervención, era necesario que el alcalde volviera a asumir funciones. Esta era una situación irregular que no hacía posible el ingreso de los inspectores. Fue entonces necesario restablecer el municipio. Tendrían que tolerar a Antolín Huaricacha por un tiempo más. Como señala Robles:

La misma población ha permitido que el alcalde regrese, para que cuando llegue la Contraloría lo encuentre a él y al municipio abierto. Ahí decidimos levantar la medida de lucha hasta que la Contraloría entregue su informe.

A fines de julio, con la presencia de la Fiscalía Provincial de Azángaro y de un teniente de la policía nacional, se procedió al deslucido del municipio. De inmediato, el alcalde Huaricacha y sus regidores reanudaron sus funciones. Para algunos, era un retroceso que no se justificaba; para otros, era el paso necesario para resolver el problema y deshacerse definitivamente del alcalde corrupto. Sin embargo, la mayoría de los dirigentes decidió colaborar. No había que molestar al concejo.

Durante varias semanas, los dirigentes habían realizado constantes viajes a Puno, para entrevistarse con la oficina de control de la región, reclamando que se destacara un equipo para el Municipio de Asillo. Recién el 26 de agosto los funcionarios de la Contraloría llegaron al distrito.

El 30 de octubre, la Contraloría se retiró del municipio. Fue entonces que el presidente del comité de lucha expresó a los demás dirigentes:

El alcalde y sus regidores se han reído en mi cara, y han dicho que aquí no pasa nada, y se han puesto mucho más soberbios.

Efectivamente, el restituido gobierno de Antolín Huaricacha se endureció, tras ver fracasar el intento de reemplazarlo, al comprobar que le tenían que reabrir las puertas del concejo para que hubiese autoridad en Asillo, y que la Contraloría se tomaba el tiempo para emitir su informe.

Los dirigentes, que habían guiado al movimiento para conseguir un resultado avalado legalmente, empezaron a dudar de lo que habían hecho y a perder la confianza en que la Contraloría ayudaría realmente a dilucidar el destino del municipio. Comenzaron a viajar a Puno para exigir el informe final. Dejaron cuantos oficios pudieron en la mesa de partes de la Contraloría, en el Jurado Nacional de Elecciones, en el Ministerio del Interior y en la prefectura.

Las inspecciones de la Contraloría son planificadas con un año de anticipación y son parte del plan operativo de cada oficina regional, que le permite contar con un presupuesto del Estado para llevar a cabo sus actividades. Los tiempos son rígidos y no se adaptan a las urgencias que se presentan de un momento a otro en el ámbito local. En el contexto de la protesta, esa estructura de funcionamiento se convierte en inoperante y burocrática.<sup>19</sup> No obstante, en el caso de Asillo, la Oficina Regional de Control de Puno ejecutó el "Examen especial a la Municipalidad Distrital de Asillo" como una acción de control no programada en su plan anual. Una excepción que debió hacerse considerando los sucesos de Ilave.

Mientras tanto, en Asillo, los tiempos de la gente eran distintos. Urgía una rápida respuesta y una solución para ordenar la situación. La

19. En un artículo publicado en la revista *Quehacer*, Paula Muñoz critica los sistemas de control del país, llamando la atención sobre la falta de una verdadera reforma para que los mecanismos de control horizontal puedan funcionar en el ámbito local (ver Muñoz, mayo 2005).

paciencia popular también parecía agotarse y los dirigentes veían que la crítica los incluía ahora a ellos. Un nuevo levantamiento empezaba a germinar en el centro poblado Progreso y se pensaba que podía ser más intransigente que el anterior.

#### ***Cuarta etapa (noviembre del 2004): la protesta del centro poblado Progreso***

##### *Compromisos incumplidos y relaciones entre niveles de gobierno*

A 15 km de Asillo, en dirección al norte, el río San Antón riega los campos de tréboles y alfalfa que se extienden en los alrededores del centro poblado Progreso. Las aguas del río reverdecen los cultivos de ese pequeño poblado de la planicie puneña, de los que se alimenta el ganado criado para la producción de lácteos. En los últimos años, a causa de los relaves de la mina San Rafael, la contaminación de las aguas ha afectado el paisaje, restándole verdor y volviéndolo más agreste.

El riego es uno de los temas que más preocupa a los habitantes de Progreso. Por eso, el alcalde Huaricacha se había comprometido con los dirigentes de la Junta de Regantes de Progreso —con alrededor de 1,155 usuarios— a invertir en el año 2004, ciento cincuenta mil soles para la adecuación de los canales de regadíos, que sería la obra prioritaria para el centro poblado.

Cuando retornó la calma al distrito, la población esperaba que el municipio cumpliera con los compromisos pendientes. En medio del conflicto de mayo, el municipio compró postes con el objetivo de iniciar las obras de electrificación y apaciguar la protesta en su contra, cumpliendo con una de sus principales promesas. Un promedio de cien postes empezaron a repartirse en algunas comunidades como Chacconquencia y Ñaupapampa. Pero un ofrecimiento del gobierno regional detendría las obras que el municipio distrital había iniciado. Como recuerda el alcalde Huaricacha, en *ese* momento:

El presidente regional nos hizo llamar a una reunión a Puno. Yo invité a los representantes de distintas comunidades, a fin de que ellos asistan y se cercioren del problema de la electrificación y por qué habíamos definido que iba a electrificar la región con el Ministerio de Energía y Minas

[...] Entonces [...] el equipo técnico del gobierno regional nos indica que ellos iban a ejecutar con el Ministerio de Energía y Minas todas las comunidades del distrito de Asillo [...] y que nosotros suspendemos nuestras obras [...].

Pasaban los meses y ni la electrificación ni la refracción de los canales en Progreso se iniciaban. En ese contexto, el alcalde del centro poblado, junto con los regantes, dirigieron su atención hacia la municipalidad provincial, a fin de lograr su apoyo para llevar a cabo la obra.

La relación entre Antolín Huaricacha y Percy Choque fue mala desde el inicio, a diferencia de la que existía entre este último y los centros poblados del distrito. "Él ha sido mi alcalde que más me cuestionaba", recuerda Choque. La áspera relación entre el alcalde Choque y el presidente regional, producto del manejo de los fondos que se destinaron para contrarrestar los daños causados por las lluvias en el 2003, iba de la mano con el acercamiento que se produjo entre el gobierno regional y las municipalidades distritales, materializado en un apoyo directo en técnicos y maquinarias, como sucedió en Asillo. De esa manera, la cooperación se estableció entre la instancia regional y la distrital, obviando la provincial, mientras que ésta intentó acuerdos con los municipios menores.

Percy Choque vio así la oportunidad de establecer otro tipo de alianzas. Entabló relación con algunos alcaldes de centros poblados. A inicios del 2003, alcaldes menores de Arapa, Chupa y Asillo fueron a buscar al profesor Choque para formalizar la entrega de recursos a sus jurisdicciones. La nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) había abierto una ventana, por donde los municipios menores esperaban que hubiera un presupuesto propio para ellos. Existiendo esa expectativa, el acercamiento entre estos alcaldes y la provincia debía tener alguna válvula de escape, que permitiera compensar la demanda proveniente de los centros poblados.

El alcalde del centro poblado Progreso era un militante de MARQA. SU elección provocó el rechazo inmediato de Hauricacha quien, junto con algunos pobladores, fue a pedir al municipio provincial la anulación de las elecciones.<sup>20</sup> El pedido de anulación fue rechazado y produjo

20. Según Percy Choque, para Huaricacha el nuevo alcalde menor representaba un peligro porque había estado organizando reuniones en su contra.

un acercamiento más concreto entre la municipalidad provincial y Progreso. Cinco meses después del episodio, Percy Choque fue al centro poblado y se reunió con el alcalde menor y los presidentes de las comunidades para ofrecerles su apoyo a cambio de que se acabasen los conflictos:

Le dije al alcalde del centro poblado que, como el alcalde distrital no asiste, yo lo invito a usted a participar de mi mesa de concertación. De tal manera lo puedo ayudar a usted a elaborar proyectos, inclusive algunos temas puntuales, pero con la finalidad de que no hagan más problemas, porque eso trasciende a la provincia.

Choque les ofreció cien mil soles para que los invirtieran en los canales, siempre y cuando el municipio distrital diera una contrapartida, lo que no sucedió. El margen de maniobra que tenía Choque sobre su presupuesto le permitía realizar estos ofrecimientos por fuera de los canales institucionales de participación. En el presupuesto participativo provincial sólo se habían colocado rubros genéricos sobre tres ejes: electrificación, mejoramiento de caminos y pastos cultivados. La distribución entre los once distritos de la provincia dependía de la entrega de proyectos y perfiles por parte de los municipios. Al no presentar el Municipio de Asillo ningún proyecto, Choque le ofreció el dinero al alcalde del centro poblado Progreso.

A pesar de que el Municipio de Asillo tenía el presupuesto suficiente como para crear una oficina de programación de inversiones (OPI), los concejales no habían considerado necesario hacerlo y habían preferido apoyarse únicamente en los técnicos profesionales contratados para la elaboración de proyectos y la planificación de la gestión, lo que facilitaba las sospechas de corrupción. Incluso, habían existido ofrecimientos de parte de los técnicos de la municipalidad provincial para ayudar a la Municipalidad Distrital de Asillo a elaborar proyectos y perfiles, pero no habían encontrado voluntad política en el alcalde, ni voluntad técnica en los funcionarios.

Llegado el mes de noviembre del 2004, ninguna inversión se había hecho efectiva y los pobladores del centro poblado se habían enterado de que el presupuesto asignado para la adecuación de los canales había sido recortado a doce mil soles.

### *La protesta de Progreso*

Muy temprano, en la mañana del domingo 21 de noviembre, un grupo de pobladores de Progreso salió con dirección al Municipio de Asillo para hablar con el alcalde sobre el recorte presupuestal. Al llegar, sólo encontró en el municipio a la regidora Matilde Condori y al gerente municipal Rolando Ceballos. El alcalde había viajado a Lima con algunos de sus regidores, para asistir a una reunión, junto con otros alcaldes, a ver el tema de la carretera interoceánica.

Ante esa situación, los pobladores presentaron sus reclamos a la regidora encargada. Matilde Condori respondió que el recorte se debía a que habían decidido entregar ese monto como contrapartida a un organismo del Estado para la realización de otra obra.<sup>21</sup> Terminada la reunión, el grupo secuestró a la regidora y al gerente, y se los llevó a Progreso. El objetivo era presionar, para que Huaricacha regresara rápidamente y se viera obligado a trasladarse a Progreso, donde se podría discutir de otra manera. El local comunal se convirtió en un encierro improvisado. Mientras, una asamblea del pueblo decretaba un paro de 72 horas, bloqueando las vías de acceso.

Cabe destacar que la protesta fue íntegramente de Progreso. Los miembros del comité de lucha también habían viajado a Lima a participar en la reunión que vería la construcción del tramo de la carretera transoceánica que pasaría por la provincia de Azángaro. Así, el lunes por la mañana, en Lima, mientras se desarrollaba la reunión en el Ministerio de Transporte, el alcalde Huaricacha se enteraba de lo sucedido en Asillo. Robles y los demás dirigentes también recibieron la noticia.

Los medios de comunicación hablaban del secuestro y de los maltratos que los dirigentes de Progreso habrían infringido a los funcionarios. Sin embargo, aunque el traslado de los funcionarios había sido obligado, no se había producido con agresiones físicas.<sup>22</sup> Robles considera que la actitud que entonces tomó Huaricacha fue exagerada:

21. "¿Regidores secuestrados? o ineficacia en la distribución de los recursos municipales". En: [www.ser.org.pe](http://www.ser.org.pe)

22. *Ibidem*.

Antolín hizo una conferencia de prensa totalmente tergiversada, diciendo que la vida de la regidora y de sus propios familiares estaba en riesgo.

En sus declaraciones a Radio Programas del Perú (RPP), el alcalde Antolín Huaricacha explicaba que no se había cumplido con la ejecución de ese presupuesto, puesto que los comuneros habían pedido como prioridad la electrificación rural.<sup>23</sup> Parte de los fondos del canal habían sido destinados a la compra de los postes. Según Huaricacha, un motivo del conflicto con Progreso había sido la suspensión de las obras, a partir del ofrecimiento del gobierno regional y de la prioridad otorgada a la electrificación. De esta forma, el paliativo aplicado para calmar el conflicto de mayo con la compra de los postes, sería el germen de la siguiente protesta.

Mientras esto ocurría en Lima, los dirigentes en Progreso se afirmaban en su acción. El subprefecto de Azángaro, Francisco Condori, visitó la zona para mediar en la liberación de los funcionarios. Sólo consiguió verificar que se encontraban en buen estado de salud, pero que no serían liberados si el alcalde no volvía al pueblo, lo cual ocurrió recién el 24 de noviembre, a tres días de iniciado el conflicto.

Al día siguiente se llevó a cabo una reunión, en el Municipio de Azángaro, donde con la presencia del alcalde provincial, el subprefecto, el fiscal, el gobernador de Asillo, el consejero regional de Azángaro y los dirigentes de Progreso, se firmó un acta. Huaricacha se comprometía a reponer el presupuesto de la irrigación, y los dirigentes, a soltar a los rehenes. Los funcionarios fueron liberados, pero la obra no se inició. Isauro Fuentes considera:

Palabra empeñada siempre se cumple. Cuando la palabra no se cumple, ahí empiezan los problemas. Aquí, en la población quechua y aymara, pesa bastante la idea que la palabra se debe cumplir.

Y es que según la tradición de las comunidades, esa conducta debía ser sancionada. Eso fue lo que le ocurrió al alcalde. Efectivamente, a inicios de diciembre, los dirigentes de la Comisión de Riego de

23. Tomado de: <http://www.punored.com/>

Progreso volvieron a Asillo, a exigir que se cumpliera el acta. Esta vez contaban con el apoyo del comité de lucha. Con la presencia del fiscal, el subprefecto y un representante de la policía nacional constataron que no se estaba ejecutando el canal. El alcalde Huaricacha volvió a pedir un plazo para terminar el proyecto. Pero lo cierto, para los dirigentes de Asillo y Progreso, era que él no quería asignar el presupuesto. Según Robles:

El comité de regantes pidió que se les entregara el dinero en las manos, pero el alcalde se negó. Tampoco quiso depositarles el dinero en el banco para que ellos mismos lo manejaran.

Dicha entrega era inviable. Para Antolín Huaricacha, en el fondo no había un interés por la obra sino por el dinero:

No quieren obra, lo que él quería era plata. Los regantes han venido a mi casa por un adelanto de cinco mil, era veinte mil para que se callara y no hiciera ninguna oposición contra mí. En la primera movilización vino el gobernador, igualito fue.

En ese momento, los regantes organizaron una asamblea popular y le pidieron al alcalde un informe sobre la obra. Verificaron sus palabras, pero no encontraron ni una piedra en el lugar donde, según el alcalde, ya se había iniciado la refracción.

#### *La disputa por un trazo de la carretera transoceánica*

En medio de los conflictos que envolvían al municipio, Antolín Huaricacha perdió de vista el controvertido tema de la carretera interoceánica, permitiendo que el distrito de Azángaro fuera considerado como la ruta del nuevo trazo interoceánico. La carretera, anunciada por el presidente Toledo, debía pasar desde hacía un año por Asillo, uniendo el distrito con una red de caminos que cruza Tirapata, Domingo de Choquehuanca, Pucará y Juliaca.<sup>24</sup> La maniobra del alcalde provincial para

24. Ya en 1995, Jesús Sucari, entonces alcalde de Asillo, había logrado que ése fuera el trazo principal de dicha vía, que el año 2001 enfrentó a cusqueños y puneños.

ganar aliados en los centros poblados de Asillo, puso en una posición muy precaria al gobierno de Huaricacha, que perdía así una bandera y un mayor respaldo de los pobladores.

La negociación de los trazos de la carretera había tenido varios episodios previos. El sucesor del alcalde Sucari —el famoso "caserito", también destituido—, cometió el primer error con la pretensión de que Asillo fuese la ruta principal de la nueva carretera. Por esos años, era alcalde de Azángaro Teófilo Mayta Quispe, por segunda vez. Coincidentemente, el "caserito" era elegido alcalde de Asillo por el mismo partido, el Movimiento Obras y No Palabras, y se sentía comprometido a devolver la ayuda dada por Mayta a su campaña. Con ese argumento, terminó favoreciendo a Azángaro, trasladando a la provincia una partida que había recibido para el asfaltado de la carretera Asillo-Azángaro, debido a que el dinero no era suficiente. El municipio de Azángaro aprovechó dicho capital, invirtiéndolo en la carretera Azángaro-Calpuja. En consecuencia, hasta el día de hoy, Asillo mantiene el camino de trocha que lo une a la capital de la provincia.

Algunas personas señalan que el alcalde provincial estuvo detrás de la protesta de Progreso, con el objetivo de hacer regresar al alcalde Huaricacha a Puno, dejando sin concluir la reunión en el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, para así sacar ventaja de la situación. Percy Choque tenía que lograr que el trazo pasara por Azángaro a como dé lugar, pues ésa había sido una de sus promesas electorales. No hacerlo propiciaría una oposición aún mayor de la que ya tenía. La disputa entre Choque y Huaricacha era conocida, por las innumerables veces en que Huaricacha había manifestado la mala intención del alcalde de Azángaro por "quitarle" la carretera.

El trazo que pasaba por Azángaro también beneficiaba a Progreso, pero no a Asillo que quedaba aislado, a dos kilómetros aproximadamente del nuevo trazo. Por eso, era factible que existiera una cooperación entre la provincia y el centro poblado para lograr este objetivo.

Diversos intereses parecían entrecruzarse alrededor de la carretera. Por un lado, a pesar de estar enfrentados, los dirigentes de la parte urbana y el alcalde distrital se enfrentaban juntos al gobierno nacional para obtener un trazo por Asillo-Tirapata-Domingo-Choquehuanca; por otro lado, los regantes de Progreso parecían jugar en pared con el alcalde provincial. Progreso es un centro poblado tan grande que es

capaz de encontrar su propio espacio de negociación, independiente al distrito. Por eso el alcalde Huaricacha decidió no regresar a Puno inmediatamente.<sup>25</sup>

Hasta entonces, la carretera mantenía el trazo original, que pasaba por Asillo. Tiempo después, por una maniobra de Percy Choque, Azángaro obtuvo la licitación. Según él mismo manifiesta, lo logró mandando a hacer una circunvalación, luego invitó a los camiones de la mina San Rafael a que pasaran por la capital de la provincia, y contrató camiones de Quilaca para que pasaran cada hora el día en que Consorcio Vial Sur estuvo en la provincia. De esa forma obtuvo mayor puntaje que Asillo y le "quitó" la carretera.

La ausencia de obras en el distrito, expresada principalmente en el incumplimiento de los compromisos (respecto a la refracción de los canales de riego y la electrificación rural), así como la desconfianza en la gestión del dinero y la impaciencia por la demora del informe de inspección de la Contraloría, conformaron un único reclamo, que movilizaría en enero —esta vez en un solo frente— al centro poblado Progreso y el comité de lucha.

### ***Quinta etapa (febrero del 2005): la confluencia de Progreso y el comité de lucha en una gran protesta y la detención de Antolín Huaricacha***

Si nosotros no insistíamos, no habría pasado nada. Es gracias a la lucha del pueblo que sale el informe de la Contraloría. (*David Robles Yucra*)

Desde agosto del 2004, cuando la entidad de control ingresó al municipio, los pobladores de Asillo tuvieron que esperar cinco largos meses para tener pruebas que permitieran acusar penalmente a Antolín Huaricacha. Así, a inicios de febrero, realizaron una movilización a Puno para exigir la entrega del informe final de la Contraloría, pidiendo que la Defensoría del Pueblo interviniese para acelerar el pronunciamiento.

25. Enterado de lo sucedido a través de una llamada del representante de la Defensoría del Pueblo, procedió a comunicarse con la regidora Emérita Mamani, que había sido llevada a Progreso. Ella le dijo que se quedara en Lima y que regresara cuando terminara de ver el tema de la carretera.

Las respuestas siempre eran: "Hay pasos que cumplir"; "Las resoluciones ya van a salir". Pero no salían.

El 17 de febrero en la noche, en la oscuridad absoluta del verano alto andino, las calles del pueblo de Asillo empezaron a llenarse de movimiento. Hombres y mujeres iban dejando sus casas y tomaban el camino que conduce a la entrada del pueblo, en la zona este, hacia la carretera que lleva hacia Azángaro, San José y Putina. En el norte, los pobladores de Progreso dirigidos por los regantes se concentraron en la carretera que conduce a la mina San Rafael, a San Gabán, Macusani y Puerto Maldonado. Las comunidades del sur se dirigieron a la carretera que une Juliaca, Ayaviri y Asillo.

Todas las vías que unen Asillo con importantes ciudades y centros económicos quedaron bloqueadas por grandes piedras, que los mismos pobladores colocaron en la carretera. El comité de lucha, los dirigentes de la Comisión de Regantes de Progreso y los presidentes de las comunidades lograron movilizar a seis mil personas, que se distribuyeron en las tres zonas ubicadas estratégicamente. Tomaron el municipio y, bajo la consigna de la renuncia del concejo municipal y la exigencia de una rápida entrega del informe de control, los pobladores del casco urbano y de las comunidades actuaron unidos.

Los costos de la movilización, así como de los viajes a Puno, Juliaca o Azángaro para exigir la presentación del informe, eran cubiertos por los propios pobladores. Los transportistas del distrito prestaban sus vehículos y la gasolina se pagaba con lo recolectado. David Robles señala:

Algunos nos aportan hasta cincuenta soles, otros dan un sol, veinte céntimos, todo es bienvenido. Todo es autosostenimiento, nosotros también como dirigentes aportamos de nuestro bolsillo. Todos los pobladores damos cuotas, de cada barrio [...] Los transportistas prestan sus vehículos.

El día 21 realizaron una marcha en la ciudad de Puno. En esa oportunidad, los dirigentes se reunieron con dos representantes del JNE para recibir información sobre los procedimientos de la revocatoria.

Ángel Rivera Pinto, agrónomo de 44 años, llegó a Azángaro el día 23 de febrero para intentar resolver el problema. Antiguo trabajador del sector público en distintas direcciones de Agricultura, Rivera había

logrado el cargo de consejero regional en representación de la provincia de Azángaro, con la agrupación MARQA. A la capital de la provincia también llegaron los dirigentes de Asillo, para concertar una reunión con el fiscal que había anunciado por fin la entrega del esperado informe. Pero el representante de la Contraloría no llegó y el informe no fue entregado. Esto desacreditó al fiscal ante los dirigentes, quienes entonces, pidieron al consejero Ángel Rivera que *los* acompañase a Asillo:

Me dijeron: "Como no creemos en ninguna autoridad, acompáñenos usted a Asillo". En ese momento la gente me rodeó. Yo acepté el pedido de ellos sin poner resistencia.

Junto con Rivera, un trabajador municipal y un miembro de seguridad del alcalde fueron tomados de "rehenes". La presencia de Rivera en el distrito era útil, pues servía como nexo de información con la fiscalía en Azángaro y, además, podía asesorarlos sobre las acciones que sería más conveniente tomar.

#### *Se publica el informe de la Contraloría*

La noticia llegó a Asillo el 24 de febrero, a través de la comunicación telefónica entre el consejero Rivera y el fiscal de Azángaro. Finalmente, la Contraloría había publicado una resolución, señalando encontrar indicios razonables en la comisión de los delitos de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales, contra la fe pública, colusión y peculado.

El informe señalaba dos casos que involucraban a autoridades y funcionarios del municipio.

El primero se refería a la participación del alcalde, la regidora Matilde Condori y el gerente del municipio en el giro de un cheque por S/. 4,970 sin un sustento de requerimiento de servicios de transporte, a cuenta de gastos de la campaña, a favor de Lucho Sucari, cuñado del alcalde. En el segundo caso, el alcalde era acusado de participar en la adquisición de postes, simulando un proceso de adjudicación, con la finalidad de beneficiar a un proveedor (Alex Díaz), afectando al municipio por un monto de S/. 112 mil. En esta negociación habrían participado también el teniente alcalde Eusebio Condori y la tesorera Maura

Mamani (ver en anexo el cuadro 6 con los delitos imputados en cada caso). Como dice Robles:

La población sabía que no había obras visibles en dos años. Nosotros sabíamos que había irregularidades.

Robles había encontrado por fin un respaldo tangible para acusar a Huaricacha y a sus regidores ante la justicia. Casi un año después de iniciadas sus acciones, se habían confirmado las sospechas. Las pruebas que no había necesitado para movilizar a miles de pobladores y cerrar un municipio tiempo atrás, ahora estaban en sus manos y permitirían sancionar a los culpables y reacomodar el poder municipal.

#### *La denuncia judicial y la detención de Huaricacha*

Al día siguiente de la entrega del informe de la Contraloría, una comisión de alto nivel (integrada por el prefecto de Puno, representantes del Jurado Nacional de Elecciones, el Ministerio Público, la Fiscalía de la Nación y la policía nacional) ingresaba a Asillo. Luego de un largo diálogo, se acordó la liberación de los rehenes y el desbloqueo de la carretera. Los comercios abrieron sus puertas y la calma volvió temporalmente al pueblo.

Sin embargo, otra espera comenzaba. Publicado el informe, el procurador público debía formalizar la denuncia ante la fiscalía y ésta, a su vez, hacerlo frente al juez, para que los acusados fueran detenidos. En medio de la expectativa para que esto ocurra, el municipio permanecía cerrado. Tanto los involucrados en las denuncias como los regidores que no lo estaban, permanecían impedidos de retornar y asumir algún tipo de función en el recinto edil. Mientras tanto, en asamblea convocada en la plaza de Armas, se decidía nombrar un concejo provisional, presidido por Víctor Raúl Sucari Churqui, ex candidato por el FIM, para que supervisase que los servicios de luz y registro civil seguían funcionando.

El 1 de marzo, el procurador llegó a Asillo y formalizó la denuncia frente al fiscal provincial de Azángaro. Pero cuando este último se disponía a hacer lo mismo frente al juzgado de la provincia de San Román, se dio con la sorpresa de que se encontraba de vacaciones. Los hechos

parecían no tener sentido. A los bloqueos en las carreteras se sumaban los obstáculos que las propias instituciones ponían en el camino.

En una carta dirigida al juez, los dirigentes de Asillo, asesorados por Isauro Fuentes, expresaban su pedido de celeridad:

Señor juez mixto vacacional de San Román  
Recurrimos a usted con la finalidad de solicitar lo siguiente:

1. Que en forma inmediata su autoridad dicte el auto apertorio por los delitos denunciados por el Ministerio Público de la provincia de Azángaro en contra del alcalde de Asillo, los cinco regidores y otros.
2. Que en el acto apertorio de instrucción se dicte mandato de detención del alcalde, sus regidores y demás denunciados, así mismo se ordene su captura y remisión a nivel nacional.
3. Se ordene el bloqueo inmediato de todo el manejo económico de la Municipalidad Distrital de Asillo.
4. Se inhabilite a los denunciados en el ejercicio de sus funciones.

Que el pueblo de Asillo se encuentra en una situación de convulsión social, como efecto de la gestión corrupta e inmoral del Alcalde de Asillo, señor Antolín Huaricacha Huaricacha, y los dirigentes, recurrentes, hacemos todo el esfuerzo posible para evitar hechos que lamentar. Pero sin embargo, los dirigentes somos concientes que en cualquier momento puede rebasar a nuestro control, por lo que, urge que el poder judicial, ACTÚE CON CELERIDAD.<sup>26</sup>

El malestar expresado en la carta era un eco del movimiento que nuevamente se había armado en las calles. En medio de bloqueos y manifestaciones en Juliaca, se exigía la detención de los acusados por la Contraloría y que se bloquearan las cuentas.

La Defensoría del Pueblo, junto con la prefectura regional, intercedieron ante el presidente de la Corte Superior de Justicia de Puno, quien, interpretando una norma administrativa, facultó a la magistrada del juzgado de San Román a recibir la denuncia. Finalmente, el 9 de

26. Extracto de la solicitud de celeridad en la emisión de auto apertorio de instrucción dirigida al juez mixto de San Román, remitida por Isauro Fuentes, asesor legal, y los dirigentes de Asillo, con fecha 2 de marzo del 2005.

marzo la jueza procede a abrir la instrucción contra los denunciados y se ordena el bloqueo de las cuentas del Municipio de Asillo.

En la tarde de ese mismo día, oculto en un salón de belleza ubicado en un centro comercial de Juliaca, Antolín Huaricacha intentaba cambiar su apariencia. Pero asileños residentes en Juliaca lo reconocieron y no tardaron en caer sobre él. Cuando intentaban introducirlo a un auto, el serenazgo y la policía intervinieron, llevándolo detenido al penal de La Capilla. De los acusados, solamente el alcalde Huaricacha, y posteriormente Alex Días, fueron detenidos. Los demás regidores y funcionarios involucrados lograron darse a la fuga.

*Cargos y descargos: la gestión municipal y la acusación de la Contraloría*

En este punto abordaremos las irregularidades que identificó la Contraloría. A partir de ello miraremos cómo funcionaba el municipio y las relaciones entre las autoridades y los funcionarios.

#### a. Primer caso: regidores ejecutores y deudas de campaña

Yo con sinceridad le digo, yo he tenido errores administrativos, y así con cierta humildad como representante del campesinado y queriendo trabajar buscando el desarrollo del pueblo. (*Antolín Huaricacha*)

Durante el primer año de gestión de Huaricacha, Alberto Pacori fue responsable de la comisión de cultura y deporte. Posteriormente, pasó a la comisión de mercado y abastos. Eran las comisiones menos solicitadas, que recaían en los regidores de la minoría. Por el contrario, el profesor Eusebio Condori tenía a su cargo la comisión de obras, mientras Matilde Condori, ocupada en los menesteres del comercio, era la encargada de la comisión de economía. En el concejo todos se sentían ejecutores. Se repartieron el trabajo, al punto que parecía que los regidores y el alcalde tenían las mismas atribuciones.<sup>27</sup>

27. La regidora de economía firmaba los cheques. El comisionado de obras hacía las cotizaciones, compraba y recibía los materiales que se adquirían. La comisión de mercado y abastos también quería encargarse de adquirir los materiales.

"Abastos tiene que ver con abastecer", sostenía Alberto Pacori. Con esa idea, se consideraba el indicado para comprar los materiales de construcción, los útiles de escritorio y los repuestos para la maquinaria. Durante las fiestas del pueblo, los carnavales, el aniversario del distrito y las ferias agropecuarias, Pacori formaba comisiones para cada actividad y ellos mismos hacían las compras.

Bartolomé Morocho, gerente municipal en el periodo de enero a diciembre del 2003, había sido testigo del desenvolvimiento de los concejales. Denunciaba al respecto:

Dentro del cuerpo edil existían dos profesores, pero no tenían un ápice de conocimiento de la administración pública y tampoco tenían sentido de interpretación de la LOM [...] los concejales han hecho de los fondos de la municipalidad su "caja chica".

Según el artículo 11 de la LOM, los regidores no pueden ejercer funciones ni cargos ejecutivos o administrativos. Hacerlo constituye una causal de vacancia. No obstante, en Asillo no se apeló a este mecanismo contra ninguno de los regidores. Lo que imperó fue una organización del poder basada en una distribución del trabajo que borraba los límites entre la función fiscalizadora y la ejecutora.

A tres meses de instalado el gobierno municipal, los regidores y el alcalde discutieron sobre las deudas ocasionadas por los gastos de campaña de cada uno. Algunos regidores decían que tenían que ser cubiertas de alguna manera por el municipio. Una enredada maniobra terminaría afectando la caja en un monto de S/. 4, 970.

Los regidores Matilde Condori, Emérita Mamani y César Sucari tenían una deuda, por servicios de transporte durante la campaña, con Lucho Sucari, cuñado del alcalde. En el cabildo abierto de febrero del 2004, un vecino interrogó a los miembros del concejo sobre el cheque, por el concepto de devolución de préstamo, que Lucho Sucari habría hecho a algunos regidores. Las respuestas fueron evasivas y contradictorias.<sup>28</sup> El tema quedó momentáneamente ahí, hasta que la

28. La regidora de economía, Matilde Condori, explicó que el monto de ese cheque había sido descontado de las dietas. Alberto Pacori señaló más tarde que al enterarse de la existencia del cheque, pidió una auditoría interna, que fue denegada

Contraloría encontró en él motivos para inculpar al alcalde, la regidora de economía y el gerente municipal, por utilización indebida de fondos públicos. En su instructiva frente al juez, Huaricacha se excusó de responsabilidad:

Desde el inicio de mi gestión firmé cheques en blanco. Uno de esos fue el que se giró a nombre de Lucho Sucari. Yo fui sorprendido por el ex tesorero Filemón Puma Monzón.

En su versión, el tesorero, el gerente municipal y la regidora de economía eran los encargados de autorizar descuentos y girar cheques. Él sólo daba el visto y firmaba, muchas veces, en blanco. Al parecer, de esta manera se repartieron las responsabilidades desde el inicio mismo del gobierno. Formalmente, el alcalde y el regidor de la comisión de economía eran los encargados de la chequera.

Antolín Huaricacha fue acusado de haber autorizado dos comprobantes de pago a nombre de Lucho Sucari, con conceptos distintos, uno a cuenta de gastos de campaña y otro a cuenta de viáticos, y de haber firmado un cheque a favor de su cuñado Lucho Sucari sin existir requerimiento de adquisición de bienes. Por su parte, la regidora Matilde Mamani fue acusada de autorizar el comprobante y firmar el cheque, mientras que el gerente municipal lo fue por autorizar un comprobante sin requerimiento. El 18 de marzo del 2005, la medida de detención dictada contra Lucho Sucari fue cambiada a comparecencia, debido a la falta de pruebas en su contra.

#### b. Segundo caso: el asesor

Sí me han encontrado problemas administrativos, como es la compra de los postes para las comunidades. Esto ha sido a través de mi asesor de confianza, el señor Agustín Mejía. Él es el responsable. (*Antolín Huaricacha*)

con el argumento de que el municipio estaba en austeridad. Eusebio Condori dijo haber desconocido la existencia del cheque. Antolín Huaricacha aseguró, por su parte, que había sido un acuerdo de concejo.

Agustín Mejía fue contratado como asesor del municipio en octubre del 2003. Cusqueño, residente en Cotabambas, Mejía era un profesor de primaria que, años antes, ejerció de regidor en su distrito de residencia y posteriormente se dedicó al asesoramiento de municipalidades distritales. Desde su ingreso al municipio, fue evidente la influencia que había ganado sobre el alcalde.

La presencia del nuevo asesor no fue del agrado de todos los regidores. Tenía demasiada ascendencia, y en varias oportunidades le habían sugerido a Huaricacha que lo despidiera, pero éste se había negado. Es más, en marzo del 2004, por fuera de su rol de asesor, se le encargó liquidar las obras pendientes de la pavimentación de calles, el agua potable de Asillo, el CEO Asillo, el centro educativo Cerro Colorado y el proyecto del Instituto Superior de Asillo.

Durante el tiempo que el municipio permaneció lacrado, y mientras el alcalde y parte de los regidores sesionaban en secreto en los centros poblados de Sillota y Progreso, se pusieron en marcha nuevas decisiones que enturbiarían aún más el ambiente, de por sí sobrecargado, de sospechas y disputas. Para agravar la situación, desde el mes de marzo el municipio no tenía contador pues, vencido el contrato del anterior, no se había contratado a un nuevo profesional. Esto contribuyó al desorden administrativo que reinó ese año.

Eran los primeros días del mes de junio. Maura Mamani había mantenido en su poder un cheque firmado por el alcalde Huaricacha, sin nombre y sin monto. Un día, el profesor Agustín Mejía vio el cheque firmado y sugirió al alcalde usarlo para comprar postes para la electrificación de las comunidades y de esa manera contrarrestar a la gente.<sup>29</sup> El cheque en blanco había sido girado el 19 de abril del 2004, para la compra de un volquete en la ciudad de Lima. Sin embargo, la compra no se realizó y el alcalde entregó el cheque a la tesorera Maura Condori para que lo anulara. Ella no lo hizo, y en su opinión:

Fue aquí donde surgieron los problemas en Asillo, y el talón de cheques del mes de abril se encontraba en la oficina de tesorería, y por lo tanto

29. Para entonces, la protesta se concentraba en la parte urbana del distrito. Por ello, iniciar las obras de electrificación podía ser una oportunidad para fortalecer el respaldo de esa zona.

fue lacrado dentro de la oficina, es por ello que el cheque estuvo en mi poder y no lo anulé.<sup>30</sup>

El asesor Mejía sugirió entonces al alcalde cambiar el destino del dinero y comprar con él postes para la electrificación en quince comunidades. Antolín Huaricacha sostiene haber consultado a su asesor si debían hacer una licitación. Éste le señaló que no era necesario, bastaba con una dispensa de la Contraloría. Así, en carta con fecha 14 de junio, el alcalde se dirigió a la Contraloría, solicitando una dispensa de trámite para la adquisición de postes, debido al conflicto que atravesaba el distrito. Textualmente, la carta de Huaricacha señala lo siguiente:

Como es de conocimiento a nivel nacional, la región Puno, se encuentra con problemas serios, con la presencia de la Sociedad Civil reaccionaria, más aún la presencia de grupos alzados en armas. Como resultado de ellos se ha suscitado problemas como el caso de Ilave, Ayaviri, Tilali, Asillo y ahora últimamente el problema del alcalde asesinado en la frontera de Perú y Bolivia. Todos estos acontecimientos suscitados vienen creando un ambiente convulsionado y, más aún, el destacamento de la Policía Nacional no cuenta con número suficiente de personal; en consecuencia, no garantiza la seguridad y el normal funcionamiento de la Administración municipal, gobierno local, para seguir ejecutando las obras programadas en la mesa de concertación. Solicito otorgarme dispensa para adquirir algunos materiales requeridos por el ingeniero residente Víctor Ticona Taype para el proyecto de electrificación, la misma que será adquirida por Adjudicación selectiva el día lunes 21 de junio.

La carta reflejaba el estado de ánimo del distrito luego de los hechos ocurridos en Ilave. Tras la muerte del alcalde Robles en la provincia aymara, el país empezó a tomar conciencia de que no se trataba de un solo problema con su trágico *desenlace*, sino de numerosos conflictos que amenazaban con el desborde, como el de Asillo. Para los medios, ajenos a los problemas de la región, todo era lo mismo. El sensacionalismo de la prensa daba a entender que más alcaldes serían asesinados y que había que hacer algo. Los protagonistas locales ponían además su

30. Aclaraciones de Maura Mamani al informe de la Contraloría General de la República, de fecha 26 de noviembre del 2004.

cuota de espanto: el alcalde decía que querían matarlo y sus opositores coreaban "Si no hay solución, habrá otro llave".

A través de esta carta, el alcalde puso sobre aviso a la Contraloría que adquiriría materiales sin seguir los procedimientos correspondientes. No tenemos mayor información de la respuesta de la Contraloría.<sup>31</sup> La carta, que estuvo en manos de la Contraloría desde el mes de junio, fue un aviso de que algo irregular podría estar pasando al interior del Municipio de Asillo; sin embargo, no hubo ninguna reacción inmediata de dicha institución.

En sus descargos ante la Contraloría, Maura Condori cuenta que, a fines de junio, el alcalde la llamó desde Lima para decirle que conversase con el profesor Mejía, porque él se iba a encargar de la convocatoria para la adquisición de los postes y le daría los datos para llenar el cheque. Ese año, Eusebio Condori había asumido la comisión de economía y, según la forma como había venido funcionando el municipio, tenía que firmar el cheque:

Maura Mamani me fue a buscar a Juliaca y me dijo: "Eusebio, es urgente que firmes este cheque, si no la gestión municipal va a estar en apuros". Ella me entregó un cheque en blanco y yo lo firmé. Luego el cheque ha aparecido con el nombre de Alex Días y con otro concepto. Yo firmé pensando que se compraría la maquinaria, no postes.

Para Eusebio Condori, los responsables eran Agustín Mejía y el ingeniero electricista. En su defensa, el regidor señala que habría sido sorprendido por el alcalde, la tesorera y el jefe de abastecimiento.

A inicios del mes de julio se inició el proceso de adjudicación, bajo responsabilidad de Agustín Mejía. Se hizo una convocatoria pública a través del diario El Correo. Se presentaron cuatro empresas. Ningún otro paso fue cumplido. La empresa seleccionada fue Codisa Ingenieros E.I.R. El contrato se cerró el 5 de julio y fue firmado por el gerente de la empresa, el ingeniero Alex Días, quien el 6 de julio procedió a cobrar el

31. El alcalde señala que él no recibió ningún documento y que probablemente estuviese en poder del asesor. Al parecer, no hubo respuesta y se actuó sin contar con la dispensa, ya que en el informe de la Contraloría solamente se señala que la carta enviada por el alcalde buscó sorprender a la oficina de control.

cheque por los S/. 112 mil que había sido girado en abril, mucho antes de que se iniciara el proceso de adquisición.

Meses después, con el informe de la Contraloría, se descubriría que Alex Días era el cuñado de Agustín Mejía, celentino de nacimiento y no ingeniero sino chofer en Cusco. Según cuenta en su instructiva ante la jueza, Mejía lo buscó en la ciudad de Cusco para hacerle una propuesta:

Él me dijo, "Alex hay probabilidades de un proyecto de electrificación y van a requerir doscientos postes por lo que vaya abrir una empresa a tu nombre". Yo le dije qué bien cuñado, pero tú encárgate de toda la documentación [...] me dijo que si salía, me iba a llevar a trabajar.<sup>32</sup>

Agustín Mejía llevó los documentos para formar la empresa Codisa Ingenieros EIRL, e hizo que Alex Días los firmase. Los trámites se iniciaron entre abril y mayo del 2004. Según Díaz, Mejía fue a verlo en otra oportunidad para decirle que el negocio había salido y que iban a girar un cheque a su nombre.

En su instructiva, Alex Días señala que le entregó el dinero cobrado a Agustín Mejía y que éste en ningún momento le ofreció parte de él. Lo que hizo fue darle un trabajo como obrero desde agosto a octubre del 2004 en el distrito de Yaca en Apurímac. Ahí se encargó de controlar al personal en la elaboración de postes y ganando un jornal de treinta soles, por un trabajo a tiempo completo. Al no poder pagar algunas deudas que surgieron con los trabajadores, decidió volver al Cusco y seguir su trabajo como taxista. En esas circunstancias fue detenido por la policía y encarcelado junto a Antolín Huaricacha.<sup>33</sup>

La Contraloría encontró responsable a Antolín Huaricacha por haber girado el cheque el 19 de abril —por el importe de 112 mil— y por haber firmado un comprobante de pago el 12 de abril, que autorizaba el uso de ese monto para la compra de los postes, sin que existiera un requerimiento para la adquisición. Asimismo, por haber autorizado el cobro del mismo por Alex Días, y haber simulado la convocatoria a un

32. Instructiva de Alex Días ante la jueza.

33. *Ibíd.*

proceso de selección que no se llevó a cabo. Al teniente alcalde se le responsabilizó por haber suscrito el cheque, como regidor de economía, sin existir un requerimiento; y a la tesorera Mamani, por haber llenado el cheque sin nombre y con un monto en blanco. Finalmente, a Alex Días se le encontró responsable por haber cobrado el cheque y haberse apropiado de ese monto, ayudado por el alcalde Huaricacha, quien envió una carta al Banco para facilitar el cobro, lo cual lo torna cómplice del alcalde en estas acciones.

### ***Sexta etapa: la revocatoria y los nuevos gobernantes***

Detenido el alcalde y desconocido el paradero de los demás miembros del concejo, la siguiente cuestión era cómo reconstituir el gobierno local. Para los dirigentes del movimiento, las salidas posibles eran dos. En primer lugar, que se realizasen elecciones complementarias (como sucedió en Ilave), y en segundo lugar, la revocatoria. Sin duda, esperaban que se diera la primera opción. Para Isauro Fuentes, Ilave había creado una jurisprudencia que debía aplicarse al caso de Asillo:

¿Por qué Ilave lo logra?, porque había un pueblo dinámico activo permanentemente y decisión más drástica que Asillo, que es del sector quechua. Eso obligó al gobierno a que lo hiciera.

Un escenario de nuevas elecciones era más atractivo que esperar la revocatoria. Pero el JNE rechazó la solicitud de los dirigentes.<sup>34</sup> La segunda vía prevaleció. El proceso de recojo de firmas para la revocatoria empezó a inicios de enero del 2005. Con ayuda de los asileños residentes en Lima, se compró el kit electoral que les permitía someter a consulta popular la permanencia del alcalde y todos sus regidores. Cuando se publicó el informe de la Contraloría, aún no se habían terminado de recoger las firmas, y el nuevo escenario planteó algunas dudas sobre la conveniencia de continuar con la revocatoria, o dejar las cosas donde estaban y que se declarase la suspensión del alcalde y los regidores denunciados.

34. No había, en este caso, la situación de emergencia que se presentó en Ilave y que obligó al Estado a convocar a elecciones complementarias, solución que se encontraba en los márgenes de la ley.

En medio de la disyuntiva, la intervención del consejero Ángel Rivera, que se encontraba retenido esos días en Asillo, ayudó a esclarecer algunas dudas sobre la revocatoria y la suspensión, y sirvió de nexo para lograr la presentación de las firmas a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Fue entonces que la posición de Robles empezó a cuestionarse. Se decía que no les había entregado los planillones para recolectar las firmas, porque en el fondo su opción era esperar la suspensión, puesto que al ser accesitario del MNI, le tocaba entrar como regidor.

Era el día 25 de febrero y el 5 de marzo vencía la fecha para la entrega de firmas en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). El consejero Rivera se ofreció a viajar a Lima a entregar las firmas recogidas y, de ser necesario, gestionar una prórroga con el JNE. El apoyo mayoritario al consejero provino de la gente de Progreso, que había empezado a ver a Robles con mayor desconfianza. Rivera viajó a Lima con Jesús Gervasio Macedo, dirigente de Asillo y promotor de la revocatoria.

No obstante, las firmas recolectadas no fueron suficientes y fue preciso pedir dos días más para presentar las que faltaban. El lunes 7 se logró el objetivo. Eran necesarias 2,466 y se presentaron 2,625 firmas válidas. El 8 de marzo el JNE, mediante la resolución 041-2005-JNE, se incluyó al distrito de Asillo en la consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales 2005. Junto con Asillo, el distrito de Kelluyo, perteneciente a la zona aymara de la región, también sería beneficiado con la prórroga.

Durante el conflicto de Ilave, el JNE hizo evidente la burocracia que caracteriza a las agencias del Estado. En esos días una delegación de Ilave llegó a Lima para informarse sobre los requisitos para la revocatoria, dándose con la sorpresa de que el plazo para la presentación de los planillones había vencido el 2 de abril, día en que el conflicto había comenzado (Degregori 2004: 43). Desencadenados los hechos en la provincia aymara y expresadas las críticas a su accionar por diferentes sectores, el JNE decidió actuar con flexibilidad y dar una prórroga que permitiera la consulta popular. Para los dirigentes de la protesta de Asillo, esto constituyó una oportunidad que supieron aprovechar, mientras que los concejales cuestionados lo interpretaron como un signo de debilidad institucional, como una respuesta a la presión social y al margen de la ley.

### *Abril del 2005: el corto gobierno de la alcaldesa Emérita Mamani*

El 23 de abril, un acta firmada por los regidores Emérita Mamani, César Ugusto Sucari y Alberto Pacori declaraba la suspensión en sus cargos del alcalde y de los dos regidores con orden de detención. El 13 de mayo, el JNE nombró al nuevo concejo municipal encabezado por Emérita Mamani, seguida de los regidores César Sucari y Florencia Apaza del MITA, y Alberto Pacori, Juan David Robles Yucra y Fulgencio Turpo del MNI.

Al día siguiente de su designación, la flamante alcaldesa solicitó, mediante oficio, la mediación del prefecto de Puno para iniciar un diálogo con las organizaciones sociales de Asillo que encabezaban la protesta, con el fin de reabrir el municipio. Pero para la gente todos debían irse. Incluidos aquellos que no habían ni siquiera pertenecido al concejo.

Los nuevos concejales tuvieron que realizar sus sesiones en las comunidades de Chacocunca y Corpullo, mientras el municipio seguía cerrado y las cuentas bloqueadas. En un oficio al fiscal, el regidor Alberto Pacori solicitó una constatación del estado de los bienes del municipio, para verificar cómo se encontraban los materiales que habían quedado guardados, luego de que las obras se paralizaran. Se decía que los dirigentes estaban tomando el dinero del registro civil para sus viajes a Lima y que los materiales estaban desapareciendo.

Por otro lado, en las calles del pueblo algunos miembros de la oposición sostenían que los regidores accesitarios del MNI se habían confabulado con Huaricacha y sus regidores. Sin embargo, el comité de lucha no reconocía el acta de suspensión y sostenía que había sido fraguada:

Han fraguado utilizando el nombre de una comunidad, diciendo que en la comunidad de Chacocunca han tenido sesión de concejo para suspender [...] El presidente de la comunidad y el teniente gobernador certificaron y han desconocido esa sesión de concejo.

Cuando el conflicto empezaba a menguar, era evidente que el nuevo escenario político ya se estaba organizando. Entonces, Robles tuvo que poner en la balanza cual sería la mejor estrategia para el movimiento y para él como líder en el distrito. Al respecto, Isauro Fuentes cuenta una conversación que tuvo con el dirigente:

Para demostrar que él no tiene el interés de estar en el municipio, él se somete a la voluntad popular y no acepta asumir la regiduría. Él me ha dicho: Me van a decir que estoy interesado. Si no quieren que entres, tienes que aceptar no entrar".

Robles no aceptó el nombramiento y siguió encabezando la protesta. De todas maneras, aquí no era donde se jugaba realmente la recuperación del gobierno local; eso se vería en el terreno de la revocatoria. Si ésta era favorable a sus promotores con la revocatoria total, a Robles le tocaría acceder al cargo de teniente alcalde y, en noviembre, se volvería a cambiar el concejo con la realización de elecciones complementarias, como señala la ley.

En mayo, frente al módulo de justicia de la ciudad de Azángaro, se podía ver un cuadro que representaba a un grupo de ratas sentadas alrededor de una mesa. Bajo el título "Concejo distrital de ratas", el cuadro llevaba los nombres de los miembros del concejo en cada roedor. Junto al ominoso estandarte, otra banderola exigía: "No al desbloqueo de las cuentas corrientes". La nueva protesta tenía el objetivo de exigir al Poder Judicial de la provincia que no se entregasen las arcas municipales al nuevo concejo municipal nombrado por el JNE.

Faltaban los informes de la Contraloría. Había 25 denuncias hechas por los dirigentes contra los miembros del municipio y sólo algunos temas empezaban a ser resueltos. Ese era un buen argumento para que el comité de lucha, el gobernador y otros insistieran en que la lucha no había terminado y que, por tanto, no había confianza para que los concejales designados manejaran los recursos municipales.

Mientras se esperaba la consulta popular, el municipio siguió cerrado y los miembros del comité de lucha continuaron sus gestiones, a través de la Defensoría del Pueblo, para que canalizara el paquete de demandas ante el JNE, a la Contraloría y a Provías Nacional por el caso de la carretera, y viajando a Puno y Lima para tramitar ellos mismos sus demandas, en algunos casos con la asesoría del congresista Jhony Lescano.

### *El nuevo gobierno local luego de la revocatoria*

Fueron alrededor de cinco los meses que el municipio estuvo cerrado. El 3 de julio se llevó a cabo la consulta popular y todos los miembros

del concejo fueron revocados. Si bien el resultado fue parejo, resalta el hecho de que Huaricacha tuviera menos votos por el "Sí" que el resto de sus concejales (ver cuadro 8 en anexo).

Florencia Apaza Ríos se convirtió en el nuevo alcalde y David Robles asumió la primera regiduría por el MNI, junto a tres regidores más de esa agrupación y uno de MARQA (ver cuadro 9 en anexo). La nueva posición del que fuera presidente del comité de lucha desactivaría en la práctica dicha organización.

El 15 de setiembre se desbloquearon las cuentas del municipio y los nuevos concejales empezaron a realizar sus funciones con normalidad. El JNE declaró que ese año sí realizarían elecciones complementarias, por lo cual, los ciudadanos de Asillo tendrían que elegir dos nuevos alcaldes en el 2006: uno en las elecciones complementarias y otro en las elecciones que se darían en el ámbito nacional en noviembre de ese año.

Aunque existía calma en el distrito, la nueva configuración política del gobierno local parecía reflejarse en la tensión entre los partidarios del MNI y los de MARQA. El alcalde aparecía como una figura poco operativa, debido a su limitado conocimiento en gestión municipal, lo que llevó a Robles a ganar protagonismo al interior. Sin embargo, los representantes de las organizaciones sociales también habían perdido confianza en él.

El presupuesto se ha empezado a ejecutar. Se han comenzado a mejorar los canales de regadío en Progreso, se ha construido un cerco para la iglesia y el cementerio, y se ha iniciado un proyecto para el mejoramiento de pastos cultivados. Los dirigentes siguen demostrando su capacidad de presionar al municipio y su injerencia en la gestión local.<sup>35</sup> Finalmente, a inicios de agosto, el alcalde Antolín Huaricacha fue liberado. Al momento de escribir este artículo, él y sus regidores se encuentran en Asillo.

35. Casi a un mes de terminar el año 2005, la demanda por la ejecución de las obras de electrificación seguía en pie. Para gestionarla, catorce dirigentes viajaron a Lima, donde se les indicó que no sería ejecutada, dado que aún no se contaba con un estudio definitivo.

## Conclusiones

El conflicto en Asillo expresa en buena medida lo que sucede en otros lugares del país en relación con las municipalidades. A pesar de la heterogeneidad que caracteriza a los municipios rurales, podemos encontrar en el caso de Asillo algunos elementos constantes que nos ayudan a identificar cuáles son los rasgos que caracterizan a un conflicto local. Entre ellos, destaca la disputa por el poder entre los candidatos perdedores y los ganadores, las acusaciones de corrupción como principal arma para desacreditar al adversario, el uso de acciones de fuerza como marchas, bloqueos y paros, el uso de mecanismos como la revocatoria y la denuncia judicial. Junto a estos rasgos más comunes, anotamos algunas particularidades. A diferencia de otros casos, lo sucedido en Asillo trascendió el espacio local y llegó a impactar en los medios de comunicación. La dimensión que tomó no solamente iba de la mano de la envergadura real del conflicto, sino también de la atención que los medios y la opinión pública pusieron en los conflictos locales, principalmente en Puno a partir de lo sucedido en Ilave en abril del 2004. Otra de sus particularidades fue la intervención de la Contraloría cuyo informe fue determinante para el final del conflicto. Esta mezcla de situaciones comunes y otras particulares hace de éste un caso especialmente significativo pues es muy representativo de los enredos que surgen en los conflictos locales.

Un elemento importante que explica la dimensión que tuvo este caso, fue la capacidad y posibilidad que tuvieron los actores de la protesta de movilizarse y relacionarse con las instituciones del Estado, y de acceder así de manera fluida a los espacios de poder ubicados en las capitales provinciales, de región y la capital del país. La falta de articulación territorial puede reducir un conflicto a la localidad y con ello limitar la posibilidad de interlocución con las instituciones del Estado, incluso si los actores de la protesta la buscan, como ha sucedido en otros casos. Por el contrario, la provincia de Azángaro es, aun con sus limitaciones, un espacio articulado, y Asillo, a tan sólo una hora de la capital provincial, tiene una ubicación favorable. Eso les permitió a los pobladores movilizarse y ejercer presión frente a las instituciones de poder en la capital provincial a través de diversas manifestaciones, y también viajar continuamente a Puno y Lima para gestionar sus pedidos.

A la posibilidad de movilizarse en distintos espacios de poder, se sumó una respuesta excepcional de parte de la Contraloría, al aceptar intervenir en la Municipalidad de Asillo dejando de lado su programación anual de gestiones de control (a la que generalmente se atiende), por la fuerte presión de los pobladores de Asillo y por el clima de alarma que se percibía en la región luego de lo sucedido en Ilave. Esta excepción permitió que los actores de la protesta incorporasen en su estrategia de lucha la presión sobre ese organismo, lo que le otorgó una fuerza decisiva a la movilización.

En espacios locales, la protesta social se vuelve indispensable para lograr que las instituciones del Estado cumplan con sus funciones. Lo que se necesita es que el Estado actúe con la prontitud y destreza necesarias para evitar que se llegue a situaciones límite. Por lo general, como hemos visto en este caso, intervienen la prefectura, la suprefectura, el Poder Judicial, la fiscalía, la Defensoría del Pueblo, el Congreso de la República, el JNE, la ONPE y ocasionalmente la Contraloría. En la agenda que se promueve llegan a plantearse como mecanismos posibles de resolución de conflictos, alternativas legales como la revocatoria, las denuncias y las acciones de control. Sin embargo, el logro de este objetivo depende de que la población decida presionar por sus demandas, más que de rutinas institucionales que se desprendan de las normas vigentes.

La movilización social en un conflicto municipal se da considerando un marco legal y otro de procesamiento de conflictos que va siendo progresivamente conocido por la población rural, que sabe, por ejemplo, que puede cambiar de alcalde, a diferencia de lo que ocurre con las instituciones del Estado central. En Asillo hemos visto cómo la protesta, que empieza queriendo sacar al alcalde a la fuerza, exigiendo una renuncia que no está prevista en la legislación, se va luego canalizando a través de varios mecanismos, ellos sí reconocidos, que entran en funcionamiento de manera simultánea. Sin embargo, lo singular de estos casos es que, aun apoyándose en lo que el Estado ofrece como salidas, la movilización no deja de presionar sobre estas mismas instancias, en una línea fronteriza entre el desafío y la plena desconfianza en el Estado, y la aceptación de las reglas que éste ofrece para lograr los objetivos más inmediatos.

Así, el camino de la movilización en Asillo estuvo lleno de decisiones que implicaron el conocimiento de leyes y procedimientos

burocráticos. La presencia de un asesor como Isauro Fuentes, orientando a la oposición, le permitió tener a ésta no sólo una perspectiva legal sino también política en su estrategia. Los abogados pueden convertirse así, en algunas ocasiones, en personajes importantes en el desarrollo del conflicto, facilitando además la interlocución de los dirigentes con el Estado, en la que los recursos del oficio, el petitorio y la denuncia son frecuentes.

La presencia de ex candidatos en el grupo opositor es una característica constante de los conflictos locales. Este rasgo le da al enfrentamiento, en ocasiones, un rasgo de desquite político y tiende a deslegitimar las demandas de la protesta, reduciéndola a una plataforma electoral. Sin embargo, como hemos visto en Asillo, puede darse un escenario donde las rencillas políticas van de la mano de un real descontento con la gestión municipal. La corrupción, además de ser una herramienta para desacreditar al contrincante en la lucha por el poder, se convirtió en este caso en un hecho comprobable. El caso de Asillo comprueba la importancia de que las denuncias de una protesta consigan articularse con aquellas planteadas por la Contraloría, cuyo informe se convierte en un instrumento importante tanto de presión como de legitimación de la protesta.

La fragmentación política que existe en el ámbito nacional se potencia en los espacios locales, y el municipio, como referente de recursos y ascenso social para quienes acceden a él, motiva una disputa sostenida por el poder. La expresión política local del PDR es una muestra de ello. Fue a las elecciones de la provincia de Azángaro, que se hicieron de manera improvisada, con una lista cuyos miembros casi no se conocían entre sí. En Asillo, la conformación de la lista del MITA fue puramente electoral; sus miembros no tenían ninguna experiencia política previa. Por eso, una vez que las autoridades entraron al concejo municipal, las adhesiones políticas se perdieron. En un escenario así, tanto los regidores como el alcalde responden a intereses de pequeños grupos, lo que produce que haya conflictos que enfrentan al alcalde con los regidores de su partido y con los regidores en minoría. Así, no resulta sorprendente que el alcalde quede condenado a una condición de aislamiento.

En Asillo, la precariedad del concejo, la poca capacidad de sus regidores y la escasa confianza que la gente tenía en ellos, impidió que

los regidores fueran actores relevantes en la oposición al alcalde. La posibilidad de la vacancia —una iniciativa del teniente alcalde— fue dejada de lado. Por el contrario, en otros conflictos hemos visto la importancia que tienen los regidores en el impulso a la protesta: Ilave es un ejemplo de esto. En este último caso, el conflicto fue una combinación de una ruptura al interior del concejo con un descontento con la gestión municipal. En Asillo, los regidores no fiscalizaron, tuvieron poca iniciativa y así terminaron siendo todos revocados y la mayoría denunciados, junto con el alcalde. Paradójicamente, como hemos visto, el alcalde se vuelve vulnerable una vez en el cargo desde donde se imagina poseedor de amplios recursos políticos y económicos, y susceptible de perder poder frente a los regidores. Esto se debe, entre otras razones, a que las atribuciones ejecutivas del alcalde y de fiscalización y legislación de los regidores están mal definidas, lo que genera una situación de desorden en la distribución del poder dentro del concejo. Una salida empleada es el establecimiento de alianzas entre estas autoridades y algunos sectores de la población, con quienes encuentran objetivos comunes, creándose un escenario proclive a los conflictos con otros grupos y autoridades que se consideran marginados.

Ese problema de desorden en la distribución del poder se refleja en el funcionamiento de la municipalidad. Como vimos en Asillo, una vez en sus cargos, las autoridades asumen una forma de distribución del trabajo que no responde a las atribuciones que la ley les otorga. Visto desde esa perspectiva, dicha organización del trabajo linda con la irregularidad. Aparentemente se presenta la situación en la que una autoridad sin experiencia en gestión municipal, entiende que el poder delegado le da la facultad para que "todos hagan todo". En ese sentido, los regidores ejecutan y deciden como el alcalde, y nadie fiscaliza, creándose una suerte de trabajo ejecutivo de extremo activismo pero sin coordinación. Esta manera caótica de proceder es percibida por la población como irregular en distritos como Asillo, ya que se trata de un municipio mediano con un presupuesto considerable. Probablemente en distritos más pequeños pueden pasar desapercibidas las mencionadas irregularidades y estilos de actuación, asumidos como una forma normal de organizar el trabajo dentro del municipio.

Otro elemento que hemos visto en el caso de la Municipalidad de Asillo es la importancia que adquieren *los* asesores externos que, como

hemos visto, tienen más manejo del funcionamiento municipal que los demás funcionarios y que el propio alcalde. Esto se vuelve más relevante cuando la institución municipal es precaria, con una historia de gestiones cuestionadas, y cuando no ha tenido un acompañamiento de agentes privados, como las ONG, en el tema de gestión municipal, lo que ha ocurrido en el caso estudiado. Así, estos asesores se convierten en los funcionarios de confianza del alcalde y se los supervisa poco, entre otros motivos porque muchas veces trabajan con más de una municipalidad. Aun contando con recursos importantes, la Municipalidad de Asillo careció de un equipo técnico y de asesorías competentes, lo que le permitía a las autoridades realizar acciones discrecionales que llevaron incluso a cometer actos delictivos, como sucedió en este caso.

Antolín Huaricacha no corresponde a la imagen de los dos posibles extremos de ejercicio del liderazgo local, ni a la del alcalde caudillo autoritario, ni a la del alcalde democrático y participativo. Su imagen, más bien, es la de una persona sin experiencia municipal y política, que tiene, además, escasa capacidad para construirse una base social que lo respalde en su gestión. Al parecer, en su frágil estancia en el poder se dedicó a conceder pequeños favores y a apoyar a su red de familiares, que no logró sostenerlo en el cargo. A esto se suma el entender el cargo público como un vehículo para un ascenso social y económico. Su irregular gestión es una suma de desconocimiento sobre los límites de la gestión municipal y de actos deliberados de corrupción.

Los escenarios de conflicto que se presentan en este caso son múltiples. Por un lado, encontramos los distintos ámbitos en Asillo, principalmente el rural y el urbano, que configuraron los primeros puntos álgidos de enfrentamiento. Encontramos, en primer lugar, la protesta de los dirigentes de las organizaciones sociales urbanas en contra del alcalde, y la confrontación entre el centro poblado Progreso y la municipalidad por el incumplimiento de promesas de parte del alcalde. El otro escenario es el de la Municipalidad Provincial de Azángaro y la Municipalidad Distrital de Asillo. Los niveles de influencia de la Municipalidad Provincial de Azángaro sobre los distintos espacios bajo su jurisdicción no son los mismos, pero a diferencia de otras municipalidades provinciales, en ésta hay una comunicación más fluida con los distritos, que se expresa en relaciones de cooperación o de conflicto, como fue en este caso. El principal espacio de legitimación del alcalde

provincial de Azángaro es la capital de la provincia hacia donde se dirige de manera más concreta su gestión. Por esa razón, la defensa de la carretera transoceánica se convirtió en un tema fundamental. El alcalde provincial Choque se jugaba el apoyo de la capital. Para conseguirlo, perjudicó a Asillo, que con un concejo municipal cuestionado y débil fue incapaz de contrarrestar la maniobra del alcalde de Azángaro. En el escenario de confrontación entre la Municipalidad de Asillo y la municipalidad provincial, entraba en juego también la relación entre esta última y el centro poblado Progreso, que se beneficiaría del trazo de la carretera defendido por Choque, quien, a su vez, aceptaría apoyar las obras reclamadas por el poblado, que no habían sido atendidas por Huaricacha, el alcalde distrital.

En este tema, el presupuesto participativo provincial desempeñó un papel importante: se caracterizó por ser un acuerdo entre alcaldes, en el que Antolín Huaricacha no participó, para establecer ejes de prioridades sobre los cuales la municipalidad provincial ejecutaría el presupuesto que beneficiaría a diferentes distritos, dependiendo en buena medida de la iniciativa de sus autoridades. En el caso de Asillo, el alcalde Huaricacha no hizo llegar propuestas consistentes, y como consecuencia, parte del fondo provincial no ejecutado se convirtió en una bolsa con la cual negociar acuerdos con los centros poblados de manera directa desde el municipio provincial, en desmedro de la autoridad de un alcalde ya cuestionado, una estrategia que resultaba conveniente para el alcalde Choque. Estas relaciones entre los distintos niveles de gobierno, que le otorgan al conflicto una envergadura mayor, se fundamentan en cierta medida en la imprecisa distinción que existe en la ley de municipalidades vigente, entre las competencias del gobierno provincial y del distrital.

Para enfrentar los conflictos locales, es necesario que el Estado promueva reformas, lo que implica retomar la discusión sobre el diseño institucional municipal, ayudando a mejorar, por un lado, la gestión territorial, y por otro, los mecanismos de participación ciudadana, como el presupuesto participativo, los concejos de coordinación local, las rendiciones de cuentas, las audiencias públicas y los procesos de revocatoria. Promover reformas implica también repensar la organización de los sistemas de control en el país e imaginar formas descentralizadas más operativas. La tan mencionada fragmentación política tiene,

además, desde hace varios años, un tema pendiente en el sistema electoral sobre cómo enfrentar la dispersión del voto por el poco respaldo con que son elegidas las autoridades municipales, lo que se traduce en su frágil legitimidad.

En los conflictos, las instituciones del Estado se encuentran ante un escenario donde el alcalde ha perdido poder y ha sido sobrepasado por la movilización social. ¿Qué puede hacer el Estado ante esta situación? Cómo hemos visto, los procesos de diálogo logran en algunos casos que las partes consigan temporalmente llegar a un acuerdo, y así restablecer un relativo orden, pero muchas veces eso es insuficiente para solucionar el conflicto. ¿Cómo puede mantenerse un alcalde cuestionado y sin apoyo en su cargo? Para que la autoridad impugnada supere los problemas que atraviesa, requiere recuperar poder y el apoyo de la población, que ya ha sido afectada, lo que hace que la situación resulte extremadamente compleja de revertir. Si no lo logra, seguirá dependiendo de sus opositores, quienes insistirán en buscar oportunidades para lanzar nuevas críticas y para llevar a cabo cambios a su favor.

Como hemos visto, Asillo presenta elementos que le dan el carácter de una sociedad en permanente confrontación. La pregunta es si la dinámica del conflicto ha llegado a tal nivel que se ha convertido en un fin en sí mismo para disputar el poder local, más allá de cualquier tema o consideración. En muchos momentos, la respuesta parece ser afirmativa, principalmente porque el desenlace del conflicto que parece producirse con el cambio de las autoridades municipales, no garantiza que no vuelvan a surgir disputas parecidas una y otra vez, más allá de una buena o mala gestión municipal, y favorecidas, además, por la desconfianza que existe en cualquier autoridad que asume el cargo. Sin embargo, más allá de todo esto, la protesta es también un vehículo de expresión de descontentos más profundos que tienen que ver con el funcionamiento del Estado y de sus instituciones, y con el desgaste de un sistema político aparentemente más inclusivo, pero que no logra aún una real integración, y que por el contrario, ha tendido a afirmar una dinámica política en lo local muy conflictiva, pero muy propia, como una forma de renovar y producir cambios en la organización del poder.

**ANEXO****Cuadros****Cuadro 1**

EVOLUCIÓN DEL FONCOMUN EN ASILLO

AÑO	MONTO EN SOLES
2003	1,494,553.02
2002	1,314,935.10
2001	1,327,975.55
2000	1,388,656.45
1999	1,243,461.22
1998	1,267,706.11
1997	1,208,476.04
1996	1,007,903.03
1995	761,903.77

*Fuente:* FONCOMUN.**Cuadro 2**

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 1995

PARTIDO POLÍTICO	Nº DE VOTOS	% DE VOTOS
Unión y Desarrollo (UDE)	812	20.83
Movimiento de Izquierda	690	17.70
Renovación Democrática	541	13.88
Unidad y Desarrollo Azángaro	491	12.59
Unidos por Azángaro (UPA)	467	11.98
Acción Vecinal Pro Azángaro	263	6.75
Pueblo Unido Moralizador (PUM)	239	6.13
Unión Por Asillo	155	3.98
Frente Unido Asillo	140	3.59
Honradez Tecnología y Trabajo	51	1.31
FRENATRACA	46	1.18
Partido Acción Popular	4	0.10
Votos válidos	3,899	68.96
Votos nulos	865	15.30
Votos blancos	890	15.74
Votos emitidos	5,654	63.78
Población electoral	8,865	

*Fuente:* ONPE.

**Cuadro 3**

## RESULTADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE 1998

PARTIDO POLÍTICO	NÚMEROS DE VOTOS
Movimiento Democrático Obras y No Palabras	1,926
Unión Trabajo y Desarrollo	972
Fuerza Asileña	463
Acción Popular	430
Frente Patriótico de Liberación Azángaro	391
Frente Democrático - Nueva Izquierda	356
Movimiento Independiente Somos Perú	264
Unión Por el Perú	257
Movimiento Independiente Vamos Vecino	73
FRENATRACA	50
Votos válidos	5,182
Votos nulos	298
Votos en blanco	626
Votos emitidos	6,106
Electores	9,151

Fuente: ONPE.

**Cuadro 4**RESULTADOS DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES DEL 2002  
EN EL DISTRITO DE ASILLO

PARTIDO POLÍTICO	N° DE VOTOS	% DE VOTOS
Trabajemos Por Asillo	1,129	13.45%
Movimiento Nueva Izquierda	840	10.01%
Movimiento por la Autonomía Regional Quechua y Aymara (MARQA)	775	9.24%
Frente Independiente Moralizador	726	8.65%
Movimiento Político Unión Regional Para el Desarrollo	556	6.63%
Partido Político Nacional Primero Perú	380	4.53%
Partido Democrático Somos Perú	375	4.47%
Agrupación Independiente Unión por el Perú - Frente Amplio	336	4.00%
Poder Democrático Regional (PDR)	279	3.32%
Partido Reconstrucción Democrática	251	2.99%
Partido Renacimiento Andino	238	2.84%
Partido Perú Posible	215	2.56%
Movimiento Amplio País Unido (MAPU)	180	2.15%
Partido Aprista Peruano	160	1.91%
Votos válidos	6,440	76.75%
Votos nulos	1,132	13.49%
Votos blancos	819	9.76%
Votos emitidos	8,391	100.00%

Fuente: ONPE

**Cuadro 5**

CONCEJO MUNICIPAL DE ASILLO, 2002

AUTORIDAD	AGRUPACIÓN	DEDICACIÓN	EDUCACIÓN
Antolín Huaricacha Huaricacha	MITA	Obrero	Quinto de primaria
Emérita Mamani Mamani	MITA	Ama de casa	Sin estudios
Eusebio Teodoro Quispe Condori	MITA	Profesor	Secundaria completa
Maltilde Condori Medina	MITA	Comerciante	-----
Cesar Augusto Sucari Sucari	MITA	Agricultor	Secundaria completa
Alberto Pacori Quispe	MNI	Profesor	Secundaria completa

Fuente: "Caso Asillo", documento de trabajo de la Asociación SER.

**Cuadro 6****Caso 1. RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

ACUSADO	DELITO	MEDIDAS CAUTELARES
Alcalde Antolín Huaricacha	Colusión, peculado, contra la fe pública en su modalidad de falsedad ideológica	Detención
Regidora Matilde Condori	Peculado, contra la fe pública, falsedad ideológica	Comparecencia
Gerente Bartolomé Morocho	Peculado, contra la fe pública, falsedad ideológica	Comparecencia
Transportista Lucho Sucari	Peculado	Detención

Fuente: informe de inspección de la Contraloría General de la República.

**Cuadro 7****Caso 2. RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

ACUSADO	DELITO	MEDIDAS CAUTELARES
Alcalde Antolín Huaricacha	Colusión, peculado, contra la fe pública en su modalidad de falsedad ideológica	Detención
Regidor Eusebio Quispe	Colusión desleal	Detención
Proveedor Alex Díaz	Colusión desleal	Detención
Tesorera Maura Mamani	Omisión de funciones	Comparecencia

Fuente: informe de inspección de la Contraloría General de la República.

**Cuadro 8**  
RESULTADOS DE LA REVOCATORIA

AUTORIDAD	SI	NO	MITAD +1 DE LOS VOTOS VALIDAMENTE EMITIDOS
Huaricacha Huaricacha, Antolín	5,601	1,033	3,318
Quispe Condori, Eusebio Teodoro	5,745	950	3,349
Mamani Mamani, Emérita	5,732	959	3,347
Condori Medina, Matilde	5,727	925	3,327
Sucari Sucari, Cesar Augusto	5,685	978	3,333
Pacori Quispe, Alberto	5,681	989	3,336
Total de ciudadanos que votaron			7,483
Total electores hábiles			9,214
El 50% de los electores hábiles asistentes			4,607

Fuente: ONPE.

**Cuadro 9**  
CONCEJO NOMBRADO LUEGO DE LA REVOCATORIA

NOMBRE	AGRUPACIÓN POLÍTICA	CARGO
Florencio Apaza Ríos	Trabajemos Por Asillo	Alcalde
Juan David Robles Yucra	Movimiento Nueva Izquierda	Regidor
Fulgencia Turpo de Cutisaca	Movimiento Nueva Izquierda	Regidor
Valeriana Delia Hancoco Mamani	Movimiento Nueva Izquierda	Regidor
Arcadio Mamani Turpo	Movimiento Nueva Izquierda	Regidor
Pelayo Zabino Vilchez Pérez	MARQA	Regidor

Fuente: ONPE.

### Lista de entrevistados

1. Antolin Huaricacha , alcalde de Asillo
2. Isauro Fuentes, ex candidato a la Municipalidad de Asillo por el Movimiento Nueva Izquierda (MNI)
3. David Roble, presidente del comité de lucha
4. Entrevista colectiva a los dirigentes de Asillo
5. Alberto Pacori, regidor de oposición
6. Jorge Rolando Mamani Quispe, gobernador de Asillo
7. Lena Macedo, ex regidora en la gestión 1998-2002
8. Elar Macedo, ex gobernador de Asillo
9. Guido Gallegos, abogado del alcalde de Asillo
10. Percy Choque, alcalde de Azángaro
11. Santiago Pacori, ex dirigente de barrios de Azángaro
12. Entrevista grupal al equipo técnico de la Municipalidad de Azángaro
13. Francisco Condori, subprefecto de Azángaro
14. Marino Ignacio Ccama, fiscal de Azángaro
15. Luz Erquino, miembro de la Defensoría del Pueblo de Puno
16. Porfirio Barrenechea, miembro de la Defensoría del Pueblo de Puno
17. Mario Agoas, prefecto de Puno
18. Juan Carlos Málaga, funcionario de la Municipalidad de Puno
19. Marco Antonio Valderrama, consejero regional del Movimiento de Reivindicación Aymara (MARQA)
20. Ángel Rivera, consejero regional por Azángaro
21. John Catacora, militante del Partido Aprista Peruano
22. Mateo Limachi, miembro de Rumi Maki
23. Ricardo Vega, miembro del Centro de Capacitación Campesina de Puno (CCCCP)
24. Jorge Romero, militante de Poder Democrático Regional (PDR)
25. Padre Luis Jesús

### Bibliografía

- ASOCIACIÓN SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES (SER)  
s/f "¿Regidores secuestrados? o ineficacia en la distribución de los recursos municipales". En: [www.ser.org.pe](http://www.ser.org.pe)
- DEGREGORI, Carlos Iván  
2004 "Ilave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización". En: *Cuadernos Descentralistas* 13, Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- DIEZ HURTADO, Alejandro  
2003 *Élites y poderes locales: sociedades regionales ante la descentralización*. Lima: DFID, Asociación SER, SER-Ayacucho, SER-Cajamarca.
- MELÉNDEZ GUERRERO, Carlos  
2003 *Último mapa político: análisis de los resultados de las elecciones regionales de noviembre del 2002*. Documento de Trabajo 130. Serie Sociología y Política 37. Lima: IEP.
- MUÑOZ, Paula  
2005 "¿La mala gestión de autoridades locales causa conflictos sociales?" En: *Quehacer* 153, Lima, mayo.
- PORTAL DE PUNO  
s/f En: <http://www.punored.com/>
- REMY, María Isabel  
2005 "Estudio sobre conflictos entre población y autoridades locales". Manuscrito. 2005.
- RÉNIQUE, José Luis  
2004 *La batalla por Puno: conflicto agrario y nación en los Andes peruanos*. Lima: IEP, CEPES, Sur-Casa de Estudios del Socialismo, 2004.

**Documentos consultados**

"CASO ASILLO". DOCUMENTO DE TRABAJO DE LA ASOCIACIÓN SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES (SER).

EXPEDIENTE JUDICIAL DE ASILLO.

INFORME DE INSPECCIÓN DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

**III****Treinta y cinco años después.  
Conflicto y magisterio en Ayacucho**

JULIO VARGAS

*No hay que creer que todo sea verdad,  
hay que creer que todo es necesario.*

F. KAFKA, *El proceso*.

**Introducción**

La sierra central es un escenario privilegiado para entender la reciente guerra interna. En muchos sentidos, el magisterio ha tenido un protagonismo inusual en la región. Una anécdota puede servirnos de ilustración. A escasos años de la guerrilla de 1965, un estudiante norteamericano denunciaba que a un grupo de docentes se lo estaba conduciendo a la comisaría de un recóndito caserío ayacuchano. El estudiante señalaba que las "palabras razonables" del profesor Antonio Díaz Martínez, catedrático de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga (UNSH), "no hicieron más que indignar al jefe y hacerle pensar que estábamos planeando la subversión contra el Perú., como si fuéramos guerrilleros tratando de producir un levantamiento en Chilcas" (Díaz 1985: 214). Veinte años después, Díaz Martínez, transfigurado en "prisionero de guerra de Sendero Luminoso", exaltaba la actitud ejemplar de los sobrevivientes de la masacre de los penales, afirmando que "el optimismo y el espíritu de lucha no nos abandonan en ningún momento" y sentenciando que "por la acción del partido, el revés se había convertido en un éxito político" (Rénique 2003: 64).

Revertir la derrota en triunfo parece un recurso implícito del discurso revolucionario, que hace de la necesidad una virtud.<sup>1</sup> Empero, si el compromiso radical con un proyecto como el de Sendero Luminoso (SL) exigía una "inversión emocional" de sus militantes, creemos que la eficacia de exigir un sacrificio (la "cuota de sangre" reclamada por el partido) no sólo depende de una tradición martiroológica, sino que es resultado de una formación cotidiana, movilizadora a través de estructuras y repertorios específicos.<sup>2</sup> En alusión a este hecho, queremos ensayar un acercamiento al conflicto social, centrándonos en los sucesos violentos acaecidos a mediados del 2004 en Ayacucho, durante la huelga convocada aquel año por el SUTEP disidente.<sup>3</sup>

El SUTEP es una de las organizaciones sindicales más relevantes en el ámbito nacional. Desde su fundación, en medio de un periodo especialmente turbulento, ha tenido un significativo protagonismo en masivas movilizaciones, que conllevaron al retorno del régimen democrático a fines de los años setenta. En las últimas dos décadas, este protagonismo ha ido adquiriendo mayor complejidad, con disputas no resueltas entre sus dirigencias, adscritas tradicionalmente al maoísmo.<sup>4</sup> De esta manera, la convocatoria del SUTEP oficial a una octava huelga nacional el 2003 provocó reacciones contrapuestas, que combinaban temores y expectativas. Dicha medida se convocaba luego de una larga etapa de declive sindical, signada por el impacto de las reformas

- 
1. Los mártires tienen un papel decisivo en la identidad de grupos religiosos y tradiciones partidarias. Es más, forman parte fundamental de la construcción identitaria de los movimientos sociales, involucrando una *inversión emocional* que permite a los individuos reconocerse en un nosotros (Melucci 1999: 66).
  2. Como señala Ollier (1998), aunque hay conexión entre un aprendizaje previo de la violencia y el aprendizaje del discurso de la violencia revolucionaria, no necesariamente ocurre lo mismo con la práctica política posterior.
  3. En adelante, vamos a distinguir dos grandes tendencias al interior del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación en el Perú (SUTEP): el SUTEP oficial, vinculado al CEN SUTEP de Patria Roja (con la consigna de la *unidad* sindical clasista), y el SUTEP disidente, vinculado al CNR SUTEP de Huaynalaya (con la consigna de la *línea* sindical clasista).
  4. Nos referimos principalmente a las dirigencias del PC del P-PR, que lidera el CEN SUTEP desde su fundación; y del PCP-SL, cuya influencia en el CNR SUTEP orienta el discurso de la denominada reconstitución del SUTEP.

neoliberales y la guerra interna, y en medio de un proceso de transición democrática y de recomposición de los movimientos sociales.

En la huelga del 2003, una corriente opositora al SUTEP oficial obtuvo rápido arraigo en varios departamentos de la sierra sur y central. Robert Huaynalaya, maestro huancaíno de primaria, sin licencia sindical, encabezó las entonces denominadas "bases clasistas y democráticas" del SUTEP. Posteriormente, convertido en presidente de Comité Nacional de Reorientación y Reconstitución del SUTEP (CONARE), consultó y resolvió con las bases disidentes organizar una novena huelga indefinida, cuyo inicio fue simbólicamente convocado para el 21 de junio del 2004, a 35 años de la histórica lucha por la gratuidad de la enseñanza desplegada en Ayacucho y Huanta. Este gesto conllevó a analistas y dirigentes de izquierda a denunciar, tempranamente, la senderización de la protesta. Durante dicha protesta ocurrieron actos de vandalismo, propiciados por la supuesta muerte de dos maestros, como efecto del desalojo de los huelguistas del local municipal. El rumor era falso, pero su resonancia revela diferentes dimensiones de la memoria colectiva y de las razones prácticas de los dirigentes.

Este artículo busca entender las causas y el desarrollo de dicha movilización; explorar las tendencias del conflicto magisterial en provincias, particularmente en la sierra central; así como interpretar el interés de SL en la movilización. Consideramos que el análisis de la huelga magisterial del 2004 permitirá comprender los alcances de la nueva estrategia de SL en un escenario como la sierra central, donde tuvo mayor impacto la guerra interna y donde tiene mayor fuerza la facción de Huaynalaya.<sup>5</sup> Nuestro objetivo es abordar las causas estructurales y las modalidades de acción que el SUTEP disidente movilizó el año 2004 en Ayacucho. Para ello, reconstruimos el contexto, la dinámica y los sentidos de la acción desplegados en torno a la protesta. Creemos que la combinación de diversos factores (precariedad estatal, inestabilidad institucional, descentralización incipiente, intermediación ineficaz y

- 
5. En el balance regional de la huelga del 2003 (SUTEP 2005), el CEN SUTEP consideraba como regiones críticas a Huancavelica, Junín, Puno y Ayacucho. Después de la huelga del 2004, un mapeo sindical establecía que en quince regiones hubo influencia significativa de Huaynalaya, principalmente en Ayacucho, Huancavelica y Junín.

corrupción endémica), presentes en los diferentes niveles de gobierno —nacional, regional y local— constituyeron una ventana de oportunidad para el desborde social y la provocación senderista del primero de julio. Dos líneas sostienen nuestro relato: el proceso de consolidación del poder local y regional, liderado por el Partido Aprista Peruano (APRA), en el marco de la transición democrática abierta tras el colapso del régimen fujimorista; y el proceso de división del magisterio peruano en el último lustro, cuyos orígenes se remontan a rencillas de antigua data. En el cruce de estas líneas abordamos las tensiones y distensiones entre el SUTEP oficial, el SUTEP departamental (SUTEA), el SUTEP provincial (SUTEH) y el revitalizado Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (FDPA), evidenciadas durante el proceso de preparación, desarrollo y levantamiento de la huelga del 2004.

Reconstruimos la protesta a partir de documentos partidarios, reportes periodísticos y entrevistas —a dirigentes, funcionarios y maestros—, y ordenamos la información en torno a dos ejes complementarios. Cuál fue el grado de responsabilidad de los docentes es uno de nuestros ejes, relacionado con la ambigua valoración de la educación y del rol del docente en el país. Como se sabe, el maestro del sector público transmite un sentido común radicalizado en las aulas escolares, a través de una visión de la historia nacional que Portocarrero y Oliart (1989) denominaron "la idea crítica". ¿Hasta qué punto esta tesis mantiene su vigencia y cómo se manifiesta en el marco de los sucesos del primero de julio? Creemos que el maestro ha devenido en "agente crítico" del Estado. Ello implica situar dicha *agencia crítica* en el proceso de formación de una "tradición radical" (Rénique 2003), cuya particularidad escénica implica el uso de formas legales y contenciosas de protesta, y está ligada inevitablemente a la estrategia neosenderista de inserción en la escena política.<sup>6</sup> El otro eje de nuestro relato se vincula con el papel que desempeñaron los medios de comunicación en la *resonancia de la violencia*, vale decir, en los significados que los "marcos

6. Agente pastoral de la expansión y consolidación del Estado nacional en el territorio durante los últimos dos siglos, desde mediados del siglo XX, el maestro peruano se ha vuelto portador y agente de un discurso crítico contra-el-Estado, que surge principalmente en provincias y que, creemos, tuvo su máxima encarnación en el proyecto senderista.

de resonancia" otorgaron a la acción contingente de los movimientos sociales (García *et al.* 2004: 24). En Ayacucho, el uso de las emisoras locales para movilizar y exaltar a la población se sitúa dentro del reciente ciclo de expansión y modernización de la ciudad, cuyo impacto incide particularmente en los jóvenes.

El artículo consta de cuatro partes, anexo y bibliografía. La primera parte aborda los contextos previos de la huelga magisterial. Necesitamos contextualizar, historizar y escenificar la protesta magisterial del 2004, para exponer los factores que estructuraron la convocatoria, el desarrollo y los desenlaces de la protesta magisterial. La segunda parte describe "el campo del conflicto" (Auyero 2002) para dilucidar las razones y la forma en que diferentes actores y organizaciones se involucraron en la protesta, desplegando "estructuras de movilización" con divergente alcance y eficacia.<sup>7</sup> Observaremos que el campo es bastante heterogéneo, que congrega desde funcionarios apristas y docentes afines al Partido Comunista Peruano-Sendero Luminoso (PCP-SL), las ONG y la iglesia, hasta jóvenes mototaxistas y pandilleros. Dilucidar el campo nos permitirá esclarecer quiénes se beneficiaron y quiénes salieron perdiendo con la violencia de julio. La tercera parte reconstruye la protesta en el tiempo y espacio, poniendo particular énfasis en los "repertorios de movilización" y en la "resonancia cultural" desplegada antes, durante y después de la huelga magisterial.<sup>8</sup> A modo de epílogo, se incluye una nota sobre las secuelas de la protesta y algunas perspectivas ante la radicalización del magisterio ayacuchano, a un año de ocurrido el suceso violento. Por último, una cuarta parte la constituyen las conclusiones.

7. Por *estructuras de movilización* se entiende tanto las formas institucionales y visibles de la acción colectiva, como las formas informales y subterráneas, cuya eficacia depende de sus marcos y repertorios de movilización (Barrera Guarderas 2001: 32).

8. Por *repertorios de movilización* consideramos las dimensiones culturales que configuran la identidad colectiva de un movimiento y movilizan su accionar. En ese sentido, los *marcos de resonancia* aluden al proceso de interpretación, dramatización e innovación de la política beligerante. Auyero (2002) señala que los repertorios y sus marcos de resonancia son creaciones culturales, producto de la interacción entre los ciudadanos y el Estado.

## Los escenarios previos

La relación entre el Estado y el magisterio, con énfasis en la sierra central, nos servirá como uno de los marcos para reconstruir el proceso de la huelga magisterial del 2004. Consideramos que la situación de violencia que vivió la sociedad peruana —con secuelas sociales derivadas del proceso de militarización— y que experimentó en particular la sierra sur-central, es el precedente principal del conflicto. Conjuntamente, y de modo más inmediato, se encuentra el hecho de que en los últimos años exista un significativo incremento de las protestas en el ámbito nacional, configurando un clima de alta conflictividad. En este escenario, la presencia de los maestros adquiere particular relevancia. Creemos, por ende, que la intersección entre historia regional y coyuntura política define el carácter de la huelga magisterial del 2004 y el sentido de las medidas de lucha desplegadas por el SUTEP local y sus aliados, entre la acción contenciosa y la negociación con el Estado. Ambos escenarios pueden aproximarnos a las causas estructurales del cariz violento que adquirió la movilización.

## *Una sociedad posviolencia*

Ayacucho destaca como una de las regiones más pobre del país.<sup>9</sup> Se suele asociar esta situación de pobreza con el surgimiento del PCP-SL, como efecto del desencuentro entre la modernización impulsada por el Estado y el declive de la élite local. De hecho, el estancamiento de las expectativas generadas por la frustrada modernización en una capa de intelectuales provincianos es interpretado como una de las causas del arraigo del PCP-SL en la región (Degregori 1990). El radicalismo político caló hondamente en estudiantes y maestros del sistema público, haciendo de Ayacucho, y especialmente de la UNSCH, la pista de despegue del conflicto armado que asoló el país en las dos últimas décadas. Conviene tener por ello una mirada panorámica del escenario regional, para entender cómo se relaciona este contexto con la protesta magisterial del 2004.

9. Según FONCODES (2001), la distribución por niveles de pobreza en 109 de sus 111 distritos es la siguiente: 18 están considerados como pobres extremos, 47 como muy pobres, 41 como pobres, tres como regulares y ninguno como aceptable.

La región de Ayacucho está fragmentada geográfica y socialmente en tres espacios, correspondientes a las provincias de Huamanga, Huanta y La Mar en el norte; Cangallo, Víctor Fajardo, Vilcashuamán y Huancasancos en el centro; y Lucanas, Parinacochas, Sucre y Paúcar del Sara Sara en el sur. Históricamente, existe complementariedad entre las provincias del norte y el centro del departamento, articuladas en torno al circuito Huamanga-Huancayo-sierra central, mientras que las provincias del sur dependen principalmente de los centros dinámicos de lea y la sierra sur central, lo cual dificulta cualquier proyecto de integración regional (Caballero y otros 1995; Coronel 1999; Huber 2003; Diez 2003). Entre estos espacios aparecen tres vértices articuladores en el ámbito regional: el valle del río Apurímac, la ciudad de Ayacucho y la sierra sur.

En este contexto resaltan dos procesos contemporáneos. En primer lugar, se vive un periodo de "pos" violencia política y fujimorismo.<sup>10</sup> En segundo lugar, el incipiente proceso de descentralización y las elecciones regionales y municipales del año 2002 se iniciaron en un escenario político disperso, propicio para la intensificación del conflicto social.<sup>11</sup> Además, la carencia de élites y de grupos dominantes con visión política coadyuvan al acentuamiento de un "sentimiento anti-oenegista" (Diez 2003). De hecho, la descentralización parece haber acentuado el rechazo a las ONG, ante la irregular gestión regional y municipal. Dicho rechazo es extensivo a todas las agrupaciones sociales, al punto que términos como "sociedad posviolencia" (usado por las ONG de derechos humanos) no están exentos de contradicciones en la práctica.<sup>12</sup>

10. La CVR ubica al departamento de Ayacucho en la región de la sierra sur central (que abarca las provincias de Acobamba y Angaraes del departamento de Huancavelica y las provincias de Andahuaylas y Chincheros del departamento de Apurímac). Esta región registra la más alta incidencia de acciones violentas registradas, con más del 50% en el ámbito nacional (CVR 2003, tomo I).

11. Las elecciones regionales y locales fueron el marco de una serie de conflictos locales, que enfrentan predominantemente a la población con autoridades locales, y que se centran en problemas de gestión, como las irregularidades en la realización de obras o la falta de transparencia en el uso de los recursos públicos (Remy 2005).

12. Según Hugo Huamaní, el ex presidente del FDPA: "Son dos cosas importantes que este acontecimiento del 1 de julio ha descubierto. Uno, que Ayacucho se pone en

El fujimorismo aún tiene presencia mayoritaria en el valle del río Apurímac, en la zona alto andina y en los asentamientos humanos de Ayacucho, movilizadas por distintos grupos, en la medida que no hay una estructura organizativa partidaria fujimorista.<sup>13</sup> Por otra parte, según José Coronel, la movilización de los últimos años ha logrado reactivar los discursos radicales, con nuevos liderazgos que compiten con los viejos dirigentes, pero que "reproducen sus metodologías de trabajo porque no tienen otro paradigma". En este contexto, Rigoberto García y Magno Ortega aparecen como "asesores o vigilantes de la lealtad clasista", lo cual va ligado a una estrategia de compensación en los dirigentes, a través de una equívoca evocación/invocación a SL:

Si bien es cierto que Sendero Luminoso ha sido derrotado militarmente, estratégicamente y tácticamente, ideológica y políticamente no ha sido derrotado. Está permanente Sendero y en Ayacucho hay una cultura del senderismo, cuando tú te ves excluido, marginado, recurras a esas posturas para demostrar, por lo menos, que "yo también valgo". (*Hugo Huamaní, FDPA*)

Cabe añadir que la expansión de nuevos hábitos de consumo (como el uso de internet) y de espacios de diversión nocturna (discotecas, casinos) ha configurado cambios en los gustos y representaciones de la juventud urbana y rural (Huber 2002). Debido a que el discurso a favor de la violencia convive con el discurso a favor de la pacificación, cualquier alusión al terrorismo propicia el malestar de la población, en especial de los jóvenes. Por ello, la denuncia del premier Ferrero sobre una "infiltración terrorista" provocó el tajante rechazo de la población. Esto forma parte de una tensión no resuelta, que es percibida como una "deuda" del Estado con la sociedad ayacuchana. Según un joven ayacuchano:

la agenda nacional e internacional, trastoca los intereses de los poderosos, de las clases dominantes; y el otro es que el accionar de algunas ONG, su informe era sesgado, no era real".

13. En Huanta, la simpatía por el fujimorismo se da alrededor del movimiento Tarpuy.

Sería bueno que el ministro se sienta acá y coma conmigo. Yo le aplaudo. Pero no come de mi mesa, no siente lo que yo vivo [...] Eso no es terrorismo, es indignación de la gente. No solamente por los profesores, sino por el descuido que tiene el Estado. (*Michel del Castillo, Mesa de Concertación de Jóvenes*)

De hecho, existe una nueva generación de ayacuchanos —con desigual formación política, ideas políticas renovadas y otra manera de ver las cosas— más crítica del pasado y más escéptica con el discurso de la revolución, que proviene de los sectores más afectados por la violencia, porque "les fregaron la vida a ellos" (Juan Camborda, Correo local).<sup>14</sup> Finalmente, las emisoras radiales —un medio tradicionalmente vinculado a los sectores populares—<sup>15</sup> se constituyeron en movilizadores clave de imágenes y discursos violentos, propiciando el estado de desorden que sufrió la ciudad.

### *Un magisterio dividido*

La huelga magisterial del 2004 ocurrió siendo flamante ministro de Educación Javier Sota Nadal.<sup>16</sup> Aquel año se iniciaba con una intensificación de las protestas sociales en el ámbito nacional. En contraste con la década anterior, los primeros años del gobierno de Toledo registraron un notable incremento de la conflictividad social.<sup>17</sup> A diferencia de otros ciclos de movilización, el ciclo abierto con la caída del régimen

- 
14. El crecimiento de la ciudad y la delincuencia han alterado los niveles de organización y las expectativas de los jóvenes. Se calcula que existen más de cien pandillas en Ayacucho, mayormente compuestas por los hijos de los desplazados por la violencia. Por otro lado, muchos jóvenes establecen vínculos con el valle del Apurímac, ya sea mediante la prostitución, el comercio o el narcotráfico.
  15. Según una encuesta realizada el 27 de mayo del 2004 por el grupo de opinión de la Escuela de Ciencias de la Comunicación de la UNSCH, las emisoras radiales con mayores niveles de preferencia en el ámbito departamental son Wari (50.4%), Atlantis (11.7%) y Melody (9.5%).
  16. Precedido por Carlos Malpica Faustor (junio del 2003 a febrero del 2004).
  17. En abril, el asesinato del alcalde de Ilave generó un debate sobre los límites del proceso de democratización y las perspectivas abiertas por la radicalización del movimiento social (Ballón 2002; Pajuelo 2006; Propuesta Ciudadana 2003).

fujimorista presentaba un nuevo perfil de docente, con una organización sindical debilitada, carente de formación profesional de calidad y de prestigio social.<sup>18</sup> De hecho, el conflicto magisterial del último lustro comenzó con el rechazo a las medidas de Nicolás Lynch, cuya gestión (julio 2001-julio 2002) fue proseguida por Gerardo Ayzanoa del Carpio (julio 2002-junio 2003).

Podemos ubicar dos momentos previos al conflicto magisterial del 2004. El primero se ubica el año 2002, con la modificación del reglamento del concurso público de nombramiento de los docentes. En Lima y provincias se recurrió a la huelga de hambre ya acciones legales, como una acción de amparo contra el Ministerio de Educación (MED). Se resolvió el conflicto por intermedio de monseñor Bambarén. Un segundo momento se abrió en marzo del 2003, en torno al aumento salarial prometido por Toledo en las elecciones del 2001, con demandas concretas a la Nueva Ley General de Educación (NLGE) y la Ley del Profesorado. Este momento desembocó en la octava huelga (12 de mayo-11 de junio 2003).

La promesa electoral de incremento salarial constituyó una oportunidad para el Comité Ejecutivo Nacional del SUTEP (CEN SUTEP) de recuperar protagonismo en el nuevo ciclo de movilizaciones. La protesta fue seguida con interés por los medios de comunicación, puesto que, desde la huelga de 1991, el magisterio no había convocado otra medida de igual magnitud.<sup>19</sup> El SUTEP contó con el apoyo del gremio de directores y personal administrativo, así como de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales (CITE), los frentes regionales y la Federación de Estudiantes del Perú (FEP), llevando al gobierno a decretar el estado de emergencia. En este momento se perfiló un sector disidente en el SUTEP, las denominadas "bases clasistas y democráticas" encabezadas

18. La figura del docente como agente de cambio social, surgida en el fragor de los años sesenta e institucionalizada con la fundación del SUTEP, tiene correspondencia con una contradicción estructural: la tendencia decreciente en los salarios. Véase Díaz y Saavedra (2000) y Deslinde (2004).

19. Sobre el rol del magisterio en el espacio público en el periodo 2001-2004, así como para el detalle de las plataformas y desenlaces de las movilizaciones del SUTEP en dicho periodo, véase Ucelli (s.f.).

por Robert Huaynalaya, que por entonces agrupaban a diversas corrientes opuestas a Patria Roja.<sup>20</sup> Los acuerdos logrados favorecieron al SUTEP oficial, agudizando las tensiones con las fuerzas que pugnaban por la democratización del magisterio. De hecho, al final de la huelga, varios dirigentes de las bases disidentes denunciaron traición del CEN SUTEP, pero no tuvieron otra opción que levantar la huelga días después.

Tras la octava huelga, las "bases clasistas y democráticas" terminaron divididas en "clasistas" (afines a SL) y "democráticas" (Pukallacta y PDD). Las divisiones alteraron el desarrollo de la huelga y el cumplimiento de los cuarenta puntos acordados con el gobierno, evidenciando además la debilidad del magisterio como actor político propositivo. Esto se tornó aún más problemático el 2004, cuando las facciones disidentes forjaron alianzas con personajes de disímiles trayectorias, provocando el enfrentamiento motivo de nuestra investigación, cuyas resonancias aún están por ser esclarecidas.

### La dinámica local

Creemos que conocer el contexto previo a la protesta del 2004 es vital para abordar a los actores y entender la lógica de sus estrategias. Por ende, si existe un *campo de conflicto* que delimita y define el carácter de la protesta magisterial,<sup>21</sup> es pertinente tener a la vista el mapa del poder

20. El SUTEP registra ocho huelgas nacionales en su historia oficial (Auris s.f.). Hermanados ideológicamente por el maoísmo y por la común procedencia del PCP-Bandera Roja, el PC del P-PR y el PCP-SL pelean históricamente por el control del magisterio, codeándose con una heterogeneidad de fuerzas procedentes del PC-Unidad, el PUM (hoy PDD y más recientemente PS), y otras fuerzas menores en el SUTEP, como el APRA y Acción Popular (AP).

21. Por "campo de conflicto" entendemos los mecanismos y procesos que organizan la relación entre población y Estado, configurando la forma que adquieren las protestas en tanto "cúmulo de rutinas aprendidas y compartidas mediante las cuales los grupos sociales formulan colectivamente reclamos al Estado" (Auyero 2002: 16-17). El concepto alude a los *repertorios* que se expresan en la acción social, impactando en intereses, oportunidades y organizaciones que confluyen en un escenario particular. Al referirnos a las estructuras de movilización, diferenciamos las "estructuras organizadas" movilizadas durante la huelga de los "marcos de resonancia" que estructuraron la movilización.

local y regional. En principio, hay cuatro organizaciones que lideran el movimiento social en la región: el SUTEP departamental (SUTEA), con bases en las once provincias; el SUTEP provincial (SUTEH), con influencia en el área urbana; el Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho (FDPA), casi un patrimonio de Ayacucho, con el respaldo de la mayoría de organizaciones de Huamanga (integra principalmente a gremios y organizaciones urbanas como la Federación de Barrios de Ayacucho-FBA, la Federación Agraria Departamental de Ayacucho-FADA y la Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho-FEDECMA);<sup>22</sup> y la Federación de Productores Agropecuarios de los Ríos Apurímac y Ene (FEPAVRAE), en donde hay una mayor afinidad con el fujimorismo en los dirigentes y sus bases.

Durante la huelga del 2004, era secretario general del SUTEA Yuri Revollar; del SUTEH Iber Maraví; y del FDPA Hugo Huamaní, Vilma Ortega presidía la FEDECMA desde 1998. La FBA estaba presidida por el profesor Valerio Riveros López, siendo vicepresidente Magno Ortega, dirigente histórico del FDPA y hermano de Vilma Ortega. Podemos ver que estas agrupaciones comparten una experiencia y parentela comunes, en el proceso de cambios que configura el marco histórico regional. Por ende, en lugar de "sociedad posviolencia", sería más apropiado referirnos a ciclos de reivindicación popular ligados a la modernización de Huamanga (Gonzales *et al.* 1995). En efecto, durante el siglo XX, el ciclo de rebeliones campesinas de 1917-1922, la revuelta aprista de 1934 y la reapertura de la UNSCH en 1959, se enmarcan dentro de la expansión urbana y la radicalización política de los sectores populares.<sup>23</sup> Conviene agregar que el magisterio es protagónico en el FDPA, prácticamente desde su fundación, en 1966. La mayoría de sus presidentes han sido y son maestros.

22. Resucitado en 1999, tras dos décadas de inactividad, el FDPA impulsó un accidentado proceso de revocatoria del alcalde fujimorista Grimaldo del Solar, hasta lograr su expulsión, con singular protagonismo de los clubes de madres de la FEDECMA.

23. Se puede decir que la protesta de 1969 representó la culminación de un ciclo de reivindicación popular en torno a la "defensa de la escuela pública y gratuita", lo cual supuso una intensa inversión emocional alrededor de la escuela como forma de movilidad y ascenso social.

Sostiene Melucci (1999) que la acción colectiva no se basa exclusivamente en el cálculo de costos y beneficios. De hecho, afirma que la identidad colectiva nunca es enteramente negociable. En ese sentido, el concepto de *repertorio* de Tilly —entendido como "un conjunto limitado de rutinas que son aprendidas, compartidas y ejercitadas mediante un proceso de selección relativamente deliberado [...] que emergen de la lucha, de las interacciones entre ciudadanos y Estado" (Auyero 2002: 17)— puede ser útil para evaluar de qué modos el cambio estructural impacta en la protesta, así como para vislumbrar por qué ocurren determinados cambios en la cultura de la lucha popular. Los repertorios de movilización varían en contenidos y formas según los contextos.<sup>24</sup> Por ejemplo, en relación con la lucha de 1969, el pliego de reclamos del SUTEP disidente integró al discurso de la gratuidad una serie de reivindicaciones polémicas, como la liberación de los presos políticos. El contexto de inestabilidad política ofreció la oportunidad al magisterio disidente de utilizar la intermediación del gobierno regional y local para acceder al gobierno nacional. De este modo, se generaron nuevas organizaciones, como el "comité de desempleados"; reaparecieron otras, como el Frente Único de Estudiantes Secundarios de Ayacucho (FUESA); y se consolidó, momentáneamente, cierta convocatoria al llamado de la reconstitución. Veamos en detalle estos elementos.

Viejas y nuevas formas de lucha coexistieron el 2004, escenificadas a través de diferentes medios. De este modo, formas solidarias de lucha (ollas comunes y marchas) convivieron con formas contingentes de movilización (tomas de locales, bloqueos de calles y ataques dirigidos a autoridades y símbolos del poder). No obstante, la protesta magisterial tuvo distintos grados de resonancia, de acuerdo a la estructura de movilización y a una serie de factores que influyeron en el desbande posterior. A riesgo de simplificar demasiado, consideramos que el 2004 se expresaron cambios decisivos en la política de la beligerancia., en los siguientes niveles del repertorio de la protesta:

24. Usaremos la noción de "repertorio de movilización" para aludir a tres dimensiones del conflicto magisterial: los intereses en juego, los cambios en la política de la beligerancia y los recursos de movilización.

### ***Redes asociativas y caudillos locales***

En 1969, la alianza entre el FDPA y la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga (UNSCH) aglutinó a padres de familia y estudiantes, bajo el discurso de la gratuidad, como principales aliados de la protesta; el 2004, la alianza entre el FDPA y el SUTEP canalizó, bajo el discurso del rechazo a la privatización, el malestar de los excluidos, en un proceso de paros que se venía dando desde el 2001, con un promedio de dos al año (José Coronel). Respecto al tema magisterial, se evidencia en los dirigentes una relativa desinformación sobre la NLGE y una instrumentalización política de las necesidades de los maestros. Como la demanda de maestros y egresados es superior a la oferta laboral existente, y el gobierno central es incapaz de resolver este problema, queda abierta la oportunidad para que los huelguistas generen espacios de presión, como la Asociación de Profesores Titulados Sin Trabajo (Jorge Cahuana, Dirección Regional de Educación de Ayacucho-DREA). De este modo, emergen redes a partir de necesidades básicas, involucrando alianzas con caudillos locales, como Rigoberto García.<sup>25</sup> acompañadas de medidas que combinan la ilegalidad (toma de locales) con la legalidad (contrato de abogados limeños para la defensa de los acusados).

### ***Oportunidades políticas***

Así como la defensa de la gratuidad constituyó la oportunidad del magisterio de encabezar el descontento social a fines de los años sesenta, el año 2004, el aumento de salarios y la corrupción de los organismos intermediarios del MED constituyeron la oportunidad del SUTEP disidente para protagonizar el movimiento social en Ayacucho, con la DREA en manos del APRA, y la Unidad de Gestión Educativa Local

25. Rigoberto García es una suerte de intermediario político vitalicio al cual consultan todos los presidentes del FDPA, a excepción del último, Hugo Huamaní, quien llegó a la presidencia tras derrotar a la lista de Rigoberto García en el 2003. Maestro y próspero comerciante, García ha sido presidente de la federación universitaria y del FDPA, en momentos en que adquirió su mayor legitimidad, con Máximo Cárdenas Sullca. Presidió el reconstituido FDPA después de la caída de Fujimori. En el 2002 postuló a la alcaldía por el movimiento Inti y actualmente se ha unido con otras agrupaciones en el FRA.

(UGEL), de Perú Posible (PP). Roberto Rojas, asesor regional, considera que hay varias denuncias de irregularidades, tanto en la distribución de utilidades del presupuesto entre los funcionarios de la DREA y de la UGEL, como en los pagos de dobles planillas. De fondo está el problema de las trabas burocráticas para la transferencia de competencias. Esta situación conlleva a que PP tenga mayor influencia política en la elección de los directores, creándose una contienda de competencias.

De este modo, la ineficacia del gobierno y la debilidad institucional ante prácticas como el uso electoral del dinero público y el nombramiento arbitrario de cargos en el sector educación, activan regularmente el descontento magisterial.<sup>26</sup> Además, hay dificultades para fiscalizar los organismos intermedios del Estado. En el caso de la DREA, se mantienen los mismos funcionarios y empleados de la gestión anterior, en su mayoría fujimoristas reciclados en apristas. Es difícil, anota un funcionario, que ellos mismos se denuncien a través del Centro de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER).

### ***Recursos materiales y simbólicos***

Adaptando a Auyero (2002), creemos que las formas de expresión del campo del conflicto dependen de dos factores: del modo como se financian las movilizaciones y del papel que cumple la enunciación de un *marco de injusticia* en la resonancia de la acción contenciosa.<sup>27</sup> En efecto, la ineficacia de los gobiernos regional y local en solucionar los problemas que aquejan al sector educación, reconocido como uno de los más conflictivos, legitiman el marco de injusticia con que las organizaciones presentan sus demandas. Como señala una maestra dirigente, los gobernantes "no nos escuchan como debe ser", lo cual lleva a medidas drásticas:

26. En el año 2004 el Ministerio de Educación y las direcciones regionales fueron las instituciones con más quejas ante la Defensoría del Pueblo, con un total de 3.186 denuncias. Para abril del 2005, las denuncias al Ministerio de Educación ya sumaban 695. Se calcula que entre el 2001 y el 2005, las malversaciones e irregularidades habían generado pérdidas por 37 millones de soles (*El Comercio*, 31 de marzo del 2005).

27. Entendemos por "marco de injusticia" un discurso movilizador con un alto contenido emocional y sancionador, que apela a las carencias de justicia, tanto redistributiva como de reconocimiento.

Esto es una falta a los derechos humanos, porque están vulnerando los derechos de los maestros. Es por eso que nuestra huelga se inicia, y se inicia justamente el 21 de junio, fecha en la cual en 1969 acá, en Ayacucho, en las provincias de Huamanga y Huanta específicamente, hemos tenido mártires de la educación [...] Creo que nosotros los profesores no somos mendigos, somos profesionales, y como a profesionales nos deben de tratar. (*Lupe Coronel, SUTEH*)

Este discurso movilizador se hace efectivo a través de la movilización de recursos, como los altoparlantes del municipio, el uso de los medios radiales, así como las denuncias contra las autoridades. Las demandas de justicia adquieren así eficacia, en tanto *sanciones morales* que convocan a la emoción social. De hecho, no es casual que el marco de injusticia evoque directamente la memoria de los mártires de 1969. En este aspecto, como veremos más adelante, el rumor sobre las probables muertes de dos profesores adquirió la categoría de recurso estratégico clave en la amplificación de la *resonancia de la violencia* que asoló la ciudad aquel primero de julio.<sup>28</sup>

Todos estos elementos, insertos en la transición democrática y el proceso de fraccionamiento del SUTEP nacional, constituyen el campo de la protesta del 2004 en la ciudad de Ayacucho, espacio donde se sitúan tanto las interacciones entre el APRA y el SUTEP disidente, como las instancias de intermediación de la denominada sociedad civil. Las lógicas de negociación y confrontación de estos actores se enmarcan, finalmente, en el proceso de descentralización iniciado con los comicios regionales y locales del 2002. Veamos someramente la composición de las estructuras movilizadoras del APRA y el SUTEP, así como sus respectivos alcances y limitaciones.

### ***El APRA en el poder***

Históricamente, el APRA constituye una fuerza política influyente en Ayacucho. Destacan tres facciones. La primera corresponde al núcleo

28. La noción de "resonancia de la violencia" nos servirá para definir los efectos de un proceso que enmarca la acción contenciosa, efectos que varían en el tiempo y espacio, de acuerdo a las oportunidades que facilita, activa o limita la acción colectiva (Barrera Guarderas 2001: 68-69).

histórico, dirigido por el ex congresista Carlos Capeleti, cuyos antepasados se remontan a la revuelta de los años treinta. Considerada aprista de raigambre y perseguida por *las* dictaduras, esta facción no reconoce al equipo que controla el gobierno regional, a quien acusa de advenedizo, sin ancestros ni lealtad probada al partido en los momentos difíciles. La segunda facción la encabeza precisamente Ornar Quesada, un reconocido alanista y presidente del gobierno regional. Finalmente, la tercera facción es liderada por Gotardo Miranda, regidor municipal con la base partidaria más organizada, en distritos como San Juan Bautista y el propio Ayacucho.<sup>29</sup> Miranda cuestiona las prácticas de ambos grupos y critica la gestión de Alan García, denunciando que en su gobierno hubo altos niveles de corrupción e ineficacia.

En el proceso electoral de las dos últimas décadas, el APRA logró vencer en las elecciones municipales de 1983, desplazando desde entonces a las demás preferencias electorales. Con la intensificación del conflicto armado su protagonismo decae, desde 1989, hasta desaparecer del escenario político en 1995, conjuntamente con las demás fuerzas partidarias. Posteriormente, recobra fuerzas en 1998, en momentos en que el gobierno fujimorista colocaba a Vamos Vecino a la cabeza de las preferencias electorales en todas las provincias de Ayacucho, con excepción de Vilcas Huamán (ver cuadro 1: "Evolución de preferencia electoral"). Aunque la caída de Fujimori el 2001 aceleró la fragmentación del escenario político, ésta ya era una tendencia que empezaba a manifestarse desde las elecciones municipales de 1993, cuando las listas independientes obtenían el 11.9% en el ámbito departamental, cifra que se incrementaría al 92.91% en las elecciones de 1995. Significativamente, la tasa de ausentismo fue decreciendo, a medida que el Estado consolidaba el control militar de la zona, lo cual avizoraba un *mayor* crecimiento de la población electoral.<sup>30</sup>

Así, en el 2002 el APRA logró encabezar las preferencias en las elecciones regionales y municipales. Gerardo Ludeña, invitado por el APRA, alcanzó una apretada victoria frente a su rival, Rigoberto García

29. Cabe resaltar que tanto en la protesta magisterial como en la mesa de diálogo, fue él quien *estuvo* en representación del alcalde Gerardo Ludeña.

30. De hecho, en los años más intensos de la guerra la mayoría de la población estaba ausente e incluso en muchas ocasiones no se presentaban candidatos.

Ortega, quien postulaba por el Movimiento Inti. El APRA recuperaba así el sillón municipal, en condiciones políticas sumamente inestables. En efecto, los apretados porcentajes obtenidos por los candidatos ilustran la dispersión del voto como un factor significativo para entender la devastación de los símbolos del gobierno local el primero de julio (ver cuadro 3: "Elecciones municipales provinciales 2002").<sup>31</sup> Gotardo Miranda destaca este factor, señalando que la falta de representación del APRA incidió significativamente en la orientación de la violencia:

Lamentablemente, hemos sido elegidos por un porcentaje mínimo. En el caso del gobierno regional con un 30%, y del gobierno local, con un 17% de la población. Entonces se juntan todos los perdedores y hacen más del 50%. (Gotardo Miranda, *regidor municipal*)

En noviembre del 2002 se efectuaron las elecciones regionales, tras el auge de las listas independientes en los comicios de los noventa.<sup>32</sup> Los resultados evidenciaron toda una constelación de fuerzas políticas, favoreciendo la dispersión nuevamente al APRA (ver cuadro 4: "Elecciones regionales: Ayacucho 2002"). Salió elegido como presidente regional Ornar Quesada, ex alcalde de Huanta. Mario Cueto, ingeniero y periodista, considera que el APRA defraudó las expectativas de la población. Por ello, la huelga del magisterio tuvo dos objetivos concretos: luchar contra la privatización de la educación pública y contra la corrupción del sector educación. Esto deriva del hecho que la jefatura de la DREA es asumida mediante un concurso público. En cambio, las direcciones de las UGEL son directamente designadas por el gobierno regional.<sup>33</sup> De este modo, la huelga:

31. García logró el segundo lugar por escaso margen. El día de las elecciones prácticamente era el virtual ganador, pero los escrutinios de un distrito rural llamado Pinchos inclinaron la balanza a favor de Ludeña.

32. Por entonces, las presiones de los movimientos regionales aceleraron el marco legal de la descentralización, quedando en suspenso las atribuciones y competencias reales de los gobiernos intermedios, hasta la aprobación de la Ley de Bases de la Descentralización. El APRA expresó su desacuerdo con el tema de la autonomía financiera de los gobiernos regionales y con el papel del Ejecutivo y el Congreso en la conducción del proceso (Bensa 2002).

33. El predominio del APRA es motivo para que se denuncie influencias partidarias en la designación de contratos y nombramientos, dado que la designación de

Es una suerte de llamada de atención al gobierno central para un cambio de la política educativa, aun cuando se reconoce que no existe una política educativa consolidada, adecuada para nuestra realidad. Entonces, lo que se exigía era que el sector educación en el ámbito de su competencia, resuelva también los problemas que había en la jurisdicción; y, por otro lado, lograr que el gobierno regional asuma su papel de defensa del sistema de educación de Ayacucho y de exigencia para la atención de las principales necesidades y requerimientos de este sector. (Mario Cueto)

### ***EL SUTEP en Ayacucho***

La Casa del Maestro es residencia del FDPA y el SUTEP. Se comenta que antes de la huelga hubo un altercado entre los dirigentes de estos gremios por la posesión del local. Después de la huelga, los dirigentes del SUTEP departamental (vinculado a Pukallacta) y provincial (acusado de senderista) tienen su propia guerra interna. Yuri Revollar, secretario del SUTEA, afirma que las tomas de locales fueron una medida espontánea, "para ser escuchados por el gobierno de turno y de esta manera encontrar una solución a nuestros problemas". Pero tiene discrepancias con la dirección del SUTEP disidente. Señala, por ejemplo, que la huelga se decretó en la convención del 29 de mayo del 2004. Previamente, desde el 2003, se buscaba la derogatoria de la NLGE. El rompimiento con el CEN SUTEP fue el 21 y 22 de marzo del 2003, antes de la octava huelga, cuando las bases clasistas desconocieron a los dirigentes del CEN y decidieron conformar un comité de lucha para dar inicio a la octava huelga nacional indefinida. En ese proceso, considera que Huaynalaya ha ido perdiendo legitimidad. De este modo, deslinda con Huaynalaya por sus "oscuros intereses" expresados en la alianza con el Frente de Reconstrucción del SUTEP (FRESUT), para "capturar la Derrama" y "traicionar a las bases". Denuncia incluso que el congreso estatutario de octubre del 2003 fue manipulado y maquinado por Huaynalaya, usando la estrategia de Patria Roja para perpetuarse en el cargo:

cargos en foráneos es percibida con desagrado. Sin embargo, Max Calle, asesor aprista, señala que el gobierno regional sólo se encarga de asuntos administrativos, y que no tiene relación con la DREA, pues las instancias que lo regulan son la Contraloría y el procurador regional.

Aprobaron el artículo 57, donde decía que: "los dirigentes del periodo dirigen- cial no podían ser reelegidos en ningún cargo". Eso lo han cambiado estos personajes en el sentido que "una vez terminado el periodo dirigen- cial, los dirigentes no podrán reelegirse en el mismo cargo hasta después de dos años". Eso quiere decir que es el mismo estatuto de Patria Roja. Por eso que se dice que está en alianza con Patria Roja, porque utiliza los mismos mecanismos. (*Yuri Revollar, SUTEA*)

Paradójicamente, éste es el argumento de Iber Maraví, secretario del SUTEH, contra Yuri Revollar, a quien acusa de infiltrado, infantil y divisionista. Iber considera que el objetivo era "tumbarse" al gobierno central, algo que no se logró el 2003, puesto que, a su parecer, lograr el trato directo con el MED fue una derrota del CEN SUTEP. De allí que el objetivo principal de la reconstitución sea derrocar al CEN SUTEP. Un objetivo paralelo sería destituir funcionarios locales, como una forma de ganar la simpatía de la población.

Jorge Zanabria, docente con una activa participación en la vida política de Ayacucho, considera que la tensión entre Patria Roja y SL es el tema de fondo que determina la rivalidad entre el SUTE provincial y departamental. Pero Patria Roja no tiene presencia en Ayacucho, salvo figuras diletantes (Mario Cabrera, Edgar Bonilla, Alberto Ochoa). Predomina todo un clima conspirativo y de desconfianzas mutuas. Se sospecha que Yuri Revollar esté en negociaciones secretas con Patria Roja, pero el mismo Yuri acusa a Huaynalaya de estar en tratos con esa agrupación. Para no ser menos, los aliados de Iber en el SUTEA acusan a Yuri de no convocar a asambleas, de no ser democrático, y de hacer las cosas sin conocimiento y sin autorización de la directiva departamental. En todo caso, Yuri Revollar aparece como la piedra en el zapato de SL.<sup>34</sup>

El descontento con el SUTEP oficial es total en Ayacucho.<sup>35</sup> Por ejemplo, un docente local, funcionario en la DREA, considera que aun- que el SUTEP es la única organización que defiende a los maestros ("no

34. Al parecer, hay afinidad con SL en la mayoría de provincias, excepto en Huanca Sancos, Huancapi y Cangallo, donde Revollar tiene más simpatizantes.

35. Al momento de realizar esta investigación, el SUTEA exhibía un ataúd con el nombre de Nilver López, emblema de los enfrentamientos del 2003.

tenemos otra"), es necesario democratizar el sindicato e instancias cla- ve, como la Derrama Magisterial;<sup>36</sup> así como elegir democráticamente a sus representantes y dirigentes, en atención a las reales demandas de los maestros (Félix Valer, DREA). El cuestionamiento al manejo de la Derrama es el punto de coincidencia de todos los docentes, junto con la denuncia de la intención privatizadora de la NLGE. Paralelamente, la pauperización del magisterio exaspera a muchos maestros, que consi- deran al Estado como "el gran incumplidor". En términos del cuestio- nado presidente del CONARE:

El caldo de cultivo para esto es la privatización de la educación y el recor- te de la estabilidad laboral. Si no habría eso, tampoco existiría el comité de reorientación y reconstitución. (*Robert Huaynalaya, CNR*)

Sin embargo, el discurso de la reconstitución tiende a hacer equi- valer privatización con acreditación, racionalización y evaluación doc- ente. No establece mayor debate sobre los contenidos de las reformas ni sobre las implicancias de la calidad educativa. A esto se añade la influencia política de redes sociales y de parentesco entre el SUTEP y el FDPA, cuyas conexiones en buena medida configuran las alianzas electorales.<sup>37</sup> Lo cierto es que existe una estrategia de reorientación y reconstitución del sindicalismo clasista, dentro de la cual podrían estar operando los "acuerdistas" de SL. Indicios no faltan, como evocar a los "más de cien muertos" caídos en la jornada de 1969 (FBA 2004), así como plantear la liberación de los presos políticos en la plataforma de lucha, para acusar a los dirigentes del CNR de senderistas.<sup>38</sup> En este contexto aparece Yuri Revollar, un profesor desocupado, egresado de un pedagógico, que encabezó la toma de locales de la UGEL el 2001,

36. La Derrama es una de las quinientas empresas más rentables del país. Recauda 36 millones de soles anuales. En el 2004 logró la mayor utilidad neta de su histo- ria: 20'203,268 nuevos soles (SUTEP 2005).

37. Es el caso de Rigoberto García, quien tiende a ser ubicado dentro de la denomina- da "sagrada familia" que cohesiona a SL con las organizaciones populares.

38. Informes de inteligencia consignan que Huaynalaya estuvo dando charlas en las cárceles de Lima poco antes de la huelga. Tampoco es inusual que se presente, o envíe delegados, a los eventos de los familiares de los presos y desaparecidos, en universidades públicas y escuelas sindicales.

pidiendo plazas para los profesores titulados. Logra ser contratado, es re asignado en la ciudad y se gana el reconocimiento de sus pares. Así, asciende rápidamente a secretario general del SUTEA y a la vicepresidencia del FDPA. Pero Revollar carece de formación política y su perfil es de agitador más que de cuadro político. "Por eso Ibert Maravi le para dando cuando discuten temas políticos, sindicales" (Juan Camborda, Correo).

En general, no hay en el SUTEP un cuestionamiento al discurso de la violencia como método para cambiar la sociedad. Cabe anotar, empero, que el discurso a favor de la violencia también ha cambiado. En lo que se refiere a SL, se afirma que personas con un pasado senderista ahora postulan a cargos públicos. No obstante, se mantiene entre los dirigentes una marcada ambigüedad al respecto, entre la desaprobación al "oportunismo electorero" y la necesidad de establecer alianzas que equilibren las expectativas insatisfechas con el ejercicio del poder. El mismo Huaynalaya no descarta que se presentaría a elecciones si las bases, mediante asamblea, lo determinaban.<sup>39</sup>

### ***Las instancias de mediación***

Desde el lado de la denominada sociedad civil destacan distintas instancias intermedias, como la Iglesia, las ONG, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) y la Defensoría del Pueblo. Estas instancias tuvieron un papel crucial, aunque insuficiente, para el logro de una solución al conflicto magisterial. En otro nivel, ubicamos a los medios de comunicación, cuya intermediación también fue clave en la resonancia de la violencia. Veamos la situación de estas instancias al momento de la huelga. La Iglesia Católica intercedió desde el principio por soluciones consensuadas. Empero, la huelga del 2004 no fue adoptada como un problema nacional, ya que Bambarén y Galatea no intervinieron, como tampoco el arzobispo, siendo el padre Crespo y la madre Covadonga quienes mediaron en la mesa de diálogo. Por otra parte, la MCLCP no es representativa de los intereses sociales, es débil

39. "Yo no soy quién para contradecir a las bases", acotó a la prensa (*La República*, 5 de julio del 2004).

y está dividida. Ello le dificulta establecer niveles de comunicación con el gobierno, siendo un espacio poco concertador. Las movilizaciones no encuentran en la MCLCP un canal de intermediación eficaz. A ello se añade un acendrado sentimiento antioenegista, que viene incluso del gobierno regional.<sup>40</sup> El malestar ante las ONG radica en que no existe comunicación sobre sus labores. Es sintomático, por ejemplo, que el presidente del FDPA recién se enterase en Lima de que existían quince ONG en Ayacucho que trabajaban en derechos humanos. En el tema estrictamente educativo, esto es aún más crítico, pues no ha habido un incremento presupuestal importante para el sector, siendo el año pasado el presupuesto de sesenta millones, cuando el Consejo Nacional de Educación había pedido seiscientos.

Según Hugo Reynaga, de TAREA, existe un proceso de fortalecimiento de políticas públicas en educación. Por iniciativa de algunas ONG y del gobierno regional está alentándose un proyecto educativo regional para Ayacucho, en conjunción con el marco normativo de la descentralización. En ese sentido, los concejos de participación regional involucran más al gobierno regional, pero no son necesariamente un avance. Sin embargo, es preocupante que instancias como el Consejo Regional de Educación no se hayan pronunciado sobre la NLGE. El problema es que no hay claridad sobre el rol que tiene que asumir el MED y la Dirección Regional de Educación (DRE). Lo interesante de la huelga del 2004 es que inicialmente fue un reclamo de procesos de diálogo con la municipalidad y el gobierno regional, pero no se planteaba el tema de la moralización y, su contraparte, la eficiencia de la gestión, de mayor atención a la demanda educativa, en un escenario de sobreoferta en educación.

Podemos deducir que estas instancias tienen dificultades para concertar soluciones al problema educativo y magisterial, por una serie de factores. En principio, la relación del FDPA con el municipio es de

40. Las ONG en Ayacucho hacen labor en desarrollo, educación, derechos humanos y capacitación. A iniciativa del Foro Educativo, hace tres años se conformó el NER, una red de 17 instituciones que busca desarrollar políticas educativas para la región y abrir un espacio de debate sobre el tema educativo. Los temas que están en su agenda de discusión son la escuela unidocente, el analfabetismo y las recomendaciones de la CVR.

confrontación y demandas concretas, mientras que con el gobierno regional establece demandas maximalistas. Los dirigentes tienen capacidad de movilización pero incapacidad de negociación. Esto incide en su relación con las instancias intermediarias, puesto que no participan del Consejo de Coordinación Regional, pudiendo hacerlo; van eventualmente a la MCLCP, con una actitud de oposición y confrontación; usan permanentemente las radio emisoras locales para aproximarse a la población urbano marginal; y rechazan medidas, como la evaluación de mejoramiento de calidad y las propuestas de políticas educativas regionales, negándose a participar en el NER, a pesar de ser constantemente invitados (Tito Abada, SER). En segundo lugar, los partidos políticos no intermediaron como tales en la mesa de diálogo; de hecho, el APRA estuvo actuando como reacción y a la defensiva. En ausencia de partidos, hubo un acatamiento pasivo respecto a las demandas del SUTEP. De este modo, la MCLCP, que era la instancia indicada para negociar una solución, perdió la oportunidad de fortalecer su presencia (José Coronel).

La Defensoría del Pueblo, en su calidad de ente estatal y judicial, desempeñó el papel de intermediario clave en todo el proceso de la huelga magisterial. El representante de la Defensoría del Pueblo, Fernández Mavila, señala que la toma de locales públicos no es un derecho, sino un delito en agravio del Estado. Durante la huelga, el Defensor advirtió a los maestros que estaban incurriendo en un ilícito penal, y que la policía estaba autorizada a actuar. En su opinión, los fiscales de turno procedieron dentro de lo legal. Previamente, hicieron una exhortación, estableciendo un acta, por la cual el Ministerio Público verificaba las condiciones en que se hallaba el local tomado. Pero el desalojo cambió drásticamente la situación, poniendo en evidencia el desconocimiento de los docentes de sus derechos sindicales, pero también un control desproporcionado de las fuerzas represivas.<sup>41</sup>

Finalmente, el papel de los medios de comunicación en la exacerbación del conflicto fue decisivo, al generar una especie de sentido común

41. En la DREA, un profesor anciano fue impactado por una bomba lacrimógena en el estómago. Según la policía, trataba de escapar por las paredes y el techo. La policía registró cuatro maestros heridos de gravedad en el desalojo. Este tipo de situaciones requieren investigación judicial.

de confrontación sustentado en la fuerza de los rumores, que potenció la resonancia de la violencia. El escaso tiempo que lleva funcionando la escuela de comunicación de la UNSCH hace que se carezca de profesionales ayacuchanos en periodismo radial y, peor aún, televisivo. Los diarios y radioemisoras no contratan periodistas de investigación profesionales. En este aspecto, radio Wari y Atlantis fueron las principales portavoces de la huelga; mientras, las declaraciones televisivas del ministro Ferrero generaron un rechazo colectivo, tal vez mayor que el propiciado por el rumor de los muertos, pero esta vez orientado a una demanda de paz.

En síntesis, podemos afirmar que el campo del conflicto del 2004 en Ayacucho es múltiple y expresa lógicas simultáneas. Empero, su dinámica se halla determinada principalmente por dos actores de vieja raigambre en la región: el APRA y el PCP-SL. ¿Hasta qué punto sus intereses partidarios confluyeron el primero de julio? ¿De qué manera los repertorios desplegados conectaron con intereses y demandas colectivas? Aproximarnos a una respuesta podría explicar por qué una paralización gremial termina convertida en una movilización social, así como esclarecer el papel de actores intermediarios (caudillos y medios locales) y marginales (moto taxistas y pandilleros) decisivos en la resonancia de la violencia.

### El sentido de la protesta

Poco antes de la huelga magisterial, circulaba en Ayacucho una reseña histórica, editada con motivo del aniversario treinta y cinco de la lucha contra el decreto ley 006, que suprimía la gratuidad de la enseñanza a los alumnos que repiten. El documento, rememorando dicha jornada, convocaba a retomar la defensa de la gratuidad en un nuevo contexto. Sin embargo, previendo un clima convulsionado, destacaba que esta lucha:

No significa necesariamente volver a los hechos trágicos que enlutó a los pueblos de Huanta y Ayacucho, por tanto nuestro pueblo nunca quiso la violencia ni las muertes que provino siempre de las fuerzas represivas del gobierno de turno para quitarles a los pobres el derecho a la educación. (FBA 2004: 3. *La introducción está firmada por Rigoberto García*)

Inequívocamente, la gesta del 21 de junio de 1969 quería repetirse en Ayacucho.<sup>42</sup> Así, en plena conmemoración de un hecho emblemático en la "memoria viva del pueblo ayacuchano" (Degregori 2004), la denominada "novena huelga" surgía tras un proceso de disputas al interior del SUTEP. Pero sólo alcanzó notoriedad el primero de julio, cuando estalló la violencia y el Estado denunció la presencia senderista. Obviamente, los escenarios y los tiempos han cambiado, y el Sendero de 1969 no es el mismo Sendero del 2004. En este nuevo contexto, Jeffrey Gamarra (IPAZ) considera que SL apostaría por generar un espacio intermedio entre la legalidad y la no legalidad, entre el partido político electorero y el partido político de masas. Este intersticio es el espacio natural de Sendero, en disputa con Patria y Pukallacta. Su objetivo sería generar estallidos que demuestren capacidad de enfrentar al sistema, como una manifestación de fuerza y vigencia, sin necesidad de llegar a la lucha armada. De esta manera, SL demostraría su capacidad de adaptarse a nuevas condiciones. El vacío estatal y las deficiencias del sistema democrático serían la oportunidad para que SL engarce con las demandas sociales.

Cabe añadir que los cambios operados desde 1969 son abismales. Primero, las condiciones de vida para los maestros ayacuchanos han empeorado. Segundo, el escenario rural ha sufrido transformaciones irreversibles. Tercero, Ayacucho ha experimentado en la última década un crecimiento desmesurado, con el consiguiente incremento de la delincuencia juvenil y el desempleo.<sup>43</sup> Cuarto, ésta fue una tragedia sin muertos, mártires ni líderes. Los dirigentes del SUTEP disidente no tienen la aureola de Guzmán, Kawata o Díaz Martínez. Quinto, esta vez fueron los medios de comunicación los que operaron como "la caja de resonancia" que exaltó los ánimos de la población, creando un efecto de realidad en torno a un rumor que resultó ser falso.

42. Dicha jornada fue apropiada por SL, constituyendo poco a poco parte de su "historia oficial" (Degregori 1990). Como se sabe, SL entró desde entonces a un proceso de aislamiento, endurecimiento ideológico y entrenamiento militar, a contracorriente de la izquierda legal, que participó en las urnas desde 1980.

43. No es casual que el primero de julio la ciudad fuera asolada mayormente por jóvenes desocupados, pandilleros y mototaxistas, mientras el gobierno central hablaba de una asonada liderada por maestros y conducida por Sendero Luminoso.

El desarrollo de la huelga manifestó así el cruce de varias lógicas, donde los intereses particulares, partidarios y colectivos no aparecen claramente delimitados. En principio, aparecía la división del SUTEP como el tema de fondo para la convocatoria a una nueva huelga.<sup>44</sup> En segundo lugar, el desenlace violento pudo evitarse. La toma del municipio obligó al gobierno municipal y al gobierno regional ayacuchanos, ambos con autoridades apristas, a dialogar con los huelguistas, bajo el compromiso de interceder por ellos ante el gobierno nacional. No obstante, el proceso de diálogo se rompió abruptamente el primero de julio, tras una serie de desencuentros previos, con el violento desalojo de los maestros. De esta manera, el clímax del primero de julio combinó un alto nivel de dispersión y desorganización con una insólita capacidad de movilización y cobertura, principalmente radial. El Ministerio del Interior registró hasta 110 acciones efectuadas durante la protesta, desde concentraciones, movilizaciones, mítines, plantones y bloqueos de pistas, hasta la quema y saqueo de las principales instituciones de gobierno. A continuación, abordaremos las dimensiones temporales, espaciales y de alteridad tejidas alrededor de la protesta del 2004.

### *Los tiempos*

Zemelman distingue un doble dinamismo en la experiencia contenciosa: el tiempo objetivado y los ritmos temporales. Es decir, el tiempo de los acontecimientos "objetivos" y el tiempo de las temporalidades "subjetivas", en sus flujos, intensidades, saltos y estancamientos (Zemelman, en Barrera 2001: 50). Los sujetos se movilizan en dos temporalidades distintas —la normalidad y la violencia— que se entrecruzan, en una dialéctica siempre cambiante, con deseos, carencias y creencias. Teniendo en cuenta esta distinción, en el ámbito objetivo distinguimos cuatro momentos en la protesta magisterial del 2004; a) la toma del municipio provincial; b) el proceso de diálogo; e) el desalojo y retoma

44. En la segunda convención nacional del 30 de mayo del 2004, el SUTEP dictaminó suspender cualquier medida de fuerza contra el gobierno. Un día antes, las bases clasistas ratificaban el inicio de la "novena huelga nacional" para el día 21 de junio, en alusión al aniversario de la lucha por la gratuidad. Se conformó así el CONARE, encabezado por Huaynalaya y abocándose a la tarea de conformar frentes de defensa de la educación pública, gratuita y única (SUTEP 2004: 12).

de los locales; y d) el desborde violento y la intervención de la Dirección Nacional de Operativos Especiales (DINOES). Creemos que aunque la elección de Huaynalaya como presidente del CONARE es un precedente decisivo en esta historia, no fue determinante en su curso y desenlace. Simultáneas temporalidades se dieron cita aquel primero de julio en la plaza Mayor de Ayacucho.

No reconocida oficialmente por el CEN SUTEP, la huelga parecía condenada a la marginalidad. Por su parte, por acuerdo de asamblea, el FDPA decidía apoyar al magisterio, convirtiendo la movilización en un paro regional. El presidente del FDPA, Hugo Huamaní, quería descentralizar el paro. Para ello, se dispuso que cada sector —campesinos, sindicato y mercados— hiciera sostenible el paro todo el día, informando sus plataformas de lucha a sus respectivas bases. Aparecieron así nuevos liderazgos en los sectores de transportes y los estudiantes de secundaria.<sup>45</sup> La consigna era centralizar la protesta en la ciudad. Los mítines del SUTEP se desarrollaban en las calles, de manera organizada. Las bases de provincias contaban con el apoyo de sindicatos, organizaciones barriales, comerciantes, transportistas, madres del Vaso de Leche y escolares. Se organizó ollas comunes, con el apoyo de mercados como el 13 de abril, los clubes de madres y la cooperativa magisterial. Se conformaron así cuatro subgrupos, divididos por turnos, que se desplazaban por la ciudad, logrando hasta 16 movilizaciones simultáneas.

Estrictamente, la huelga magisterial empezó con la toma simultánea de la DREA y la UGE Huamanga, el 22 de junio.<sup>46</sup> Para entonces, ya eran miles los docentes movilizados, procedentes de Chuschi, Vilcas, Cangallo y provincias aledañas.<sup>47</sup> Los funcionarios veían a los maestros agitando consignas y banderas, alegando que "tomarían el local

45. Desde el inicio de la huelga, los maestros marcharon con estudiantes y APAFAS. Los estudiantes fueron convocados a través de los municipios escolares, organizados en la ARLE.

46. Previamente, en la quincena de mayo, se intentó tomar el local del gobierno regional, pero esta institución se previno con un doble resguardo policial.

47. Huanta no acató la consigna de bajar a la ciudad e hizo una movilización aparte, centrada en la toma de la UGEL, en función de reivindicaciones muy concretas, de profesores contratados o que pedían reubicaciones.

porque no les hacían caso". Según los dirigentes del SUTEP, las tomas fueron espontáneas. Para entonces, la dirección nacional del SUTEP decía que sólo el 3% del magisterio nacional acataba esta huelga, que había nacido ilegal y era un fiasco.

El sábado 26 de junio empezaba una feria artesanal en el patio del municipio, organizada por la Gerencia de Desarrollo del Consejo Municipal. El evento contaba con la banda de músicos del municipio. Había ingreso libre y escaso resguardo policial. Esa mañana, durante una marcha, un grupo de veinte maestros ingresó al municipio, tomando como rehenes a la guardia municipal y al serenazgo. Los artesanos fueron retirados por la puerta principal. En las siguientes horas hubo una serie de enfrentamientos entre los huelguistas y algunos grupos contratados para desalojarlos, interviniendo el FDPA en apoyo a los maestros. La policía no intercedió. El frustrado desalojo culminó con el jefe de Seguridad Ciudadana sacado en vilo a la plaza, junto con los atacantes capturados.<sup>48</sup> Por lo menos siete profesores fueron heridos, tres de gravedad. Para el domingo 27, los maestros se apropiaron de más oficinas y del pasadizo.

Los funcionarios se hallaban inquietos, temerosos de que se repitiera un Ilave. Se ejecutó un plan de emergencia en la municipalidad. El lunes 28, los funcionarios se desplazaron provisionalmente a la gerencia de Servicios Públicos, en un local transitorio. Asimismo, se instaló una primera mesa de diálogo, mediada por el obispo Antonio Crespo, entre representantes del municipio (Gotardo Miranda) y de los maestros (Iber Maravi).<sup>49</sup> Se acordó que una comisión, encabezada por el alcalde Ludeña y el presidente del gobierno regional, Ornar Quesada,

48. Hay dos versiones. La primera señala que el ataque ocurrió al día siguiente, desde el techo del municipio, con los atacantes entrando *por* la universidad y trepando la catedral (Lupe Coronel, SUTEH). La segunda señala dos conatos de violencia, entre la mañana y la tarde del 26 de junio, con pandilleros, serenos y "búfalos" (juventud aprista). Según el órgano del SUTEP local, a los atacantes se les incautó una bandera roja con la hoz y el martillo, que supuestamente pretendían mostrar a la prensa para "justificar la masacre y posibles asesinatos contra los maestros" (SUTEH 2004).

49. La mesa fue instalada en el Centro Cultural San Cristóbal, contando además con la participación del alcalde de Huanta y de representantes de la MCLCP, la DRE, Transparencia, el Comisionado por la Paz, el concejo provincial, la prefectura y el FDPA.

vijara a Lima e intercediera ante el Congreso por los maestros.<sup>50</sup> Los huelguistas exigían trato directo con Sota Nadal. Pero el ministro afirmó que no podía haber trato directo con más de un SUTEP. Al final, ante la congresista Valenzuela, se negó a intervenir. Para entonces, Huaynalaya también viajaba a Lima, a negociar ante el Congreso las demandas del sector que lideraba.

El nivel de improvisación y des coordinación crecía cada día. El presidente del gobierno regional ofrecía mediar ante el ministro de educación directamente, pero no avanzó. El alcalde logró tener algunas reuniones para buscar la concertación y el acuerdo del desalojo del local, pero no coordinó con el gobierno regional. Tampoco se convocó al encargado de la policía nacional, como se hacía regularmente, para que las autoridades decidieran y la policía sólo ejecutase.<sup>51</sup> Por otra parte, el congresista Chávez Chuchón ofrecía interceder en Lima, pidiendo audiencia ante el MED. El diálogo empezaba a agotar la paciencia de ambos bandos. Los maestros organizaban mítines en la plaza de Armas, usando los altavoces del municipio.<sup>52</sup> Ludeña y Quesada seguían en Lima. Corría el rumor de que habría un desalojo violento. Para el municipio era clave recuperar el primer piso, por ser el área de recaudaciones de impuestos. La mesa llegó al acuerdo de ceder el frontis. Los maestros comunicaron que esta decisión se consultaría a las bases el primero de julio.<sup>53</sup> Pero, la víspera, la policía obtuvo el permiso judicial para el desalojo en Ayacucho y Huanta, a las 11:45 de la noche,

- 
50. Aparentemente, hubo buena disposición del municipio, pues la ley de municipalidades 27972 incorpora el tema educativo en su artículo 82. Por ello, el alcalde se comprometió a viajar a Lima con el petitorio (Felix Valer).
51. El coronel de la policía, que había llegado dos meses antes, señala que el desalojo fue una orden dada desde Lima, para ejecutarla simultáneamente en Huanta, Ayacucho, Huancayo y Huancavelica (José Coronel).
52. Según una maestra, la plaza estaba más llena que en Semana Santa, siendo significativa la presencia de las madres del Vaso de Leche, que con tono duro increpaban al alcalde, en quechua y en castellano (Lupe Coronel, SUTEH).
53. Según algunos funcionarios, el municipio había dado un ultimátum a los profesores. Según Iber Maraví, el 30 de mayo el magisterio estuvo dispuesto a dejar las oficinas externas a partir del día siguiente, después de comunicar a sus bases el acuerdo.

efectuándose la orden simultáneamente a las 2:15 de la madrugada del primero de julio.<sup>54</sup>

Tres fiscales del sector educación decidieron autorizar la intervención policial. El desalojo culminó a las 3:20 de la madrugada. Según vecinos allende al municipio, ya había rumores de que desalojarían a los maestros. Por eso, habían previsto silbatos, establecido turnos e incluso habían sacado el parlante para poder comunicarse constantemente. Cuando ingresaron los policías, los huelguistas empezaron a utilizar el parlante; pidiendo auxilio, también a través de celulares. Los maestros eran auxiliados con agua fría. Las bombas lacrimógenas obligaron a unos a lanzarse de los techos, otros salían vomitando. En las periferias, los vecinos eran conminados a unirse, de puerta en puerta, mientras se empezaba a reclamar por un paro regional. En las calles se rumoreaba que se había masacrado a los maestros. El rumor fue creciendo, difundiéndose como noticia en las radios locales más sintonizadas, desde las cinco hasta las diez de la mañana, con llamadas de notificantes que se identificaban como miembros del FDPA y la FEDECMA.<sup>55</sup>

Esa madrugada, el FDPA decretó paro regional. A las ocho de la mañana no había un solo carro en la ciudad. Una multitud se agolpaba en las calles, compuesta mayoritariamente por estudiantes de secundaria y jóvenes trabajadores de los mercados. Los manifestantes bloquearon la ciudad en dos horas. El objetivo era retomar el municipio. Para ello, venían proveídos de cohetes, vinagre y agua, mientras se extendía el apoyo a los heridos, se armaban piquetes y se convocaba a plegarse a la lucha, con bocinas, altoparlantes y emisoras. A la altura del Hotel Plaza, un enjambre de estudiantes no dejaba pasar a la plaza Mayor. En nueve de diciembre, unos profesores tomaron piedras. Se formó una masa cada vez más compacta alrededor de la plaza Mayor, desde los tres jirones de acceso del lado norte de la capital. La policía comenzaba a replegarse, agotando todas sus bombas lacrimógenas, en un intento de impedir que la gente ingresara a la plaza Mayor. En algunos sectores,

- 
54. Mario Cueto señala que el representante del municipio pidió la intervención del Ministerio Público y que la fiscalía dispuso el desalojo. Como la autoridad debía ejercer sus funciones, se procedió al desalojo de los locales en el marco de lo legal.
55. Se dice incluso que en una emisora nacional (Radio Programas), Huaynalaya propaló la noticia de dos o tres maestros muertos.

la policía debió disparar al aire. La tensión era muy fuerte, el gas llegaba hasta Belén. La gente cogía las bombas y las metía en baldes con agua.

Para entonces, más de cinco mil personas se congregaban alrededor de las bocacalles del jirón Asamblea, 28 de Julio, Callao y Lima. No hubo agitadores. Los manifestantes andaban con el rostro descubierto, sin megáfono, volantes o unidad de consigna, salvo "el pueblo no se rinde carajo", "el pueblo nunca será vencido" o "abajo fulano". Una minoría portaba botellas descartables llenas de gasolina. Al mediodía, las puertas del municipio eran tumbadas. Los policías terminaron siendo golpeados, mientras se incendiaba el local, pese a la resistencia de algunos funcionarios. Se quemaron todas las oficinas de recaudaciones del primer piso. En ese momento, un grupo enrumbo a la casa del alcalde, pero no encontró a ninguna autoridad. 56 También intentaron tomar la catedral, mientras otros optaron por seguir el recorrido hacia el Poder Judicial. En el camino, rompían las lunas del Hotel Plaza, sustrayendo licores y devastando el estudio fotográfico de Walter Alejos. El estudio era parte del conjunto arquitectónico de la ciudad y era el mejor de Ayacucho.

En la Corte Superior de Justicia intentaron ingresar al Colegio de Abogados. Los magistrados escaparon por la parte de atrás. Algunos dirigentes estudiantiles impidieron la quema del Poder Judicial, siendo apoyados por la Cruz Roja Internacional. En tanto, en la callejuela del gobierno regional, la congestión era de tal magnitud que nadie podía intervenir. La policía tuvo que abandonar el ambiente. Se dice que los funcionarios, incluido Omar Quesada, escaparon por el techo. Luego de tres horas, un grupo destruía la puerta del gobierno regional con una piedra tallada sustraída de la plaza, incendiándolo también. 57 La policía, rebasada, se replegó en la comisaría.

Aunque la gente salía con banderolas, con el fragor era imposible identificar a nadie en el tumulto. Los dirigentes del FDPA, de San Juan, y de los clubes de madres pedían garantías a la Defensoría del Pueblo,

56. Algunos funcionarios entrevistados pensaban que Ayacucho se estaba convirtiendo en Ilave, que querían matar al alcalde, "que todo el mundo quería ser autoridad y hacer lo que le diera la gana".

57. Sucesivamente, otros grupos atacaban ECASA, que por entonces estaba instalando nuevos medidores de agua, y destrozaban el Hotel San Francisco, propiedad de Ludeña. Por el jirón Vivanco, buscaban ingresar a la comisaría y al complejo policial, donde estaba la Dirección Nacional Contra el Terrorismo (DINCOTE).

mientras reivindicaban el derecho a la insurgencia. "Cuando el pueblo toma decisiones, las toma. Es el pueblo que se levanta, con sus madres de familia", decían. Estaban visiblemente desconcertados ante los niveles de violencia que iba tomando la protesta. En el gobierno regional, algunos funcionarios invocaban por radio guardar la calma a la población. Para entonces, había seis detenidos en la comisaría. Sólo uno era estudiante. Diez policías se encontraban heridos. Por seguridad, los dirigentes decidieron quedarse en sus casas. Se enteraron que llegaba un contingente policial de Lima, en avión. Todo el camino al aeropuerto estaba lleno de piedras.

La televisión local emitió un avance de noticias a la una de la tarde. Se mencionó que había dos muertos, pero algunos reporteros constataron que no estaban ni en el hospital ni en sanidad de policía. Casualmente, Ludeña y Huaynalaya se encontraron en Lima, en la puerta del Congreso de la República. Ambos se increparon la responsabilidad de los hechos. Finalmente, a las 4: 45 de la tarde, llegaron los agentes de la DINOES. El Ministerio Público había dispuesto no detener a nadie, salvo por delito de resistencia a la autoridad. En la noche, los medios locales transmitieron las noticias con temor, pues todavía había gente merodeando en la plaza. Con ese temor salieron al aire las imágenes sin editar, "para que se viera como fue en realidad". Del contingente venido de Lima, cincuenta policías se quedaron quince días, alojados en el salón municipal.

La destrucción causó consternación en la gente, principalmente entre los dirigentes y docentes que movilizaron inicialmente a la población, generándose una respuesta de rechazo a la violencia. El 2 de julio, la Defensoría conformó una mesa con la madre Covadonga, representantes de la municipalidad, el gobierno regional, la DREA y alcaldes de los distritos de San Juan y Carmen Alto. La mesa era convocada por el obispo accesitario, Antonio Crespo, en el Centro Cultural San Cristóbal. Se formó comisiones para ayudar a los heridos y a los niños que habían sido capturados, intentando evitar su traslado a Maranga. Finalmente, una delegación viajó a Lima a dialogar con el ministerio. Invitaron a interceder al congresista Chávez Chuchón. El alcalde seguía ausente. 58

58. Según Antonio Crespo (Iglesia), uno de los acuerdos de la mesa de diálogo fue el de promover audiencias públicas sobre la NLGE, y que el ministro Ferrero se

La opinión pública no se hizo esperar. Nilver López, secretario general del SUTEP oficial, indicó a la prensa que Huaynalaya pertenecía a la facción de los acuerdistas del PCP-SL. Afirmó que el sindicalismo clasista es unitario y no confunde partido con sindicato. Por tanto, Huaynalaya pretendía usurpar la dirección del magisterio. Aseguró además que el suceso del primero de julio no fue parte de una huelga, sino de una mera paralización. Por su parte, Robert Huaynalaya sostuvo a la prensa que el alcalde contrató matones para el desalojo. Denunció la existencia de una "mano negra", como en la Marcha de los Cuatro Suyos. Aunque al principio denunció dos muertos, luego señaló que estaban en estado de coma. Consideraba que la lucha era por la defensa de la gratuidad y la estabilidad laboral, y contra el oportunismo de Patria Roja, acusando al CEN SUTEP de "vende huelga y traidor". Planteaba asimismo el carácter privatizador de la NLGE, al permitir la racionalización de las plazas docentes e incrementar el aporte de los padres de familia, y por basarse en la ilegítima Constitución de 1993.

Desde la clandestinidad, el secretario provincial del SUTEH exigía la renuncia de los ministros de Interior y de Educación, así como las disculpas públicas del premier y el desagravio del Poder Ejecutivo. Ratificaba además la versión de la "mano negra". Finalmente, los dirigentes del FDPA se hicieron presentes el 3 de julio en conferencia de prensa. En Lima, Ornar Quesada logró que el presidente del CND, Luis Tais, recibiera a los maestros. Los dirigentes de las bases clasistas, excepto Huaynalaya, fueron recibidos por funcionarios designados del MED. De esta manera, la huelga se suspendió el 9 de julio, con la firma de un acta de once puntos entre el MED y las bases regionales de CONARE. En el ínterin, los dirigentes eran denunciados por delito de terrorismo por la procuradora de la república, Sonia Medina. También fueron denunciados por el presidente de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho, el procurador del MED y el procurador de la Municipalidad Provincial de Huancavelica.<sup>59</sup> Por su parte, Defensoría del Pueblo exigía

---

disculpas por haber acusado a la población de terrorismo. Se acordó también realizar una marcha por la paz, pero se la dividió en tres marchas: primero marchó el gobierno regional, sin considerar los acuerdos de la mesa de diálogo, luego la Defensoría del Pueblo y por último el FDPA.

59. Posteriormente, la orden de detención fue cambiada por una orden de comparecencia.

la inmediata libertad y garantías a la integridad física de los detenidos. Programó una marcha por la paz en una semana, pero esta nunca se realizó. Se denunció que había interés político. La Iglesia también anunció una marcha religiosa. Transcurrieron dos semanas y el APRA terminó convocando la marcha, en medio de las dudas de la MCLCP en convocar y confrontar al SUTEP. De este modo, Gerardo Ludeña y Omar Quesada encabezaron la marcha, ante el desconcierto de la mesa de concertación.

### *Los espacios*

Ayacucho es una sociedad geográficamente fragmentada, situada en un espacio regional cuya tendencia a la desarticulación se ha incrementando en este siglo, con el crecimiento de la ciudad de Ayacucho (Gonzales *et al.* 1995). El proceso de fragmentación social se agudizó con la expansión urbana de los años cincuenta. Hasta entonces, el centro histórico no había sufrido cambios significativos en su configuración colonial. La expansión de la ciudad, la creación de barrios y la proliferación de organizaciones alteraron drásticamente el centro del poder tradicional. En forma consecutiva, la reapertura de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga, en 1959, convirtió a la ciudad en un activo polo de desarrollo económico y cultural. En ese contexto ocurrió la movilización por la gratuidad de la enseñanza de 1969. Para entonces, la ciudad contaba con 25 mil habitantes. En 1993 ya eran 150 mil.<sup>60</sup>

La huelga magisterial del 2004 tuvo como epicentro la provincia de Huamanga. Fue acatada inicialmente por las bases clasistas de la sierra central, a las que se sumaron las de la sierra sur y algunas provincias de la costa norte y centro.<sup>61</sup> Según Yuri Revollar, en la octava

---

60. Un sector de explosivo crecimiento es la juventud urbana. Se calcula en 133 el número de pandillas juveniles que operan actualmente en Ayacucho, mientras que los mototaxistas se han incrementado notoriamente, al punto que el municipio dispuso que ningún chofer ingrese al centro histórico, generando un conflicto con ese sector.

61. A diez días de la huelga, un informe del Ministerio del Interior consideraba que el 47% del magisterio acató la huelga en Ayacucho, Huancavelica, Junín y Puno, así como en Ancash y Lima.

y novena huelgas, las provincias de Cangallo, Víctor Fajardo, Vilcashuamán y La Mar garantizaron la lucha en el ámbito regional. En la novena huelga se sumaron Sucre, Huanca Sancos y, ya casi finalizando, Huamanga, que participó con un mínimo porcentaje de su población magisterial. Lo mismo hizo Huanta, aunque desobedeció la directiva de centralizar la protesta en Huamanga y adelantó las acciones. Hugo Huamaní (FDPA) señala también que la participación de provincias fue mayoritaria, con excepción de Huanta y el sur aprista.

En principio, la trayectoria espacial de la protesta seguía el trazo tradicional del movimiento social en Ayacucho. Es decir, partía de 9 de diciembre, llegaba al Hotel Plaza, rodeaba la plaza Mayor, cruzaba por el municipio, subía por el jirón Callao y volteaba por el jirón Libertad, hacia el mercado.<sup>62</sup> La cartografía de la protesta revela un "itinerario tácito" de instituciones que fueron objeto del ataque, incluidas oficinas de servicios, edificios públicos y propiedades específicas.

Los organismos intermediarios del MED se ubican en la periferia del centro histórico. La UGE está en el ex penal de Ayacucho, frente a la plaza María Parado de Bellido. La DREA se halla entre los mercados adyacentes y la comisaría. Por su parte, el gobierno regional queda en los alrededores de la plaza Mayor, adyacente al municipio. En los días más álgidos, gran parte de la movilización se concentró en el centro histórico. El primero de julio se saqueó las principales instituciones de gobierno (el municipio provincial, la dirección regional, Corte Suprema de Justicia de Ayacucho) y diferentes instituciones civiles, como hoteles (propiedades de la Derrama Magisterial y del alcalde Ludeña) y el estudio fotográfico del congresista Walter Alejos. Se registró la pérdida de archivos clasificados de la municipalidad, la prefectura y el gobierno regional.

En ese perímetro, se preguntaba un analista local, ¿por qué no se atacaron tiendas comerciales? Lo cierto es que la trayectoria de la protesta nos revela dos cosas: primero, aunque muchos funcionarios consideraron que gran parte de los manifestantes eran "desconocidos", nadie desconocía los centros y símbolos del poder, más aún si se

62. "Es el espacio que se toma en cuenta y es el espacio donde encuentras motivos para tirar piedras, para incendiar, todo" (Jeffrey Gamarra, IPAZ).

enfaticaba su carácter "corrompido"; segundo, el primer intento de desalojo del municipio fue a través de sicarios. ¿Sería aventurado sostener que estos sujetos fueron los mismos que luego perpetraron, sino el ataque al poder municipal y regional, sí a las propiedades de los opositores o competidores del APRA, como el congresista Alejos? Esta es una cuestión por dilucidar en la investigación propiamente policial.

El centro de operaciones de los huelguistas, para las asambleas de delegados Y la presentación de informes, fue la Casa del Maestro. El local servía además de alojamiento a docentes de las provincias aledañas, quienes también residían en casas de familiares Y amigos. Es significativo que las primeras escaramuzas de violencia ocurrieran frente al hotel de la Derrama.<sup>63</sup> Cabe resaltar que los grupos de profesores fueron del hospital a la universidad, la facultad de educación Y el mercado Neri García, mientras que otro grupo se desplazó a la residencia de estudiantes. De este modo, en el enfrentamiento en la plaza Mayor participaron universitarios, que llegaban desde la residencia, ingresando por 28 de Julio y regresando a Dos de Mayo. Fueron dispersados por la policía. Desde el jirón Cuzco también salían manifestantes.

Desde el principio hubo confusión sobre los montos de las pérdidas materiales, considerando que se extrajeron desde objetos-trofeo (como el tarjetero del municipio), computadoras, discos duros, documentos y dinero en efectivo, hasta armamento. Algunas cosas se recuperaron de inmediato, como la caja fuerte del municipio. No obstante, el monto total de las pérdidas no ha quedado del todo claro hasta la fecha.<sup>64</sup> El centro de la furia fueron el alcalde y el presidente regional, quienes presumiblemente dieron la orden para desalojar. Se acusaba directamente al presidente regional de presionar por un desalojo inmediato de los manifestantes. Según Roberto Rojas, asesor regional, hasta entonces había buenas relaciones con el SUTEP. Incluso se invitó al

63. Los profesores decían: "[Con mi plata han comprado este hotel y no puedo entrar ni a la puerta! ¡Así son esta gente, que utiliza nuestro dinero, parece mentira!" (Fernández Mavila, Defensoría del Pueblo).

64. Según Tito Abada (SER), el programa VIGILA PERÚ realizó el seguimiento de las pérdidas, pero no ha hecho avances significativos, puesto que no hay mayor preocupación de los entes encargados de la investigación, tanto en el Poder Judicial como en la policía.

CITACE y al SUTEP a reunirse en el concejo regional. Por tanto, algunos analistas suponen que los autores intelectuales fueron gente del gobierno regional, que conocía dónde estaban las oficinas del municipio y la del regidor más cuestionado, Max Calle, cuya oficina fue convertida en cenizas.<sup>65</sup> Para asesores como Miguel Figueroa hubo una dirección política evidente: "Lo que incendiaron fueron exclusivamente objetivos políticos", Juan Camborda cree también que el trayecto del primero de julio no fue casual, sino planificado por SL, porque "Sendero quería muertos":

Lo que ellos querían era que la policía mate a alguien. Por eso actuaron con total impunidad y en esos treinta minutos decidieron que puntos atacar [...] la tienda de Walter Alejo; al hotel del alcalde; al gobierno regional; a la municipalidad, a un sector sensible como es el de cobranza; al local de la Derrama magisterial; al Poder Judicial, pero en notificaciones penales, donde están los casos de narcotráfico, cocaceros y terrorismo. Eso no lo hace un pandillero [...] si yo fuera pandillero, me meto a Curaçao y podría sacar de ahí filmadoras, cámaras fotográficas. (*Juan Camborda, Correo*)

Félix Valer considera que la toma del municipio fue estratégica, porque aumentó la presión y el descontento de los propios trabajadores municipales, al no poder recaudar sus sueldos, y de la ciudadanía, pues se detenía el flujo administrativo que regulaba los servicios y trámites básicos de la ciudad. En cambio, el gobierno regional no tenía este problema, pues el fisco deposita mensualmente el sueldo de sus trabajadores.

Con respecto al municipio, Gotardo Miranda señala que el desalojo fue decisión del Ministerio Público y la Prefectura. Admite que

65. Según Max Calle, en el gobierno regional irrumpieron treinta delincuentes con pasamontañas a la una de la tarde, tras romper la puerta principal, luego de tres horas de forcejeos. Según sus cálculos, se robaron quinientos mil soles en efectivo. De las 126 computadoras, treinta fueron robadas, otras treinta incendiadas y el resto destruidas. Los aprietas que se oponían a Quesada le acusaron de haber tramado el ingreso al local para sacar documentos comprometedores. La sospecha surgió por la dirección que tomaron los atacantes a oficinas clave, así como por las cambiantes cifras de las pérdidas, fluctuantes entre quinientos, cincuenta y trece mil soles.

desde el primer día se quiso sacar a los profesores, pues interrumpían las funciones de gobierno. Se pensó que querían usar la municipalidad para hacer propaganda, sobre todo cuando explicitaron que no iban a dejar el local. El municipio calcula más de cuatrocientos mil soles en pérdidas. Miranda afirma que el concejo municipal sólo tiene archivos de licencia, de pagos de autovalúo, permisos y solicitudes. Nunca se tocó las oficinas de Contraloría, lo que se destruyó fueron las oficinas de Rentas, Munisalud, plantillas que no pertenecían directamente a la municipalidad, así como las oficinas de turismo y desarrollo económico. Es decir, oficinas que no tienen documentos que involucren inmaterialidades en la gestión o que sirvan para denuncias.

### *Los insurgentes y los miedos*

El primero de julio surgieron diversas imágenes sobre los insurgentes. La prensa nacional se desconcertó ante la proliferación de los SUTEP, lo cual no fue óbice para que hiciera un llamado a restituir el principio de autoridad estatal, bajo términos que recordaban la aventura humalista ("asonada"), senderista ("azuzados") e incluso los recientes sucesos de nave ("barbarie"), ad portas del gran paro nacional convocado para el 14 de julio y, tal vez más importante en el imaginario mediático, de la Copa América.

Rosario Mayorga, secretaria de la municipalidad que estuvo presente durante el saqueo del concejo municipal, cree que hubo gente de todo tipo en él, particularmente pandilleros y vándalos. El recuerdo de aquel día le inspira temor: "Si antes teníamos terrorismo, teníamos miedo, ahora es igual con esa gente". Varios testimonios confirman el carácter delincencial de quienes aprovecharon el desorden para saquear el municipio. Lo singular es que, en el caso del gobierno regional, quienes incitaron a romper las puertas no sólo destruyeron un patrimonio de la ciudad, sino que "a quienes se oponían los acusaban de infiltrados" (Rodolfo Quispe).

Lo cierto es que en los enfrentamientos con la policía proliferaron mujeres y jóvenes que bordeaban los quince años, mayormente mototaxistas y trabajadores de construcción civil. Había desde amas de casa hasta dirigentes de clubes de madres. Los dirigentes universitarios no tuvieron una participación organizada en la protesta, siendo mayor la

participación de los estudiantes de secundaria. Fue con la acusación de Ferrero que empezó la reacción de los universitarios, siendo convocados a marchar por dirigentes con experiencia y con cierto grado de participación, y no tanto por iniciativa propia. Se trataría de antiguos dirigentes de San Marcos y de la universidad del Cuzco que participan en las reuniones del FDPA (Armando Salvatierra, reportero).<sup>66</sup>

Como efecto de la huelga del 2004 se reconstituyó el Frente Único de Estudiantes Secundarios de Ayacucho (FUESA), semillero histórico de SL. Al respecto, Rodolfo Quispe (de la Mesa de Concertación de Jóvenes) señala que previamente, el 2003, se creó el Frente Regional de Estudiantes de Ayacucho. El FUESA, ahora Asociación de Alcaldes y Regidores Líderes Estudiantiles (ARLE), resurgió como iniciativa de la federación y con los municipios, con la participación activa de la Defensoría del Pueblo, TAREA y la DRE, por la demanda del alumnado de tener una representación estudiantil dentro de cada centro educativo.<sup>67</sup> Por su parte, Hugo Reynaga (TAREA) señala que el FUESA se ha reconstituido en el FDPA con el distanciamiento de un sector de estudiantes, en solidaridad con los detenidos llevados a Maranga, de los cuales tres eran escolares, dos eran estudiantes de academia, y uno no estudiaba. El FUESA, a través de algunos líderes de secundaria, mantiene una relación cercana, afectiva e ideológica, con sus profesores. Pero convive con el rechazo de un sector de estudiantes que estuvieron en contra de la huelga y de la lectura privatista de la NLGE.

Los maestros, por su parte, acusan al gobierno de culpable "por no cumplir sus promesas" y por hacer creer al pueblo que sus dirigentes eran terroristas, cuando se trataba de una "toma de conciencia de las necesidades", pues "ser terrorista es matar al pueblo de hambre" (Lupe Coronel, SUTEH). En este marco discursivo, los maestros son exculpa-dos como una expresión de descontento popular, de desfogue, ante los abusos del gobierno. Lo cierto es que *la* situación se les escapó de las manos desde *el* momento en que se tomó el municipio sin autorización

66. Según Ca rol (UNSCH), el discurso radical es objeto de más simpatías en las facultades de sociales y educación. De hecho, Juventud Inkari, un grupo vinculado a Magno Ortega, trae invitados de Lima para polemizar y difundir el maoísmo.

67. "Porque habían muchos abusos físicos o psicológicos a los alumnos y no había quién diga esto" (Rodolfo Quispe).

de la dirigencia. En ese sentido, se justifican diciendo que seguían "el criterio de las masas" y que sólo les quedaba apoyar.<sup>68</sup> Es interesante anotar que el perfil de los maestros movilizados es predominantemente rural. También es significativo que algunos de los dirigentes que convocaron a la movilización del 2004 participaron o recuerdan vivamente la lucha de 1969, ya sea como actores directos o como indirectamente involucrados.

El papel de las redes en los distintos niveles de acción contenciosa (desde la lucha gremial desbordada y el rechazo a las autoridades hasta el desbande general) fue fundamental en la organización de la protesta. No obstante, la violencia desatada el primero de julio provocó reacciones contrapuestas y aparecieron versiones sobre supuestos *infiltrados* ajenos al movimiento social, interpretados como efecto de conspiraciones urdidas en diferentes flancos, desde una "mano negra" manejada por el gobierno y SL hasta supuestas influencias de la CIA.

En efecto, el rostro de "los otros" es plural y abarca una gama que va desde los miedos cotidianos ante el incremento de la delincuencia, hasta los miedos encarnados en la tesis del rebrote senderista. Estos miedos son ambivalentes, porque la población convive con "los otros", conocidos y desconocidos a la vez. El uso del miedo permitió al poder local capitalizar el conflicto a su favor, mientras el gobierno central se desentendía rápidamente del problema. De hecho, el presidente Toledo afirmó en la prensa que todo estaba controlado. No dio mayores declaraciones. Ese mismo día, en conferencia de prensa, el premier Carlos Ferrero señaló que la protesta era una "incursión terrorista", afirmación respaldada por los ministros de Interior y de Educación. Luego precisaría que había "indicios" de la presencia de SL. El ministro de Interior, Javier Reátegui, de PP, respaldó la tesis del Premier con un informe policial, indicando que Huaynalaya era de Pukallacta, una facción de S1. El ministro de Defensa, Roberto Chiabra, descartó en cambio que hubiera presencia de SL en la protesta, acotando que no es lo mismo hablar de terroristas que de senderistas. Chiabra señaló que los remanentes de SL se hallaban en la selva. No obstante, advertía que

68. "Muchos profesores decíamos: "¿Cómo, cómo frenamos esto? No lo hemos creado nosotros, nosotros no lo hemos hecho, no lo hemos empezado, no lo hemos inventado" (Lupe Coronel, SUTEH).

el clima generado hacía temer una probable reacción violenta en el paro del 14 de julio convocado por la CGTP y el SUTEP oficial.

Por su parte, el ministro de Educación señaló que la huelga era ilegal y provocada por SL. Sota Nadal precisaría luego que en realidad se trataba de "neosenderistas" y que su plataforma no era negociable. Acusó al gobierno regional de Ayacucho por no informar sobre la situación. Enfatizó que la NLGE no era privatizadora, pues "la Constitución no permite la privatización". La congresista Julia Valenzuela, de PP, exigía la renuncia del ministro de Educación. Congresistas como Chávez Chuchón intercedieron en el diálogo, mientras que el congresista Walter Alejos sugería establecer una mesa de alto nivel. Por su parte, Omar Quesada también exigía la renuncia del ministro de Educación, por no atender a los disidentes del SUTEP, pese a que fue advertido por el gobierno regional con anterioridad. Gerardo Ludeña, por otra parte, responsabilizó al Ejecutivo y al ministro del Interior. Afirmó que el detonante fue el desalojo impulsado por la procuraduría del MED.

Nilver López, entonces secretario general del SUTEP, señalaba que el magisterio acababa de salir de una huelga relativamente exitosa en el 2003. Por tanto, fue un acuerdo de las bases que no había condiciones para preparar otra medida similar. Pero Huaynalaya no acató dicho acuerdo. Su único opositor fue Yuri Revollar, quien fue calibrando su posición con el paso de los meses.<sup>69</sup> Dirigentes de la Federación de Trabajadores de Ayacucho (FEDETA) afirman que, días previos al desalojo, tres dirigentes de Huancayo y el propio Huaynalaya estuvieron en Ayacucho. Se afirma que incluso estuvo presente durante la violencia y en la primera mesa de diálogo, pero esto último es improbable. Algunos periodistas señalan que tal vez estuvo de incógnito, antes de las tomas de locales. Otros consideran que mantuvo un perfil bajo, pero luego buscó protagonismo, al enfrentarse con el alcalde en las puertas del Congreso (Armando Salvatierra).

69. José Coronel considera que Yuri Revollar es más cercano a la FEDETA, que viene de una vertiente del pe Unidad, en tanto Iber Maraví está más cerca de las vertientes del Senderismo, de acuerdo con la "solución política", que sigue siendo violenta en su práctica sindical y busca armar alianzas con quienes se aproximen al discurso a favor de la violencia (Palomino, Humala).

José Coronel encuentra difícil argüir que hubo acceso a las oficinas del gobierno regional gracias a gente que planificó el saqueo desde dentro, dado que todo pudo hacerse rompiendo las puertas, sin necesidad de llaves. No descarta que haya habido un nivel de inducción al saqueo, pero tiende a pensar que en realidad los sucesos se les escaparon de las manos a los dirigentes:

Quando los entrevistó Transparencia [al SUTEP], dijeron que se desbordó el asunto y que ya no podían controlarlos. Dirigentes como Magno Ortega bajaron normalmente a sus delegaciones del frente de defensa con sus banderolas y por las características ordenadas de estas marchas, no creo que hayan tenido la intención de desencadenar las cosas que han ocurrido. Crearon el escenario pero no tuvieron la intención de que ocurriera esta secuencia de hechos y tampoco ya pudieron controlarla. (*José Coronel*)

Max Calle señala que ante la noticia de los muertos, la población se movilizó, no por el paro regional. Luego, los que saquearon fueron "gente de mal vivir que se aprovechó de las circunstancias", que probablemente fueron dirigidos, pero no eran infiltrados, sino delincuentes que aprovecharon el desbande general. Por su parte, el regidor Gotardo Miranda sostiene que la violencia fue posible porque azuzaron a la población con mentiras. No fue casual, en su opinión, que Huaynalaya acusara al alcalde de la muerte de dos profesores en el Congreso. Según el representante de la Defensoría del Pueblo, hubo un nivel de inducción a la violencia. Con la retoma del municipio por la policía, los docentes salieron inmediatamente a calles y emisoras. Todos exclamaban "¡Han matado a tus docentes, pueblo levántate!". Es decir, "empiezan a tirar la piedra y esconder la mano". En ese momento se puede cuestionar la irresponsabilidad de los medios al dar cobertura abierta a las denuncias sin investigar las fuentes.

Hugo Huamaní asegura que hubo infiltrados del gobierno local y del regional para eliminar las pruebas de corrupción. Además, señala que inicialmente se pensaba realizar un acto violento el 21 de junio. Pero, como hubo un cambio en las directivas y como el movimiento se centralizó en la ciudad, el plan se postergó para el 1 de julio. Ello explicaría que todo empezara a las diez y media de la mañana y no en las primeras horas:

Acá, coordinado o sin coordinación, se estaba gestando el accionar de tres proyectos políticos [...] ¿Quiénes estaban ahí? El APRA, SL, Patria Roja a través del MNI que existe acá y, por supuesto, PP como gobierno. (Hugo Huamaní, FDPA)

Lo cierto es que el APRA se benefició políticamente de las movilizaciones por la paz. Cuatro meses después surgieron cuestionamientos al gerente general Max Calle, y juicios contra el alcalde, debido a que no se ejecutó seis millones presupuestados, según el programa Vigila Perú. Las marchas por la paz tuvieron una dinámica propia, dependiendo del alcance del estigma social asociado al discurso revolucionario, pero principalmente en función a una identidad formada en torno al "nosotros" ayacuchano frente al "otros" foráneo. Esto fue el mayor logro del APRA, pero tal vez también el principio de su agotamiento como alternativa de gobierno regional. Así, en el paro agrario de 1200S, incluso los funcionarios salieron a reclamar en contra del gobierno nacional.

Finalmente, queremos destacar el papel de los rumores en la intensificación de la violencia.<sup>70</sup> Los rumores emergen como formas de comunicación alternativas en las que las relaciones de poder impiden la comunicación abierta (Lomnitz 1996). Cabe destacar que ya antes de la huelga del 2003 se venía acusando a los maestros disidentes de estar siendo dirigidos por SL. Uno de los primeros en denunciar la presencia senderista fue el CEN SUTEP. En un volante de abril de ese mismo año señalaba la necesidad de "esclarecimiento, información y deslinde con el senderismo arrepentido y sus socios menores" (SUTEP 2003).<sup>71</sup> Después de los sucesos de julio del 2004, Nilver López calificó

70. Hay rumores que pasan inadvertidos pero que son significativos del clima que se vivía en la ciudad. Se comenta, por ejemplo, que Salomón Lerner y Javier Ciurliza, ex funcionarios de la CVR, iban a colocar una placa de la ONU contra la tortura en el frontis de la municipalidad, pero que se encontraron con la toma del local. Este era el grupo que había intentado tomar antes el gobierno regional. También se comenta que ese día el alcalde Ludeña se encontraba casualmente con el alcalde del Callao, Alex Kouri. Al ser puestos sobre aviso, huyeron y se refugiaron, temiendo ser secuestrados o, peor aún, experimentar en carne propia "otro llave".

71. En 1993, como efecto de la captura de su máximo líder, surge una corriente en SL que establece un pacto con el gobierno fujimorista bajo la consigna de "preservar la vida del presidente Gonzalo" (Abimael Guzmán). El denominado "acuerdo de

a la huelga de "divisionista" y de tener influencia senderista. La Derrama Magisterial se pronunció en los mismos términos, descalificando a los huelguistas como "usurpadores". El tono es el mismo en las virulentas declaraciones y documentos de las bases clasistas, que acusan al CEN de "oportunismo vende huelga" y de "usurpadores revisionistas" (SUTEH 2004). Incluso, en plena mesa de diálogo, el regidor Gotardo Miranda acusó de terrorista al secretario general del SUTEH, provocando la interrupción del proceso, que fue retomado con mayor tensión en ambos bandos. Se comenta además que la dirección del SUTEP en Huanta siempre ha estado con SL, pero que ahora hay una excepción, por influencia de Yuri Revollar.

Circulan también rumores de todo calibre sobre los lazos políticos, de parentesco, ideológicos y orgánicos que mantendrían varios de los dirigentes del SUTEP y el FDPA con SL. Dos personajes concentran los rumores más insidiosos: Iber Maraví y Rigoberto García. Sobre Iber, se dice que es yerno de Hildebrando Pérez Huaranca, cuadro senderista que hoy vive en Europa, y quien supuestamente financia su campaña electoral.<sup>72</sup> Rigoberto, por su parte, es acusado de "narcosenderista" por un bando y de "electorero oportunista" por el bando contrario. Pero, tal vez el rumor más alucinante provenga de Yuri Revollar, cuando afirma que Huaynalaya es un infiltrado, un "prostituto político" que está en alianza con Patria Roja, la CIA y el SIN:

Porque ésta es la forma como ellos pretenden liquidar nuestra organización sindical, a través de la división, sectarismo, porque ellos ya están desesperados por capturar esta organización que es muy importante y es uno de los instrumentos de lucha que le queda al pueblo. (Yuri Revollar, SUTEA)

El rumor de los muertos funcionó como detonante central en la resonancia de la violencia, precedido por los rumores del inminente

paz" incluía beneficios por acogerse a la ley de arrepentimiento. Los senderistas que se acogieron a esta norma fueron denominados "acuerdistas".

72. Al parecer, se trataría del "camarada Medina", mando del comité zonal principal y valle del Pampas. Realizó sus acciones en Cangallo, Fajardo, Tatos y desde Paras hasta Vilcashuamanga, incluidas las masacres de Lucanamarca, Accomarca y Sacsamarca (Jorge Zanabria).

desalojo. Si consideramos a los rumores como un lugar, dentro de una estructura de significación que coloca al conflicto SUTEP-Estado como contradicción secundaria del conflicto trabajo-capital, la salida siempre será maximalista, la lucha hasta las últimas consecuencias, y cualquier intento de reforma será calificado de oportunismo o desviación. No es, por ende, el rumor en sí, sino el contexto y los usos en que adquiere significado, lo que potencia que las condiciones estén dadas para que la historia se repita.

### Epílogo (un año después)

Durante la huelga, Yuri Revollar viajó a Lima, el 29 de junio, a expresar su descontento al presidente del CONARE. A su juicio, Huaynalaya estaba engañando a las bases, al afirmar que 18 regiones estaban acatando la huelga, cuando, a su entender, sólo logró fuerza en las capitales de la región de Ayacucho y de tres regiones más. Pero sobre todo, le molestaba que Huaynalaya coordinase exclusivamente con Iber Maraví. Cuando regresó a Ayacucho, el primero de julio, los dirigentes estaban en la clandestinidad, mientras él era acusado de traición por el abandono de sus bases. Afirma que su viaje fue secreto por motivos de seguridad personal, puesto que desde su designación sus enemigos políticos (¿Patria? ¿SL?) buscan destituirlo para tener el control absoluto del gremio:

Quieren tomar el control del SUTEP departamental Ayacucho, para destruir el sindicato, utilizar a los profesores, desgraciarlos a los profesores y de esta manera cumplir con sus más nefastos apetitos: capturar o golpear al país y no en aras del derecho reivindicativo, ni de los derechos postergados en los diferentes gobiernos de turno. (*Yuri Revollar, SUTEA*)

Durante un paro agropecuario convocado por el FDPA, a un año de la huelga del 2004, Yuri Revollar apareció escoltado por los dirigentes de Vilcas Huamán, La Mar, Fajardo y Cangallo, rumbo a la plaza Mayor. Iber Maraví se encontraba acompañado de Rigoberto García y otros notables. Luego de altercarse mutuamente, Yuri y sus aliados recorrieron emisoras y prensa locales, deslindando de "los oportunistas electoreros que no exigían la libertad a los detenidos y se sumaban al paro porque

vieron, que era contundente". En cambio, "nosotros apoyamos porque también somos hijos del pueblo". Ratificaba así que el SUTEP no podía prestarse a objetivos personales sino a los de las mayorías. "Las bases son sabias, se darán cuenta de quiénes quieren utilizarlas", concluía.<sup>73</sup>

¿Por qué la protesta magisterial del 2004 derivó en este pandemio? Vimos que confluyeron las demandas al gobierno central del SUTEP disidente, con el malestar ciudadano ante los gobiernos regional y local, en un contexto de "posviolencia" y de modernización citadina desordenada. Como la ciudad vive de la actividad terciaria, el giro violento que tomó la protesta tuvo como arena fundamental la toma del municipio. Sin esta medida, los huelguistas difícilmente habrían llegado a una situación de negociación, involucrando varios niveles de gobierno, pero rota por la orden de desalojo.<sup>74</sup> La desconfianza en la democracia representativa se traduce así en un discurso crítico que es potenciado por los maestros, como agentes que discuten y cuestionan las normas y la legitimidad estatal, así como expresan un ambiguo posicionamiento ante la violencia. El Estado, en esta coyuntura, termina siendo un agente provocador, en una compleja trama de alianzas y pactos tácitos, donde prima la lógica de la confrontación. Esto empeora cuando el Estado es incapaz de esclarecer la naturaleza privatizadora del proyecto educativo.<sup>75</sup>

- 
73. Supuestamente, Rigoberto había ofrecido a Yuri Revollar un cargo en su lista el 2003, pero éste sólo aceptaba el de presidente del FDPA. Revollar terminó constituyendo el Frente Independiente Democrático Wari para participar en las elecciones. De este modo, se supone que estaría aspirando a la presidencia del FDPA así como a la secretaría general del CEN SUTEP (Hugo Huamaní, FDPA). Fue detenido en septiembre de este año, pero al parecer salió en libertad (*La República*, 12 de septiembre 2005).
74. No queda claro si efectivamente el desalojo fue una orden municipal o respondió a una directiva que vino directamente del Ministerio del Interior que, según Coronel, se cumplió en Ayacucho, Huanta, Huancayo, Chulcampa y Huancavelica. Como dato anecdótico, el jefe de seguridad ciudadana, linchado durante la frustrada primera toma del municipio, continúa laborando como funcionario municipal en el puesto de jefe de Participación Vecinal. En todo caso, hay consenso en entender como detonante decisivo el rumor de las muertes, producto del desalojo.
75. La NLGE y la Constitución pertenecen al orden ilegítimo en el discurso de los dirigentes. Supuestamente, se trató de implementar un debate sobre la NLGE desde la ONG CEDAP.

Existe un clima de división y tensión entre las organizaciones que encabezan las movilizaciones en Ayacucho. Actualmente, hay dos federaciones de barrios en el FDPA, una de las cuales está presidida por el profesor Valerio Olivera, con respaldo de la FBA. Aunque las facciones se hallan divididas y compiten por las bases, nunca se acusan de senderistas, de modo similar a la división entre el SUTEP provincial y departamental. Prima una lógica caudillista y una necesidad de afirmación de ser la "autoridad moral". En términos del secretario general del SUTEH, la conciencia histórica de luchas del pueblo y del magisterio ayacuchano adopta formas legales de lucha. En ese sentido, el objetivo final de la reconstitución es lograr el control del SUTEP:

El CEN nacional va a tener que estar en manos del clasismo. Ese es un proceso en el cual estamos trabajando y por eso nuestra directiva es "fortalecer las bases clasistas y expandirlas audazmente". Esa es la tarea que tenemos y estamos en *ese* proceso. (*Iber Maravi, SUTEH*)

La sombra de SL aparece así en una lucha de caudillos, en una tradición radical engarzada en el magisterio. Lo peculiar en SL es que su dogmatismo (una tendencia a emular China que fue común en la izquierda radical peruana) lo llevó a creer que era posible repetir la historia de China. Empero, sus actuales cuadros provienen de los pobres urbanos. Sin embargo, no es sólo la pobreza, sino la radicalización del magisterio la que sostiene la vigencia de SL.

El CEN SUTEP mantiene sus aliados en la zona sur, en las tres provincias que no acataron la huelga. Por su parte, las bases clasistas son reacias al diálogo. Huaynalaya evita el debate.<sup>76</sup> Además, no hacen un mayor análisis de la ley y sus alcances, recurren a un discurso maximalista y a la agresión física. A ello se une el mito de que las ONG mueven mucho dinero, el chauvinismo local y la falta de compromiso del gobierno central con el tema educativo. Mario Cueto, periodista, es escéptico respecto a los alcances de la descentralización en resolver el problema educativo, puesto que no percibe una voluntad por articular

76. Cuenta Hugo Reynaga (TAREA) que después de la huelga se invitó al SUTEP, a Gloria Helfer y a Mercedes Cabanillas a un diálogo sobre la NLGE. La DREA organizó después otra conversación. El SUTEP no se presentó.

y proponer soluciones de un nivel más pedagógico y orgánico dentro de una política educativa nacional, más identificada con las realidades locales y la identidad de la comunidad educativa. Pareciera que el temor a la privatización esté ligado al temor de que esta descentralización sea un fracaso más, lo cual involucra a los gobiernos central y regional, y está latente en la forma como se están llevando a cabo los procesos de transferencias.

Lo cierto es que el APRA resultó beneficiado con la huelga y el FDPA debilitado, con denuncias de la fiscalía y procesos judiciales. Algunos dirigentes pidieron apoyo al congresista Alejos, para salir de Ayacucho. Luego de la protesta se establecieron tres vertientes políticas, lideradas por Yuri Revollar (FEDETA), Hugo Huamaní (FDPA) y Magno Ortega (Inkarri, aliado y pariente de Rigoberto García). Estas vertientes están abiertamente en pugna, especialmente contra Yuri Revollar.<sup>77</sup> Podemos deducir entonces que la violencia ha sido contraproducente para el SUTEP. Yuri Revollar se ha quedado solo, nadie ha aclarado el tema de la gratuidad de la educación y no se han recuperado las clases perdidas.

Pero la dinámica local por sí sola no explica el desorden del primero de julio. Un elemento central fue la "resonancia de la violencia", es decir, la capacidad de inducir el temor en la población a través de los medios. En ese aspecto, la radio y la prensa locales fueron responsables indirectas del desconcierto generado por la noticia sobre dos muertos, propalada en un momento convulsionado y en un contexto como el de Ayacucho, en donde, según Jeffrey Gamarra, existe una "cultura radical que precede, antecede y sucede a la violencia política". Esta cultura no es una entelequia que transcurre por encima de los sujetos, sino un juego de poder, en el que los dirigentes compiten en intereses y pasiones:

Están compitiendo en radicalismo, no es simple cálculo político, es el baño de multitudes, el erigirse en la conciencia de Ayacucho. (*Jeffrey Gamarra, IPAZ*)

77. Por otra parte, el Movimiento Inti e Inkarri (ahora fusionados en FRA) buscan aliarse con el movimiento Kallpa para armar un frente regional, postular a alcaldías provinciales y tentar al gobierno regional.

La competencia no es sólo entre los dirigentes; adopta un estilo de confrontación en los medios, en su mayoría mercantilizados y sesgados políticamente. En esta situación, los "efectos de realidad", que se generan a través de las noticias, buscan una sintonía emocional con su audiencia.<sup>78</sup> El efecto es doble, pues el análisis de la realidad pasa a un segundo plano, mientras que el agente que inventa la realidad capitaliza el descontento.<sup>79</sup> Además, no hay una preocupación de los medios de comunicación por debatir la NLGE. En cambio, la cobertura de la violencia fue total, sin que nadie explicase las causas del malestar:

Todos decían "el decreto ley tanto tanto tanto" y la gente decía "sí, debe de ser". Casi nadie había leído ese decreto ley, y eso es increíble. (*Carol, UNSCH*)

Para el ciudadano promedio no es fácil acceder a información objetiva, para fiscalizar a las autoridades y evaluar las responsabilidades. Si a ello se suma las acusaciones de terrorismo del Ejecutivo, el resultado es un profundo descontento. Más aún, cuando las autoridades no cumplen los acuerdos, son incapaces de ejecutar políticas coherentes y se aprovechan políticamente de las movilizaciones. Por otra parte, hay un clima de confrontación que tiende a polarizar las posiciones "o estás contra el gobierno o eres enemigo del pueblo" (Armando Salvatierra, reportero). Ningún medio de comunicación apoya a los gobiernos central y regional, y gran parte del ataque se dirige al alcalde provincial ya los regidores, mientras difícilmente se meten con el presidente regional. Además, hay una elevada cuota de sensacionalismo. "Si no hay sangre", los corresponsales no envían sus notas, pues se las devuelven, diciéndoles que "no vende, es una simple huelga, una toma de local" (Armando Salvatierra, reportero).

78. En la actualidad, los diarios más leídos en Ayacucho son La Voz y la Calle, con un tiraje de cien a doscientos ejemplares. Correo, de reciente circulación local, no saca más de quinientos. Las emisoras más influyentes son Wari, Atlantis y Armonía. Los programas más sintonizados son los de confrontación. En términos de Jeffrey Gamarra, las emisoras son una suerte de "comisarios" de un orden huamanguino, conciencias morales que lucran con el discurso de la injusticia.

79. "Lo que importa es que tú puedes inventar ese efecto con tal de generar reacciones negativas" (Jeffrey Gamarra).

En la plazoleta María Parado de Bellido —"el parque de la revolución de Sendero", según Camborda— hay un mural de la Asociación Nacional de Familiares de Secuestrados, Detenidos y Desaparecidos del Perú (ANFASEP) sobre los costos de la guerra y el genocidio de los militares. ANFASEP pide la libertad de los presos políticos, pero no atribuye igual responsabilidad a SL. Tal vez esto sea el síntoma de cierta nostalgia del "sendero justiciero" (Juan Camborda, Correo), ante los cambios que ha experimentado la urbe en los últimos años. Ahora hay vida nocturna y proliferan las discotecas, las prostitutas, las pandillas, los delincuentes y los drogadictos. De hecho, algunos vecinos consideran que con SL había terror, pero al menos había orden.

## Conclusiones

SL surgió en un escenario donde el acendrado orgullo mestizo se relaciona con una fuerte conciencia reivindicativa. Existe una secular tradición de luchas en Ayacucho, particularmente en las provincias de Huamanga y Huanta, que expresa una conciencia de la "tradición levantisca de la ciudad". La lucha por la gratuidad de 1969 se enmarca en este horizonte de sentido. Treinta y cinco años después, la huelga magisterial del 2004 sólo coincide en su fecha de inicio. De hecho, el violento desenlace del primero de julio fue producto de desacertadas decisiones políticas. El detonante inmediato fue la orden de desalojar a los maestros de madrugada, interrumpiendo el precario proceso de diálogo. La descoordinación entre los diferentes niveles de gobierno y el creciente malestar de la población conllevaron a una situación insostenible, que alcanzó dimensiones incontrolables a partir de un segundo detonante, que fue decisivo: el rumor de la muerte de dos maestros.

La violencia del primero de julio evidencia básicamente tres cosas: la incapacidad del magisterio para recuperar su aura de luchador social; la fragilidad institucional y estatal; y las fracturas y brechas no resueltas por el incipiente proceso de descentralización en el interior del país. La protesta del 2004 revela además un magisterio heterogéneo, en tanto estructura compleja de movilización, con disputas entre fracciones que compiten por recursos y legitimidad ante —y contra— el Estado, y que, en determinado momento, concita niveles de movilización que exceden su propia capacidad de dirigirla. En este proceso, el Estado ha

sido manifiestamente incapaz de "regular" al magisterio, propiciando a la larga el resurgimiento de orientaciones extremistas en los márgenes del SUTEP. Quedaría pendiente entender cuáles son las percepciones de Estado sobre los dirigentes y sus organizaciones, así como indagar qué representa el Estado en escenarios de precariedad institucional.

Cuatro ejes parecen articular las diferentes versiones sobre los móviles y objetivos de la protesta, más allá de los detalles propiamente episódicos. Primero, si la dirección de la protesta fue o no fue propiciada por SL. Segundo, si el sentido de la huelga era ilegal o no, ligado también a si la NLGE era o no privatizadora. Tercero, si la orientación política del magisterio respondía predominantemente a una reivindicación gremial, política o social. Cuarto, si los responsables fueron personas, instituciones o procesos. En lo que todos parecen coincidir es en desentenderse de las responsabilidades: el presidente del gobierno regional acusa al gobierno central y al MED; el gobierno central al alcalde; éste a la procuradora; aquélla a los maestros; los maestros clasistas de nuevo al gobierno central y al MED; y todos en coro al Estado, por su ausencia e ineficacia, aunque varían los ritmos y énfasis.

En suma, tenemos una dispersión de los causales que impiden procesar las mejores formas de resolver el conflicto magisterial. El gobierno local optó por una solución autoritaria: el desalojo violento y luego la concertación. Como fracasó este intento, el gobierno regional intercedió ante el MED y el Congreso, mientras la protesta seguía su curso. Finalmente, el desborde involucró al gobierno nacional, que prontamente recuperó el principio de autoridad, rematando la intervención policial con algunos cortes de cabeza, como la destitución de la procuradora de Ayacucho, mientras el MED accedía a dialogar con los dirigentes disidentes del SUTEP, aunque de modo restringido y sin contar con la presencia de Sota Nadal y de Huaynalaya.

Cabe resaltar que, a diferencia de 1969, el desencuentro entre los maestros y el Estado no culminó en un baño de sangre. Aunque los tiempos y los móviles de las protestas cambian, es evidente que hay un mayor control de la capacidad represora del Estado, tal vez por agotamiento o por miedo de intensificar el enfrentamiento. De hecho, muchos analistas locales plantean que SL buscaba un muerto, como parte de su nueva estrategia, pero hasta qué punto existe la consigna de generar un clima de desconcierto es algo que sólo se determinará con los

hechos. Lo cierto es que los factores que propiciaron el caos (ineficiencia institucional, inestabilidad democrática y crisis del docente como agente estatal) siguen a la espera de otra oportunidad.

Cabe destacar que, aunado a estos factores, hay un marcado discurso de reivindicación de derechos en las dirigencias sutepistas, que expresa una necesidad de reconocimiento a su triple condición de trabajadores asalariados, formadores de conciencias y luchadores sociales. Creemos que compatibilizar estos roles antagónicos es, en buena cuenta, el drama del magisterio radicalizado, la *crisis de la agencia crítica*. Tal vez cierta inercia, y un sentido común propicio al escepticismo, permitan explicar que en situaciones extremas una demanda gremial logre convocarse como si fuera social, apelando a la memoria histórica, pero también a otros mitos, como el del maestro luchador. Se recurre, en diferentes registros, a una imagen de salvador y pedagógica del quehacer docente. Vale decir, existe un discurso que adopta una pastoral de nuevo tipo, en la que elementos de la tradicional agencia pastoral del docente se combinan con las demandas maximalistas y recalcitrantes de la agencia crítica. Este punto requiere mayor profundización.

Para finalizar, quisiéramos retomar el epígrafe kafkiano que encabeza este artículo. Si todo es necesario, como proclamaba el sacerdote a propósito del guardián de la ley, K infería, desolado, que la mentira es el orden universal. Pero si el orden y el desorden que genera y potencia el conflicto no se oponen, sino que se complementan, hay que repensar —como sugiere Wolf (2001)— de qué maneras el equilibrio del poder se engrana con ideas, rutinas e ideologías de dominación, vividas como procesos particulares que apuntalan y moldean las luchas por el poder.

## ANEXO

## Lista de siglas

AP:	Acción Popular
APRA:	Partido Aprista Peruano
ARLE:	Asociación de Alcaldes y Regidores Líderes Estudiantiles
CADER:	Centro de Atención de Denuncias y Reclamos
CEN:	Comité Ejecutivo Nacional del SUTEP
CGTP:	Confederación General de Trabajadores del Perú
CIA:	Agencia Central de Inteligencia
CITE:	Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales
CNR:	CONARE o Comité Nacional de Reorientación y Reconstitución del SUTEP
CVR:	Comisión de la Verdad y Reconciliación
DINOES:	Dirección Nacional de Operativos Especiales
DRE:	Dirección Regional de Educación
DREA:	Dirección Regional de Educación de Ayacucho
ECASA:	Empresa Comercializadora de Alimentos S. A.
FADA:	Federación Agraria Departamental de Ayacucho
FBA:	Federación de Barrios de Ayacucho
FDPA:	Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho
FEDECMA:	Federación Departamental de Clubes de Madres de Ayacucho
FEDETA:	Federación de Trabajadores de Ayacucho
FEP:	Federación de Estudiantes del Perú
FEPAVRAE:	Federación de Productores Agropecuarios de los Ríos Apurímac y Ene
FRA:	Frente Regional de Ayacucho
FRESUT:	Frente de Reconstitución del SUTEP
FUESA:	Frente Único de Estudiantes Secundarios de Ayacucho
IPAZ:	Instituto de Investigación y Promoción del Desarrollo
JNE:	Jurado Nacional de Elecciones
MCLCP:	Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza
MED:	Ministerio de Educación

NER:	Núcleo Educativo Regional
NLGE:	Nueva Ley General de Educación
PCP:	Partido Comunista Peruano
PCP del P-PR:	Partido Comunista del Perú Patria Roja
PDD:	Partido Democrático Descentralista
PP:	Perú Posible
PUM:	Partido Unificado Mariateguista
PS:	Partido Socialista
SER:	Servicios Educativos Rurales
SL:	Sendero Luminoso
SUTEP:	Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación en el Perú
SUTEA:	SUTEP Ayacucho
SUTEH:	SUTEP Huamanga
UGEL:	Unidad de gestión educativa local
UNSCH:	Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga

## Cuadros

Cuadro 1

EVOLUCIÓN DE PREFERENCIA ELECTORAL (EN PORCENTAJES)

AGRUPACIONES	1980	1983	1986	1989	1993	1995	1998
APRA	19	33	57	25	9	0	5
IU	27	16	40	25	9	0	0
AP-PPC-FREDEMO*	49	25	0	21	13	7	4
OTROS	5	26	1	29	57	0	44**
INDEPENDIENTES	0	0	2	0	12	93	47

\* Fredemo sólo participó en las elecciones de 1989, obtuvo el 21 %.

\*\* Vamos Vecino obtuvo el 30% y Somos Perú el 11 %.

Fuente: Tuesta (2001). Elaboración propia.

Cuadro 2

NIVEL DE AUSENTISMO ELECTORAL 1980-1998 (EN PORCENTAJES)

CATEGORÍAS	1980	1983	1986	1989	1993	1995	1998
Votos emitidos	48	25	59	44	36	52	66
Ausentismo	52	75	41	56	64	48	34

Fuente: Tuesta (2001). Elaboración propia.

Cuadro 3

ELECCIONES MUNICIPALES PROVINCIALES: AYACUCHO 2002

PROVINCIA	CANDIDATOS (CON MAYOR PORCENTAJE)	AGRUPACIÓN	% VOTOS
Huamanga	Gerardo Francisco Ludería Gonzales	APRA	14.686
	Rigoberto Mario García Ortega	Movimiento Inti	13.13
Huanta	Alejandro la Torre Córdoba	Somos Perú	28.608
	Edwin Alfredo Bustos Saavedra	Mov. Ind. Tarpuy	27.041
La Mar	Eulogio Vila Montañó	Renacimiento Andino	31.99
	Simón Carpio Becerra	Unidad Nacional	19.31
Cangallo	Eduardo Óscar Tineo de la Cruz	APRA	21.352
	Aquiles Ayala Esquivel	Mov. Reg. DIA	19.617
Víctor Fajardo	Justo Hernández Moreno	Mov. Ind. Integración Regional	28.53
	Julio Chillcce Jayo	Mov. Reg. DIA	23.95
Vilcas Huaman	Alejandro Pares Herrera	Perú Posible	22.628
	Otto Juan Castro Mendoza	Unidad Nacional	22.516
Huanca Sancos	Wilfredo Molina Alvarado	Perú Posible	26.78
	Napoleón Sumari Salcedo	Unidad Nacional	24.264
Lucanas	Teobaldo Teodosio Alderete Torres	Fuerza Democrática	18.51
	Daniel Sabino Quevedo Tincopa	Mov. Ind. Integración Regional	15.25
Parinacochas	Walter Antayhua Cuadros	Mov. Ind. Todos por Parinacochas	47.256
	Justo Carlos Rodríguez Vera	Mov. Ind. Integración Regional	16.964
Sucre	Juan Fabio de la Cruz Huamani	Perú Posible	27.419
	Pablo Molina Escalante	Somos Perú	24.412
Pauca del Sara Sara	Durman Italo Villaverde Huaita	APRA	23.03
	Emiberto Manuel Hondermann Núñez	Perú Posible	20.212

Fuente: JNE.

**Cuadro 4**  
ELECCIONES REGIONALES: AYACUCHO 2002

CANDIDATOS	AGRUPACIÓN POLÍTICA	% VOTOS
Omar Werner Quesada Martínez	APRA	22.965
Isaac Ernesto Chávez Molina	Mov. Ind. Integración Regional	15.315
Oscar Obdúlio Galván Oviado	Perú Posible	12.565
Eddy Edilberto Velarde Medina	Unidad Nacional	8.987
Vilma Elizabeth Valenzuela Tapia	FIM	8.184
Carlos Eduardo Mancha Partona	Somos Perú	7.130
Jesús Quispe Ramos	Mov. Reg. Para el Desarrollo e Integración de Ayacucho (DIA)	6.209
Marino Huayhua Quispe	Renacimiento Andino	4.581
Misael Luis Vásquez Díaz	Acción Popular	4.471
Adelfo Gregorio Huayhualla Saúne	Movimiento Nueva Izquierda	4.163
Elmer Delfín Galván Bermúdez	Fuerza Democrática	3.628
José Rodrigo Quispe Pérez	Primero Perú	1.803

Fuente: JNE

**Lista de entrevistas**

NOMBRE	REFERENCIA	FECHA
Iber Maraví	SUTEH	17 de mayo
Johny Medrana	RRPP UGEL	18 de mayo
Max Calle	Gobierno regional	18 de mayo
Jorge Cahuana	Gobierno regional	18 de mayo
Felix Valer	DREA	18 de mayo
Lupe Coronel	SUTEH	18 de mayo
Antonio Crespo	Iglesia	19 de mayo
Miguel Figueroa	Asesor congresista Walter Alejos	19 de mayo
Rosario Mayorga	Secretaria del municipio	19 de mayo
Gotardo Miranda	Regidor del municipio	19 de mayo
Armando Salvatierra	Mesa de Concertación	20 de mayo
Tito Abada	SER	20 de mayo
Michel del Castillo	Mesa de Concertación Jóvenes	20 de mayo
Roberto Rojas	Asesor regional	20 de mayo
Mario Cueto	Asesor regional	20 de mayo
Jorge Sanabria	DDHH	21 de mayo
Hugo Huamani	FOPA	21 de mayo
José Coronel	OOHH	22 de mayo
Juan Camborda y Carol C.	Correo local - UNSCH	23 de mayo
Fernández Mavila	Defensoría	24 de mayo
Hugo Reynaga	TAREA	25 de mayo
Jeffrey Gamarra	IPAZ	25 de mayo
Yuri Revollar	SUTEA	25 de mayo
Rodolfo Quispe	UNSCH	16 de mayo

**Bibliografía**

- AURIS, Olmedo  
s.f. "Las huelgas del SUTEP". Manuscrito.
- AUYERO, Javier  
2002 *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires.
- BALLÓN, Eduardo  
2002 "El toledismo y el movimiento social". En: *Perú hoy. Toledo: a un año de gobierno*. Lima: DESCO.
- BARRERA GUARDERAS, Augusto  
2001 *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD - Ediciones Abya-Yala - OSAL CLACSO.
- BENSA, Jessica  
2002 *Elecciones regionales en el Perú: una comparación entre 1989-1990 y el 2002*. Lima: ONPE.
- CABALLERO, Víctor, Enrique GONZÁLES, Teresa CARRASCO y Efraín PALOMINO  
1995 *Ayacucho: las migraciones y el problema laboral*. Lima: Chirapaq, Centro de Culturas Indias.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (CVR)  
2003 *Informe final*. Nueve tomos. Lima: CVR.
- CORONEL, José  
1999 "Actores sociales: sociedad rural ayacuchana y comunidad campesina". En: *Actores sociales y ciudadanía en Ayacucho*. GIIDA.
- DEGREGORI, Carlos Iván  
1990 *El surgimiento de Sendero Luminoso. Ayacucho 1969-1979*. Lima: IEP.
- 2004 "Ayacucho: un viejo círculo vicioso". En: *Perú 21*, lunes 5 de julio.

- DESLINDE  
2004 *Presupuesto: educación y desarrollo*. Lima: Instituto de Investigación Pedagógico José Antonio Encinas - SUTEP.
- DÍAZ, Hugo y Jaime SAAVEDRA  
2000 *La carrera del maestro en el Perú. Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Lima: GRADE.
- DÍAZ MARTÍNEZ, Antonio  
1984 *Ayacucho, hambre y esperanza*. Lima: Mosca Azul Editores.
- DIEZ, Alejandro  
2003 *Élites y poderes locales. Sociedades regionales ante la descentralización, los casos de Puno y Ayacucho*. Lima: SER.
- FEDERACIÓN DE BARRIOS DE AYACUCHO (FBA)  
2004 "Reseña histórica de las luchas de junio del 69. XXXV aniversario 1969-2004". Documento. Ayacucho, junio.
- FONCODES  
2001 *Mapa de pobreza en el Perú*. Lima: FONCODES.
- GARCÍA LINERA, Álvaro, Marxa CHÁVEZ LEÓN y Patricia COSTAS MONJE  
2005 *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: Diakonía, Acción Ecuémica Sueca, OXFAM.
- GONZALES CARRÉ, Enrique, Yuri GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ y Jaime URRUTIA CERUTI  
1995 *La ciudad de Huamanga. Espacio, historia y cultura*. Ayacucho: UNSCH, Consejo Provincial de Huamanga y Centro Peruano de Estudios Sociales.
- HUBER, Ludwig (ed.)  
2003 *Ayacucho. Centralismo y descentralización*. Lima: IEP.
- HUBER, Ludwig  
2002 *Consumo, cultura e identidad en el mundo globalizado: estudios de casos en los andes*. Lima: IEP.

## LOMNITZ, Claudio

- 1996 "Ritual, rumor y corrupción en la formación del espacio nacional en México". En: *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, n° 2, abril-junio.

## MELUCCI, Alberto

- 1999 *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: Colegio de México.

## OLLIER, María

- 1998 *La creencia y la pasión: privado, público y político en la izquierda revolucionaria*. Buenos Aires: Ariel.

## PAJUELO, Ramón

- 2006 "Perú: crisis política permanente y nuevas protestas sociales". En: *OSAL*, año V, n° 14, CLACSO.

## PORTOCARRERO, Gonzalo y Patricia OLIART

- 1989 *El Perú desde la escuela*. Lima: IAA.

## PROPUESTA CIUDADANA

- 2003 *llave, espejo del Perú*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

## REMY, Marisa

- 2004 "Estudio sobre conflictos entre población y autoridades locales. Primer informe". Mimeo.

## RÉNIQUE, José Luis

- 2007 *La voluntad encarcelada. Las luminosas trincheras de combate de Sendero Luminoso del Perú*. Lima: IEP.

## SUTE HUAMANGA

- 2004 "Vocación de maestro. IX huelga nacional indefinida del SUTEP. Triunfo de las bases e inicio del final del oportunismo vende huelgas de Patria Roja". Documento. Ayacucho, octubre.

## SUTEP

- 2003 "A propósito de la huelga del SUTEP. Aclaración y deslinde con el oportunismo aventurero del senderismo y sus aliados". Documento. Lima, abril.

- 2005 "Documentos de debate del XII Congreso Nacional Ordinario". Documento. Lima, febrero.

## TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

- 2001 *Perú político en cifras*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

## UCELLI, Francesca

- s.f. "Docentes en las calles". Mimeo.

## WOLF, Eric

- 2001 *Figurar el poder. Ideologías de dominación y crisis*. México: CIESAS.

## IV

### **“Aquí están los cocaleros”. Un acercamiento a las protestas cocaleras en el valle del río Apurímac**

ANAHÍ DURAND GUEVARA

#### **Introducción**

Durante la década del ochenta, dada la intensidad del conflicto armado interno en el valle del río Apurímac (VRA) —situado en plena selva ayacuchana—, la organización social se limitó a los denominados comités de autodefensas (CAD) que enfrentaron a Sendero Luminoso.<sup>1</sup> En este contexto de guerra, la producción de coca fue un factor central en el sustento de los ronderos (como se denominó a aquellos que integraban los CAD), pues ese cultivo crecía sin muchos cuidados y contaba con un mercado seguro, a diferencia de otros productos que no podían cultivarse ni comercializarse. Sin embargo, ante el declive de la subversión, los campesinos enfrentaron el dilema de qué producto cultivar, sin créditos estatales ni privados y con los precios de la coca experimentando una de sus peores bajas. Como respuesta a esta incertidumbre, un

- 
1. Las DECAS (organizaciones de defensa civil antsubversiva) y los CAD (comités de autodefensa) tienen su origen en la provincia de Huanta y se conforman entre 1986 y 1987 como una iniciativa autónoma del Estado, aunque con el cambio de estrategia contrasubversiva a inicios de la década del noventa estrechan su relación con las fuerzas armadas. Los miembros de los CAD son conocidos también como "ronderos". Para mayor información, ver Ponciano del Pino (1996).

sector de ex ronderos decidió reestructurar la Federación de Productores Agrarios del Valle del Río Apurímac Ene (FEPAVRAE), orientándose a gestionar fondos de la cooperación internacional para cultivos alternativos como el café, el cacao o los frutales. Los bajos precios de la coca le restaban atractivo a ese producto, mientras el apoyo del gobierno fujimorista se expresaba en la entrega de recursos y en asistencia en infraestructura mediante instituciones como el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), el Instituto de Formación y Capacitación en Seguridad (INFES) o el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA).

A inicios del 2000, algunos cambios significativos en el escenario local e internacional incidieron directamente en el estallido de las protestas cocaleras. En primer término se cuentan factores externos, como el alza del precio de la hoja de coca tras una recomposición del mercado internacional del narcotráfico. Esta subida se tradujo en el incremento de las hectáreas de coca, reforzado por la caída en los precios de los productos introducidos por los programas de desarrollo alternativo (PDA), particularmente el café y el cacao. En segundo lugar se cuentan los cambios en la acción estatal frente a la producción de coca y al narcotráfico, pasándose de la represión selectiva a quienes no eran adictos al régimen durante el fujimorismo, a una intervención extensiva, una postura relacionada también con una mayor presión internacional, especialmente norteamericana. En tercer lugar, destaca la reconfiguración del panorama social organizativo del VRA, pues los CAD perdieron protagonismo, lo que facilitó la organización de los productores agremiados en la FEPAVRAE. Todo esto sucedió en el marco del fin del régimen fujimorista y el declive del poder militar, dos hechos que permitieron un escenario político mucho más favorable a la acción colectiva.

Así, en agosto del 2002 la ciudad de Ayacucho amanece "tomada" por miles de campesinos provenientes del VRA. En la capital departamental, esta zona tradicionalmente desconectada de la dinámica regional daba ahora que hablar por la movilización del actor que llegaba a sus calles: los cocaleros. Para una región golpeada por años de violencia política, con la mayoría de sus provincias en Estado de emergencia por más de una década, la irrupción de este actor era una sorpresa. Ante el asombro de las organizaciones sociales y las autoridades de Ayacucho,

los cocaleros llegaban agremiados en la FEPAVRAE, con un liderazgo representativo y una radicalizada agenda que negociar con las instituciones estatales encargadas del desarrollo alternativo y la lucha contra las drogas en el país.

En suma, las nuevas condiciones del mercado, junto a una intervención más decidida del Estado en contra del cultivo de coca, generan la reacción organizada de los productores cocaleros, que se encuentran ante un escenario mucho más favorable a las protestas. Encabezados por una dirigencia radicalizada, los cocaleros desarrollan distintos actos de protesta, algunos muy violentos como la agresión a periodistas o las marchas de sacrificio en contra de las ONG operadoras del desarrollo alternativo. Vale preguntarse entonces sobre los elementos previos del contexto que influyen en la irrupción de las protestas y cuáles son las dinámicas y estrategias de los actores presentes en la zona frente al tema cocalero. Así mismo, importa responderse sobre el sentido de la protesta y la organización de los actores sociales para la movilización, cuáles son sus demandas, recursos y estrategias.

El presente trabajo tiene por objetivo estudiar las protestas cocaleras suscitadas en el VRA entre el 2001 y el 2003, ensayando un análisis de la dinámica del conflicto y su orientación a partir de las estrategias de acción colectiva desplegadas por los actores sociales y el accionar del Estado, insertos ambos en una problemática de dimensiones internacionales. Analizamos la construcción de la protesta desde el sentido que le otorgan los actores sociales involucrados y desde su despliegue orgánico en la escena pública. Para ello, nos detenemos en los principales antecedentes del contexto local y nacional, en el accionar de los actores e instituciones locales y en la organización en sí de la protesta: sus principales eventos, liderazgos, alianzas y discursos.

Son dos ejes los que orientan la investigación. En primer lugar, por qué irrumpe la conflictividad y cómo en su transcurso el actor construye su identidad y discurso. La respuesta a este eje tiene que ver con la dinámica local del VRA signada por fenómenos de violencia e ilegalidad, y con ciertas condiciones del escenario internacional que alimentan la conflictividad, influenciado por un discurso de reivindicación cultural de la hoja de coca que proviene de Bolivia. En segundo lugar, cómo discurren las protestas y de qué organizaciones y estrategias se valen los actores para exponer públicamente el conflicto y buscar aliados que

refuercen sus demandas ante el Estado. La amplitud de plataformas y las posturas maximalistas son algunas características de las protestas, actuando la FEPAVRAE como la principal organización en un proceso de movilización en el que el pragmatismo en las alianzas y la aparente intransigencia marcan la pauta de la negociación frente a un Estado reacio a institucionalizar canales de diálogo.

El texto se compone de tres partes, además de las conclusiones y la bibliografía. En la primera parte ensayamos una mirada general de la historia reciente del VRA, deteniéndonos en los cambios y continuidades del escenario sociopolítico que influyen en el inicio e intensificación de las protestas cocaleras. En la siguiente parte estudiamos el accionar de los principales actores sociales e instituciones locales, abordando su interacción y la lógica de sus estrategias, influenciadas como se hallan por condicionamientos internacionales. En la tercera parte abordamos la construcción de la protesta, analizando los principales eventos, demandas, recursos, alianzas y estrategias que establecen los cocaleros durante la acción colectiva, detallando además la orientación que toma el conflicto y su desenlace temporal. Finalmente, ensayamos algunas conclusiones sobre las protestas cocaleras que, con auges y descensos, son ya una constante en algunas zonas de la selva alta del país.

En la tarea de reconstruir la protesta, hemos recurrido a diferentes fuentes secundarias, tales como artículos periodísticos y documentos de la FEPAVRAE, entrevistando además a dirigentes cocaleros, funcionarios y autoridades locales. De otro lado, vale tener en cuenta que si bien el VRA abarca administrativamente la zona de selva de los departamentos de Cusco y Ayacucho, en este estudio nos centramos en la margen izquierda (correspondiente a Ayacucho), en tanto los procesos de organización y movilización cocaleras cobran ahí mayor intensidad, ahí se concentra también la mayor cantidad de coca del valle y es la sede de los principales organismos estatales de interdicción del cultivo de hoja de coca y en pro del desarrollo alternativo. Abarcamos un periodo que se inicia el 2001 con el ascenso de Nelson Palomino como dirigente de la FEPAVRAE, primero, y como secretario general de la Confederación Nacional de Productores de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACC), después, y culmina en abril del 2003 con las marchas de sacrificio a Lima exigiendo la libertad del líder. Por su convocatoria y capacidad de movilización de recursos, destacamos entre los hechos de

protesta la marcha a Ayacucho contra las ONG operadoras de DEVIDA, la detención de Nelson Palomino, y la marcha nacional de sacrificio a Lima en la cual se firma el decreto supremo 044, causa de cuestionamientos y divisiones al interior de los gremios cocaleros.

### **Para entender la conflictividad cocalera: principales antecedentes**

Comprender por qué el 2001 se desencadenan en el VRA una serie de protestas cocaleras implica remitirse a la historia local del escenario. Desde mediados del siglo XX, las poblaciones del VRA experimentan unos procesos sociales y políticos que han impactado profundamente tanto en la relación Estado-sociedad, como en la organización social y el peso de los agentes dinamizadores de la economía.

La constitución misma del VRA como un territorio social y productivo, nos remite a procesos de colonización en los que la llegada de campesinos serranos no conlleva una presencia estatal significativa. Hablamos de una zona donde en tiempos sucesivos campean el terrorismo, la represión estatal, el narcotráfico y la delincuencia, entre otros problemas nacionales que adquieren mayor intensidad en esta zona de selva, dado el pobre accionar de los entes estatales que no llegan a institucionalizarse, apareciendo ante la población como intermitentes, superpuestos y poco efectivos. Así, la organización social tiene que ver con la tarea de enfrentar escenarios adversos, como respuesta a hechos que amenazan su supervivencia misma en el territorio, agravados por la inacción y debilidad del Estado. Las diferentes organizaciones que surgen en el VRA deben enfrentar permanentemente situaciones de conflicto, contribuyendo esto a la primacía de un carácter de confrontación que requiere identificar adversarios comunes que actúen como componentes unificadores.

### ***Espacios desinstitucionalizados: la colonización y la violencia política***

El valle del río Apurímac (VRA) abarca un área aproximada de 12,081 km<sup>2</sup> situada entre los 400 msnm y los 2,500 msnm. El VRA se ubica entre las zonas de selva de las regiones de Ayacucho y Cusco, y comprende

dos distritos de la provincia de Huanta (Llochegua y Sivia), cinco de la provincia de La Mar (San Francisco, Santa Rosa, San Miguel, Anco y Chungui), y tres distritos de la provincia cusqueña de La Convención (Kimbiri, Pichari y Vilcabamba). Los distritos de San Miguel, Anco y Chungui abarcan también zonas de sierra, dificultándose registrar con exactitud la población del valle. Según los últimos estimados, habría 140,304 habitantes en el VRA; de este total, el 65% vive en la margen izquierda (Ayacucho) y el 35% en la margen derecha (CUSCO).<sup>2</sup> El centro poblado más importante es el de San Francisco, donde se concentran la mayoría de los organismos públicos y privados (ver cuadro 1: "Población y superficie del valle de Apurímac").

Para el siglo XVIII, existían ya en el río Apurímac algunas haciendas en manos de españoles en las cuales se cultivaba la hoja de coca. Según datos de 1799, en la selva de Huanta existían más de cien haciendas que, entre otros cultivos, producían coca. Para 1826 esta cifra se incrementa a 170 haciendas cocaleras trabajadas sobre todo por campesinos de las alturas de Huanta conocidos como iquichanos.<sup>3</sup> A inicios del siglo XX, las hectáreas de coca continúan incrementándose, dado el carácter legal de la cocaína que el Perú exportaba en cantidades considerables al mercado internacional, principalmente a Estados Unidos, Alemania y Japón. Hacia 1907, las hectáreas de coca en el valle de los ríos Apurímac y Ene (VRAE) sumaban ya unas 911, seguidas en importancia por los cultivos de caña, los frutales y el café (Gootenberg 2003).

Es también a inicios del siglo XX cuando se desarrollan las primeras oleadas migratorias, llegando mayormente al VRA campesinos pobres de la sierra de Huanta. Este desplazamiento de colonos no atrae verdaderamente al Estado hacia los nuevos poblados de la selva ayacuchana. Hablar del Estado en el VRA es remitirse a una presencia tardía, esporádica y las más de las veces restringida a su aspecto coercitivo, con etapas de repliegue total y otras de copamiento de clientelismo interesado. Tal situación impide la institucionalización de las agencias estatales, genera una discontinua y poco coordinada aplicación de las políticas de gobierno, y provoca que las autoridades y

2. Ver varios autores (2003).

3. Ver Ponciano del Pino (1996).

funcionarios actúen casi siempre de manera reactiva ante las presiones de la población.

En el marco de las políticas de colonización de la selva, el presidente Leguía promulga en 1909 la Ley de Terrenos de Montaña 1220, que contempla la instalación en Ayna San Francisco de la Delegación de Tierras de Montaña, una agencia encargada de legalizar la posesión de las tierras, convirtiendo a los colonos en pequeños propietarios. Hasta mediados de siglo, la presencia estatal se limita a esa oficina; no existen servicios de salud y educación y su ausencia dilata el proceso de colonización, pues las enfermedades diezman a los pobladores y la falta de escuelas retarda el desplazamiento de las familias, migrando a la selva solamente los varones. Los colonizadores se abocan principalmente a la agricultura, en especial al cultivo del cube, de cuya raíz se extrae el barbasco, un producto muy importante para la fabricación de insecticidas y bien cotizado en el mercado externo hacia la década del cuarenta. Este cultivo marca el inicio en el VRAE de los ciclos económicos caracterizados por la alternancia de "boorns" o productos motores: al boom del cube le sucede el del café, expandiéndose los cultivos mientras el precio del producto es elevado y reduciéndose a su mínima expresión tan pronto baja.<sup>4</sup>

Ya en la década del sesenta, en el marco de la Ley de Reforma Agraria, el Estado apoya la creación de cooperativas agrarias de producción y servicios, aunque no con el mismo énfasis promotor que asumió en otras zonas de selva. A diferencia de lo que ocurrió en regiones amazónicas como el Huallaga o el Alto Mayo, el Estado no desempeña en el VRAE funciones de compra o comercialización de los productos, por lo que empresas como ENCI o ECASA no llegan a instalarse en la región. El mejoramiento de la infraestructura vial tampoco es asumido por el Estado, quedando postergado hasta el día de hoy el asfaltado de la carretera Ayacucho-San Francisco.

Esta acción estatal en la etapa velasquista, no se tradujo en una consolidación institucional, tarea difícil teniendo en cuenta que hablamos de territorios sumamente desconectados de los centros de decisión política, como son las capitales de provincia. En los años setenta,

4. Ibíd.

trasladarse de San Francisco a Ayacucho tomaba unas quince a veinte horas de camino por carreteras de muy difícil tránsito. Tal desatención del Estado, sumada a los altos índices de pobreza y la falta de servicios, son factores que facilitan la expansión de Sendero Luminoso en una zona considerada estratégica por el acceso que permitía al mercado de la droga y los recursos del narcotráfico. A inicios de 1982 llegan al distrito de Sivia las primeras columnas senderistas, marcando el inicio del ciclo de violencia armada que se prolonga hasta mediados de la década del noventa y que tiene al VRAE como uno de sus escenarios más cruentos.<sup>5</sup>

Desde que en diciembre de 1982 el presidente Belaunde entrega a las fuerzas armadas el control político militar de Ayacucho, éstas son la principal, si no la única, presencia estatal en el río Apurímac. El poder civil en la etapa de violencia prácticamente desaparece, concentrando el jefe del Comando Político Militar a cargo de la Marina de Guerra del Perú, toda la autoridad. En el caso de las municipalidades, hasta mediados de la década del noventa la mayoría de distritos del VRA no existían, y eran parte de jurisdicciones cuya capital estaba en la sierra. Los pocos alcaldes que durante la violencia ejercen funciones, no se desplazan a la selva por ser una zona sumamente peligrosa donde navales y senderistas despliegan una violencia de gran magnitud. Así las cosas, la acción del Estado se limita a coordinaciones entre la autoridad militar y los pobladores para llevar adelante la guerra contrasubversiva. Aspectos como la lucha contra el narcotráfico son relegados a un segundo plano ante la prioridad de la pacificación.

De la ausencia estatal durante la etapa de colonización, se pasa durante la etapa de violencia a una presencia eminentemente represiva e ineficaz. Las demandas de pacificación y dinamismo económico productivo los pobladores del VRA las resuelven independientemente del Estado y muy relacionadas entre sí. Para contrarrestar la subversión, se organizan los comités de autodefensa (CAD), al inicio sin apoyo estatal, por lo que deben financiarse básicamente con la venta de la hoja de coca. La relativa escasa inversión de tiempo y dinero que supone sembrar coca en comparación con cultivos como el café o el cacao, así como

5. Según datos de la CVR, los muertos y desaparecidos en el VRAE por causas relacionadas a la violencia política suman 2,704. El 78.6% de estas muertes y desapariciones se registraron entre 1983 y 1987. Ver CVR (2003: tomo IV, capítulo 1).

el mercado seguro del narcotráfico, cuyos operadores se trasladan a la zona a comprar el producto, hacen que la coca sea la opción más viable. Se establece entonces lo que los líderes de los CAD denominan "alianza estratégica" con el narcotráfico, al cual proveen de hoja de coca a cambio del dinero necesario para sostenerse y comprar armamento. No podemos precisar cuál fue exactamente el rol del ejército en esta alianza, pero es muy probable que estuviera informado, si es que no se benefició directamente de los recursos del narcotráfico. El contexto de guerra daba licencia para la proliferación de esta actividad, pues enfrentar el narcotráfico era secundario frente a la prioridad de la lucha contrasubversiva.

[...] ha habido una alianza estratégica entre el narcotráfico, el ejército y los miembros de la autodefensa. Esa alianza hizo que se armen mejor los CAD. Si no hubiera habido coca, no hubiéramos logrado la pacificación. La coca ha sido el recurso que ha financiado el mantenimiento familiar de los comandos. Aquí se ha invertido millones y todo el costo lo ha pagado la coca. Además, en ese tiempo de guerra la coca era el único producto que podíamos mantener porque tenía mercado local y salida. El cacao requiere de más cuidados y no se podía porque el 99% de la población del valle salía a operativos contrasubversivos. La mujer se quedaba y hacía lo posible por mantener la coca, el varón llegaba a trabajar su coca y gracias a eso hemos podido comprar armas y defendernos. (*Dirigente cocalero de Quimbiri*)

Ante la precaria institucionalidad existente en el VRA, los CAD, avallados por el ejército, asumen un rol protagónico en la zona, ocupando el rol de interlocutores ante instancias del Estado como el Ministerio del Interior o el Comando Político Militar. Más aún, el gobierno de Fujimori, interesado en hacerse de una base social y en alianza con las fuerzas armadas, realza la labor de los ronderos, afirmando su papel de pacificadores y legitimándolos como aliados primordiales del Estado. Este respaldo, sin embargo, tolera también los actos delictivos cometidos por los ronderos, tales como matar, violar, robar, comercializar droga, lo que hace muy difícil que, pasado el conflicto armado y destituido el fujimorismo, se pueda sancionar estos actos, relativizando la legalidad.

En suma, tanto la colonización de la selva ayacuchana como la etapa de violencia política —los dos principales procesos políticos y

sociales que atraviesa el VRA— ponen en evidencia la precaria llegada del Estado y su incapacidad de actuar oportuna y efectivamente. Se producen así respuestas autónomas de la población que consiguen resultados, aunque los medios para ello no se ajusten necesariamente a los marcos legales. Tal situación histórica de precaria institucionalidad estatal deja ver sus secuelas durante las protestas cocaleras del 2001, ahora que *el* Estado instala instituciones e implementa políticas destinadas a acabar con los mismos cultivos de coca que años atrás permitió sembrar y comercializar a los comandos de auto defensa. Estas contradicciones en el accionar estatal no pueden ser revertidas en el corto plazo, contribuyendo al descontento de los productores cocaleros, frente a un Estado menos permisivo que antes pero igual de precario e ineficiente.

### ***Organización social y conflicto, dos caras de una misma moneda***

Desde su "aparición" misma a la vida republicana, con las primeras oleadas de colonizadores andinos, los pobladores del VRA han debido organizarse en respuesta a situaciones problemáticas que, agravadas por la precaria institucionalidad, solían desembocar en un conflicto. En todas estas situaciones, el cultivo de coca ha sido importante como un recurso vital para la sobrevivencia del actor y de la organización misma. De otro lado, la articulación de intereses comunes en contextos tan adversos como el conflicto armado, hace que primen lógicas de confrontación como una estrategia para mantener la cohesión del grupo frente a agresiones reales o supuestas.

Las primeras organizaciones sociales en el VRAE se desarrollan a fines de los años sesenta, etapa en que alentados por las políticas velasquistas, los campesinos conforman cooperativas agrarias y de servicios entre las que destacan Unión Selvática, Río Apurímac y el Quinacho, llegando a agrupar esta última a 1,500 socios en 1977. Entre sus principales objetivos, las cooperativas buscan enfrentar la competencia de los grandes propietarios dueños de plantaciones de café y el monopolio de los comerciantes que cometían graves arbitrariedades con los precios, en la medida que controlaban los medios de transporte para sacar el producto a los mercados. En 1979, para fortalecer la acción de las cooperativas y darle un componente más gremial a las demandas, los

campesinos forman la Federación Campesina del Valle del Río Apurímac (FECVRA), una de las más grandes de la región, pues llegó a reunir a cerca de cien bases hasta 1983 en que fue desactivada por la violencia (Del Pino 1996).

La organización social en cooperativas se ve interrumpida por el conflicto armado interno. En 1982 llegan al río Apurímac los primeros cuadros de Sendero Luminoso, jóvenes radicalizados provenientes de Huanta y Ayacucho que tildan a los grandes productores de café de "enemigo feudal", y a las cooperativas, de "centros de adormecimiento revisionista". Sendero se enfrenta a la FECVRA y a las cooperativas incendiando el vehículo en que ésta transportaba productos de los socios y amenazando a los dirigentes que se ven forzados a abandonar el valle. La organización campesina, pese a su representatividad, no puede enfrentar la ofensiva senderista, menos todavía desde que en 1983, la Marina de Guerra a cargo del control de la zona, desata una violencia con altos saldos en términos de violaciones a los derechos humanos de la población. Los "navales" atentan también contra la organización campesina a la que consideran aliada de la subversión; en agosto de 1983, según testigos, habrían asesinado a Julio Orozco Huamaní, el principal dirigente de la FECVRA, completando lo actuado por Sendero en lo que a destrucción de organización social autónoma se refiere.<sup>6</sup>

El inicio del conflicto armado interno altera la organización de los actores sociales. La población decide enfrentarse a Sendero con algo de independencia de los militares, cuyas prácticas además de cruentas resultan ineficaces, organizándose para ello en los CAD. Como señala Del Pino, es en las comunidades de Chikintirka y Anchiway, en el distrito de Chungui (La Mar), donde se organizan los primeros CAD, liderados por grupos evangélicos que en ese entonces empiezan a proliferar en la selva ayacuchana.<sup>7</sup> Entre 1984 y 1987 todos los miembros de una comunidad tenían la obligación de participar en las tareas de autodefensa: realizar guardias, patrullas, etc.

Los comandos miembros de los CAD empiezan a ser conocidos como "ronderos", en alusión a las rondas campesinas de la sierra norte

6. Ver CVR (2003: tomo II, capítulo 1).

7. Para mayor conocimiento de la presencia evangélica en el río Apurímac, ver Ponciano del Pino (1996).

(Piura o Cajamarca), y aunque sus orígenes y objetivos sean totalmente distintos —a diferencia de los autodefensa, las rondas no usan armas y básicamente combaten la delincuencia y el abigeato—, el fujimorismo popularizó este símil para dotar a los CAD de mayor legitimidad. Estos "ronderos" ayacuchanos son sobre todo varones jóvenes de quince y treinta años, propietarios de pequeñas parcelas y sin mayor experiencia organizativa previa. Para ellos, el CAD actúa como un espacio de aprendizaje y politización, conociendo sólo este esquema organizativo, surgido y consolidado en torno a las exigencias de la guerra.

A fines de 1989, el Estado avala la acción de los CAD, entregándoles las armas y el respaldo suficientes para que lideren la lucha antisubversiva en coordinación con el ejército. Durante el gobierno de Fujimori, estos comités adquieren mayor relevancia, interesado como se hallaba el régimen en contar con bases sociales que aseguraran su permanencia en el poder y reafirmaran su papel de "pacificador". El discurso fujimorista construye así una suerte de memoria salvadora, que resalta el papel de Fujimori y Montesinos como estrategas, el de las fuerzas armadas como defensoras de la patria contra el terrorismo y el de los CAD como aliados estratégicos, todo, esto en función de legitimarse y asegurar la adhesión de este grupo que a mediados del 93 se estimaba en veinte mil hombres armados.<sup>8</sup> Los CAD, al ganar el reconocimiento del Estado, asumen el papel de centralizadores de las demandas campesinas, consolidándose como el verdadero poder local en el VRA, con gran influencia sobre los alcaldes y regidores que empiezan a elegirse en los nuevos distritos creados por el fujimorismo.

Pero el declive de la acción subversiva a partir de 1996, lleva a que los CAD decaigan en número, funciones e importancia pública, reincorporándose cada vez más ronderos a las labores agrícolas. Lo hacen, sin embargo, en un escenario económico que experimenta cambios significativos; el precio de la hoja de coca se ha desplomado y cultivar productos como café o cacao requiere de una inversión que en ese momento los campesinos no poseen ni el Estado puede proveer. Ante esto, un grupo de ronderos decide organizarse gremialmente, en alianza con los organismos de la cooperación internacional que empiezan a trabajar en

el valle programas del área social y productiva. Este grupo de ex ronderos, liderado por Francisco Barrantes "Pachin" —ex comando auto-defensa asháninka—, conforma la Federación de Productores de Hoja de Coca del Río Apurímac (FEPOHCRA), posteriormente rebautizada como FEPAVRAE. La organización campesina logra así recomponerse con el apoyo decisivo de la cooperación internacional y del gobierno fujimorista, a través del Ministerio de Agricultura, FONCODES y otras agencias.

Después de toda esta etapa de violencia, la organización se reestructura a través de la acción del compañero Barrantes, un comando asháninka de apelativo Pachin. Él estuvo años frente a la FEPA porque no quería convocar a nuevas elecciones y gracias a eso ha creado una ONG. Lo importante en todo caso para mí, es que haya podido reestructurar la FEPAVRAE, levantar la imagen, institucionalizar la organización campesina. (*Nelson Palomino, secretario general de la FEPAVRAE*)

Como sucedió con las cooperativas en los años sesenta, esta vez tampoco llega a consolidarse una organización campesina propositiva y capaz de identificar aliados que a través del diálogo hagan más efectiva la interacción con el Estado. Por el contrario, a inicios del 2000, una serie de factores económicos, políticos y sociales del escenario local, nacional e internacional confluyen incidiendo en que la confrontación y la conflictividad sean características fundamentales de la organización. En lo económico, destaca la caída de los precios internacionales del café, el principal producto introducido por el desarrollo alternativo, paralela a un alza considerable de los precios de la hoja de coca, luego de reacomodos en el mercado internacional de la droga, consolidándose la primacía de los cárteles mexicanos sobre los colombianos.

En lo político, con el fin del fujimorismo, culmina la supremacía de los comando político militares, que hasta entonces regían la vida política y social de la zona, autorizando o no reuniones y movilizaciones. Esta apertura del sistema político al inicio del gobierno de transición, opera a favor de la organización campesina, que puede reunirse autónomamente y por fuera de la dinámica militar.

Los pobladores que buscan representación en el gremio campesino, desalentados por los escasos logros del desarrollo alternativo, en un contexto de alza del precio de la coca y amenazas de erradicación

8. Carlos Iván Degregori (2000).

por parte del gobierno, reclaman de sus representantes otra postura frente al Estado y la cooperación. En septiembre del 2001, en asamblea extraordinaria, los productores agrarios toman dos decisiones de trascendencia: el cambio del nombre FEPOHCRA por el de FEPAVRAE (Federación de Productores del Valle del Río Apurímac) y el cambio en la junta directiva que incluye la salida de Barrantes luego de intentar su cuarta reelección como secretario general. Sin embargo, al no traer este cambio de directiva la abierta defensa de la hoja de coca que un sector cada vez más numeroso de campesinos exigía, se elige una nueva dirigencia presidida por Nelson Palomino y Antonio Laynes. La figura de Palomino adquiere relevancia pues es el principal vocero de un discurso que incorpora a la defensa de la coca elementos culturales de revalorización de la hoja sagrada, a la vez que polariza fácilmente culpando de la pobreza a las ONG encargadas del desarrollo alternativo. La población, moldeada por la guerra y el clientelismo fujimorista, acoge rápidamente este discurso, ávida por asumir una nueva identidad acorde con sus intereses actuales.

La elección de Palomino y su grupo consolida a los cocaleros como el actor social protagónico en el VRAE, construyendo en el conflicto con los organismos estatales y las ONG encargados de la lucha contra las drogas y del desarrollo alternativo una identidad altamente de confrontación y polarizadora. Recordemos además que la mayoría de los productores cocaleros son ex ronderos, cuyo único espacio de participación pública ha sido el CAD. Es comprensible entonces que la identidad de los productores cocaleros se encuentre signada directamente por el conflicto armado y la posterior "pacificación". Priman así los códigos aprendidos en el enfrentamiento: el caudillismo autoritario, la polarización y las miradas cortoplacistas que requieren hallar adversarios unificadores para cohesionar la organización: Sendero durante el conflicto armado, las ONG durante los conflictos por la hoja de coca.

En suma, a lo largo de la historia reciente del río Apurímac permanecen componentes fundamentales del escenario, tales como la violencia, la precariedad económica y la convivencia con la ilegalidad. Las organizaciones sociales que surgen en el VRA, sean los gremios campesinos o los CAD, se forjan y construyen enfrentando la debilidad estatal y respondiendo a situaciones de conflicto. La identidad de los actores se halla signada así por la permanente confrontación, siendo

para los gremios y sus dirigentes mucho más sencillo encontrar "adversarios unificadores" que aliados estratégicos que contribuyan a la consecución de sus demandas. Ambos elementos —la debilidad estatal y la conformación e identidad de confrontación de los actores sociales— son antecedentes fundamentales del contexto, que dejan sentir su importancia durante las protestas cocaleras.

### **Condiciones internacionales y dinámica local**

La dinámica local frente a la problemática cocalera no puede entenderse desligada de una serie de factores internacionales. Por lo tanto, es preciso detenerse en una serie de elementos del mercado y de la política internacional que tienen su correlato en las decisiones nacionales y en la dinámica económica y social de zonas como la del río Apurímac.

#### ***Marco internacional: guerra contra las drogas y narcotráfico***

La producción de hoja de coca se halla inserta en una serie de redes internacionales, tanto del lado de sus comercializadores ilícitos, como de las instituciones internacionales encargadas de combatirla. En el VRA, los cultivos de coca se intensifican a inicios de los años ochenta tras la arremetida estatal contra los sembríos en el Alto Huallaga. Ya durante la etapa de violencia, el VRAE se vincula directamente con redes de acopio de coca y de producción de pasta básica de los cárteles del narcotráfico. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR),<sup>9</sup> se establece una alianza temporal de los grupos de defensa civil antisubversiva (los DECA) con los narcotraficantes, que pagan cupos en pleno boom del precio de la coca y sus derivados ilícitos entre 1984 y 1986. Palmapampa se establece como el principal centro de la droga, con presencia de narcotraficantes colombianos y mexicanos y una gran circulación de dólares, aunque no en la magnitud y desmesura del Alto Huallaga. Actualmente en el VRAE existen 14,700 hectáreas de coca, que suman un total de 53,317 toneladas métricas, de las cuales ENACO

9. CVR (2003: tomo II, capítulo 1).

compra un mínimo porcentaje;<sup>10</sup> otro pequeño porcentaje se comercializa para el consumo tradicional, y la producción restante va al mercado ilegal del narcotráfico.<sup>11</sup>

Hoy en día, los mecanismos y las formas de operar del narcotráfico han variado. A diferencia de lo que ocurría en los años ochenta, en que los cárteles se limitaban a acopiar la hoja de coca que luego entregaban a su gente para que elaborase la pasta, todo indica que ahora son los propios campesinos los que procesan la hoja. Lo que tenemos ahora son grandes mafias que operan con una serie de intermediarios que acopian el producto y lo sacan semielaborado (la popular "cachipa") hacia los puertos de la costa, valiéndose de "burriers locales": campesinos jóvenes que se desplazan a pie por las alturas de Huanta, hacia Churcampa, Satipo y Huancayo hasta llegar a la costa. Según versiones policiales, quienes dominan el negocio del narcotráfico en el VRA son los cárteles mexicanos; como ejemplo se cuentan los 1,200 kilos de clorhidrato de cocaína incautados en Sivia el año 2003 a gente vinculada al Cártel de Tijuana.

Hoy en día en el penal de Yanamilla el 52% de los presos es por narcotráfico. El problema principal de Ayacucho es narcotráfico, chiquillos que cargan una mochila con tres kilos, son muchachos incluso con instrucción. De una muestra que hice en 1998, el 26% tenía educación superior, generalmente eran de Palmapampa, Llochegua, Santa Rosa, de origen serrano detenidos ahí en esa zona. (*José Coronel, ex responsable regional de la CVR*)

Un elemento fundamental del contexto internacional que incide directamente en la dinámica local tiene que ver con la recuperación del precio de la hoja de coca en el mercado internacional. De un lado, la producción de coca se diversifica territorialmente debido al denominado "efecto globo o balón", es decir, el traslado de los cultivos de coca de un país productor a otro, o de una región a otra al interior de un país. Esto es lo que sucede en el Perú con el traslado de los cultivos del Alto

Huallaga al río Apurímac o del Chapare hacia el Beni en Bolivia. En el contexto andino, entre 1993 y 1997 la mayoría de los cultivos de coca situados en el Huallaga peruano se trasladaron a Colombia, particularmente a la región del Putumayo. A fines de la década del noventa, ya con el Plan Colombia en marcha, los cultivos de hoja de coca se trasladan nuevamente al Perú favoreciendo la recuperación de los precios.<sup>12</sup>

Se produce también una recomposición de las redes del narcotráfico tras el declive de los cárteles colombianos de Medellín y Cali, y el posicionamiento de los cárteles mexicanos, de la mano del alza en la demanda que trae la incursión en nuevos centros de compra de cocaína en Asia y Europa del Este. Coincidentemente, se produce una baja considerable en los precios del café y el cacao, los principales productos introducidos en la zona por el desarrollo alternativo. Para inicios del 2000, la coca inicia su alza en el VRA, de los S/. 0.20 que llegó a costar el kilo de hoja en 1995, el precio se eleva a S/. 15.00. En el mercado internacional, la pasta alcanza los US\$ 431.00 (promedio entre bruta y lavada) y la cocaína los US\$ 970 el kilo.

De otro lado, las políticas internacionales frente al narcotráfico, particularmente norteamericanas, han sostenido una visión más bien represiva, que conjuga argumentos conservadores con intereses geopolíticos de poder en la región. Durante la década del ochenta, la denominada "revolución neoconservadora" liderada por Reagan en los Estados Unidos, desarrolla una ofensiva contra las drogas que centra las causas del problema en los países andinos productores de hoja de coca. En 1982 se aprueba la *Defense Authorization Act* que permite la participación militar norteamericana en tareas contra las drogas, y asegura la colaboración de Perú, Colombia y Bolivia en programas de erradicación de cultivos y destrucción de laboratorios. Reagan primero y Bush después, promueven operativos de erradicación, instalando además bases militares, como Santa Lucía en el Huallaga, afirmando así la hegemonía norteamericana en el marco de la Guerra Fría. En el Perú la realización de operativos de erradicación de las hectáreas de coca "excedentes"<sup>13</sup>

10. Los datos corresponden al año 2006, que es cuando se escribió este artículo. (Nota de los editores).

11. Datos tomados de [www.devida.gob.pe](http://www.devida.gob.pe)

12. Ver Hugo Cabieses (2005).

13. ENACO, el ente encargado de la compra y venta de la hoja de coca legal, define cuotas de compras a los valles autorizados. Entre 1978 y 1982 se desarrollan los operativos de erradicación de hectáreas no autorizadas por ENACO en el Alto

en pleno conflicto armado interno, eleva los niveles de violencia, con un alto costo en términos de violaciones a los derechos humanos de la población.

A inicios de la década del noventa, ante los escasos resultados de las políticas erradicado ras, empieza a hablarse de "responsabilidad compartida" entre países productores y consumidores. En ese marco, se desarrolla en el Perú la llamada "Doctrina Fujimori sobre drogas", inspirada en las propuestas económicas de Hernando de Soto sobre la formalización de la economía en la selva alta y el impulso a estrategias de sustitución de cultivos. De Soto se pronuncia a favor de la erradicación de los cultivos ilegales de coca y el control de la oferta de pasta básica de cocaína (PEC), pero distingue a los productores de los narcotraficantes, resaltando la importancia de desarrollar actividades económicas alternativas que permitan una "real economía de mercado" como condición indispensable para alejar a los productores cocaleros del narcotráfico.<sup>14</sup> En 1996, con el aval de la administración Clinton, se crea la Comisión de Lucha contra las Drogas (CONTRADROGAS) como coordinadora de las acciones de sustitución de cultivos y ente interlocutor con los gobiernos internacionales y organismos de financiamiento. No obstante, frente al tema del narcotráfico lo que prima durante el fujimorismo es una permisividad selectiva, pues mientras se reprime a determinados elementos no comprendidos en las redes fujimontesinistas, se avala esta actividad y hasta se participa de sus ganancias, tal como se supo posteriormente al enjuiciarse a jefes militares, policiales y al mismo Montesinos por sus vínculos con ella.

A inicios del 2000, los reacomodos en el mercado del narcotráfico y el alza del precio de la coca, sumados al ascenso de los neoconservadores en la política norteamericana con la elección de Bush hijo, hacen que el panorama cambie sustancialmente, retomándose las políticas de erradicación. El gobierno de Alejandro Toledo debe enfrentar el incremento de hectáreas de coca y la presión de los Estados Unidos para erradicar, acción a la que se condiciona una serie de financiamientos. Una primera

---

Huallaga, denominados Verde Mar I y II, primero, y Bronco I y II, después, todos con altos saldos de violaciones a los derechos humanos (ver CVR 2003).

14. Ver Julio Cotler (1999).

tarea que asume ese gobierno es desactivar CONTRADROGAS y crear la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), con Ricardo Vega Llona como su presidente, reemplazado en mayo de 2002 por Nils Ericson Correa.

DEVIDA centra la política de reducción de cultivos de coca en dos ejes: los programas de desarrollo alternativo (PDA) anteriormente explicados, y la erradicación de hectáreas excedentes en coordinación con el Ministerio del Interior, particularmente con el proyecto CORAH (Comisión de Reducción de Coca del Alto Huallaga) de la policía nacional. Las acciones de erradicación van acompañadas de la eliminación de laboratorios clandestinos o pozas de maceración. Mientras la policía busca los laboratorios, son los pobladores de las áreas adyacentes quienes arrancan las matas de coca a cambio de un jornal o de una cantidad de alimentos. Entre el 2002 y el 2003 el VRA fue una de las áreas donde más acciones de búsqueda de pozas de maceración se realizaron,<sup>15</sup> aunque esto no significó el inicio de las erradicaciones. Pese a las constantes amenazas y a los rumores de que inminentemente los cocales del VRA se erradicarían, esto no se produjo, privilegiándose zonas como San Gabán en Puno o Aguaytía en Ucayali. Vale destacar que en esta decisión influyen también los escasos recursos logísticos de la policía en la zona y la falta de coordinación entre las instituciones del Poder Ejecutivo que podrían haber sumado esfuerzos en los operativos.

Teníamos serias dificultades para operar en el VRAE, porque la base policial más cercana estaba en Mazamari y los vuelos de helicópteros son muy costosos y eran muy largos. El ejército tiene una base militar en Pichari y no la quería prestar. Se les pedía sólo aterrizar, recargar combustible pagado por la policía y dormir. Al comienzo se hizo eso, pero luego fue imposible. Simplemente no permitían que los helicópteros bajen, o cuando bajaban no permitían que los policías durmieran en sus instalaciones; tenían que dormir en el helicóptero. No daban ninguna explicación, simplemente no querían colaborar, yo incluso hablé con Chiabra y estuvo de acuerdo, pero simplemente no le obedecían, no les daba la gana. (*Fernando Rospigliosi, ex ministro de Interior*)

---

15. Sólo en el 2003, la DIRANDRO allanó 587 pozas de maceración en el marco del Operativo Valle 2003. Ver Ministerio del Interior (2004).

En suma, los últimos treinta años elementos del contexto internacional han venido incidiendo directamente en la definición de las políticas y en el funcionamiento de las agencias estatales relacionadas con la producción de coca y la comercialización de cocaína. Detengámonos ahora en el accionar del Estado y sus instituciones, analizando las estrategias, políticas y programas implementados en el río Apurímac para enfrentar la problemática cocalera.

### *Agencias estatales en el valle del río Apurímac*

Luego del autogolpe, y teniendo como aliados clave a los CAD, el régimen de Fujimori lanza una ofensiva política tendiente a revertir la precaria presencia estatal en el VRA. Se crean así seis de los diez distritos que hoy existen y se busca afianzar más todavía la alianza con los rondos, anunciando la creación de la "Provincia de la Pacificación" sobre la base de todos los distritos de los valles de los ríos Apurímac y Ene, sean de Cusco, Ayacucho o Junín, iniciativa que no llega a concretarse. Progresivamente el poder civil se va asentando, eligiéndose nuevas autoridades locales e instalándose una serie de agencias estatales destinadas a proveer apoyo asistencial. Es el caso del PRONAA, FONCODES o PRONAMACHS, que privilegian el trabajo con los CAD, los comedores populares y los programas del Vaso de Leche. Para coordinar las acciones destinadas a sustituir los cultivos de coca y promover el desarrollo alternativo, en 1996 se crea la Comisión de Lucha Contra las Drogas (CONTRADROGAS).

Ya durante el gobierno de transición, los esfuerzos por consolidar la presencia del Estado en el VRA se evidencian en el impulso a una serie de agencias y organismos descentralizados. Se ponen en funcionamiento oficinas del sector agricultura, como el Servicio de Sanidad Agraria (SENASA), se dota de nueva infraestructura al Hospital del Ministerio de Salud, se incrementa la presencia del Ministerio del Interior a través de la policía nacional y el Comisionado por la Paz y el Desarrollo.<sup>16</sup> Se instala además una de las oficinas des concentradas de DEVIDA,

16. El Comisionado por la Paz y el Desarrollo se crea en marzo del 2002 como una instancia de mediación estatal en los conflictos sociales que puedan hacer peligrar

la agencia estatal dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros encargada de coordinar la lucha contra las drogas y los PDA. En noviembre del 2002 se eligen alcaldes provinciales y distritales, además de presidente y consejeros para el gobierno regional.

A partir del 2002, los alcaldes electos se enfrentan con cambios significativos en materia de política antidroga, con los requerimientos de la cooperación internacional y con las exigencias de los productores cocaleros. De un lado, el gobierno central muestra un "endurecimiento", implementando acciones de interdicción y erradicación de los cultivos de hoja de coca excedentes en las diferentes cuencas cocaleras del país. De otro lado, los organismos de la cooperación internacional con mayores recursos, como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), condicionan su ayuda a las municipalidades, exigiéndoles cumplir una cuota de hectáreas de coca erradicadas en sus jurisdicciones, si es que quieren acceder a los fondos del desarrollo alternativo.

Los cocaleros, el sector más numeroso y movilizad, presionan también a los gobiernos locales, exigiéndoles una cerrada defensa de sus intereses bajo amenazas de promover sus vacaciones o revocatorias. Los alcaldes distritales se hallan en una situación complicada; presionados por el gobierno central, amenazados por las organizaciones sociales, condicionados por la cooperación internacional. Lo que se les exige en los tres casos es ante todo un respaldo político, pues por su cercanía a la población tienen la legitimidad suficiente para oponerse o avalar determinadas acciones.

Como estrategia para contrarrestar estas presiones, las municipalidades de la zona conforman la Asociación de Municipalidades del Valle del Río Apurímac (AMUVRAE),<sup>17</sup> como una instancia de coordinación de los planes y proyectos de desarrollo en el valle. Durante el primer año, este espacio cuenta con la aprobación tanto de los productores

el proceso de paz en zonas particularmente afectadas por la violencia política, entre ellas el VRAE.

17. La Asociación de Municipalidades del Valle del Río Apurímac (AMUVRAE), creada a inicios del 2001, está integrada por las municipalidades de Sivia, Pichari, Kimbiri, San Francisco, Santa Rosa, Anco y Llochegua y por los centros poblados de Palma Pampa, San Miguel del Ene y Valle Esmeralda.

como de los organismos de la cooperación. Los alcaldes coordinan estrechamente entre ellos, discuten planes y acciones con profesionales de los diferentes organismos estatales y con representantes de la sociedad civil, contando con la asesoría de instituciones como la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN), la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) y otros organismos que dotan de consistencia a sus propuestas. Sin embargo, la AMUVRAE no logra establecer alianzas estratégicas con organizaciones sociales clave, como la FEPAVRAE, debido a la creciente radicalidad de los cocaleros pero también a su alta dependencia de los fondos de USAID, agencia que condiciona decisivamente sus acciones. Desde inicios del 2002 la legitimidad de la AMUVRAE termina por desaparecer, enfrentando los alcaldes un escenario polarizado sin estrategias claras de acción, reaccionando a las presiones según se presentan en el camino, en una postura que será cuestionada por los cocaleros durante las protestas.

En un primer momento, la AMUVRAE sí quiso generar una alianza con los cocaleros, pero no lo logró, se hicieron algunas reuniones en que se invitó a las organizaciones DECAS, FEPAVRAE, club de madres, pero no prosperó la iniciativa, menos todavía cuando gana espacio Nelson Palomino y empiezan los problemas con CARE Perú. USAID aspiraba a que la AMUVRAE se convirtiera en una especie de bombero y se alinee con CARE [...] hubo varias reuniones con USAID donde los funcionarios presionaban a los alcaldes para que defendieran a CARE. (*Ciro Moreyra, ex asesor AMUVRAE*)

En el ámbito regional, Ornar Quezada del APRA es electo presidente del gobierno regional de Ayacucho. Pese a su discurso de abierta oposición al Poder Ejecutivo, en lo que respecta al tema cocalero el gobierno regional desarrolla una ambigüedad que le permite contar con el aval de la embajada norteamericana y sus organismos de cooperación, y no ganarse la oposición de los productores. Así, por ejemplo, al día siguiente de declarar la hoja de coca como patrimonio cultural de Ayacucho asegurando defender su cultivo, Quezada firma en Washington una serie de acuerdos para la reducción de las mismas hectáreas que aseguró defender ante los cocaleros. Esta estrategia basada en la ambigüedad, le ha traído al gobierno regional las críticas de los alcaldes distritales, que no pueden guardar esa conducta por ser mucho más

fiscalizadas por la población. Pero a la gestión regional parecen no importarle tales desencuentros, estando más preocupada en realizar aquello que favorecerá al APRA en las próximas elecciones que en coordinar con las actuales autoridades y funcionarios del gobierno.

Pero el actor más importante en la dinámica local relacionada con la producción cocalera es la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), centro de los cuestionamientos durante la protestas. Para organizar mejor su trabajo, DEVIDA cuenta con oficinas desconcentradas en las cuencas cocaleras del país, abordando según sus objetivos institucionales, no solamente la problemática del cultivo de coca, sino el problema social en conjunto. Según DEVIDA, se trata de "articular desarrollo alternativo a erradicación (oportuna) en la comunidad (donde se erradica) y en el espacio (parcela o caserío) cuando sea viable, promoviendo el bienestar de la población y contribuyendo a la paz social en las zonas cocaleras." En este esquema, la auto erradicación de los cultivos es un requisito para la implementación de programas de desarrollo, debiendo la comunidad comprometerse a eliminar totalmente los cultivos ilícitos de coca ubicados en su jurisdicción.

La estrategia de autoerradicación y sustitución de cultivos promovida por DEVIDA, debe en teoría beneficiar a la población pues se le paga un jornal por participar en las obras de infraestructura o se le acompaña en el proceso de sustitución productiva. En la práctica, sin embargo, la forma de operar de DEVIDA, basada en una larga cadena de intermediarios, termina diluyendo los beneficios. DEVIDA no maneja directamente los fondos de la cooperación destinados a los PDA, si no que contrata a entes operadores, tales como Winrok primero, CARE Perú después y actualmente Chemonics. Estas ONG denominadas "entes operadores" manejan los recursos y planifican las acciones, pero no ejecutan directamente los proyectos, subcontratando a su vez a unas ONG locales para que los ejecuten. Tal estrategia de trabajo y de relación con el productor, basada en intermediarios y suboperadores, es un factor decisivo en la irrupción de las protestas, pues los cocaleros perciben que el dinero enviado por la cooperación para el desarrollo de sus comunidades se pulveriza en sueldos y gastos operativos de la burocracia.

---

18. Tomado de la página web institucional: <http://www.devida.gob.pe>

La cadena era así: DEVIDA aprueba las políticas de desarrollo alternativo, luego entre DEVIDA y la fuente de financiamiento (que en el VRAE es USAID), se contrataban los servicios de CARE Perú que es una ONG. CARE, como operador directo de DEVIDA, contrataba a suboperadores que eran ONG locales, como COPERES o CIDRA, que eran las que ejecutaban los proyectos con el monitoreo de CARE. (Juan Luna, responsable de la oficina desconcentrada de DEVIDA en el río Apurímac-Ene)

Llama la atención, entonces, el hecho de que las autoridades electas y las nuevas agencias estatales en el VRA no cuenten con estrategias claras y coordinadas de acción para tratar el tema cocalero. Las municipalidades optan por reaccionar desarticulada mente ante una u otra presión, según los alcaldes lo evalúen conveniente para sus fines de grupo. El gobierno regional asume un juego propio, con otra agenda y prioridades partidarias, en el que granjearse el descontento de los cocaleros puede resultar contraproducente. Desde el gobierno central, DEVIDA presenta una estrategia que privilegia la relación con operadores y suboperadores, desatiende al productor y desconoce a la organización cocalera como interlocutora válida. ¿Cómo se desenvuelven en este escenario organizaciones tales como las ONG, las organizaciones de mujeres o los gremios campesinos? ¿Qué caracteriza su accionar y cómo influye en el estallido de las protestas? Estas son preguntas que abordamos en el siguiente punto.

### ***Panorama social: ONG operadoras, organizaciones sociales y partidos políticos***

Pese a la fragmentación social existente en el río Apurímac, encontramos diversas organizaciones sociales que giran alrededor del tema cocalero, como son las ONG, la FEPAVRAE o los CAD. Sin embargo, estas organizaciones son muy poco independientes del Estado, y más que un papel de mediación, cumplen uno de resonancia. La disputa por los recursos del Estado y/o la cooperación internacional, en un escenario signado por el clientelismo, agudiza la fragmentación social y contribuye al conflicto entre las ONG de desarrollo y las organizaciones de base que se evidencia durante las protestas.

Sin duda alguna, la principal organización en el río Apurímac es la FEPAVRAE, un gremio que tiene su principal antecedente organizativo

en la Federación Campesina del Valle del Río Apurímac (FECVRA), creada a mediados de la década del setenta por pequeños propietarios y cooperativistas. Hasta inicios de los años ochenta, la FECVRA asumió con mucha efectividad la búsqueda de mercados para el café o el cacao, teniendo a diferencia de otros gremios campesinos un perfil más de gestión que clasista y combativo. No obstante, al expandirse el conflicto armado interno al río Apurímac, Sendero Luminoso y la marina de guerra afectaron directamente al gremio, ahondando su crisis la prohibición del comando político militar de formar cualquier organización social si no tenía fines explícitos de autodefensa.

Con el fin de enfrentar a Sendero Luminoso, los campesinos priorizan la autodefensa, en la medida también en que la actividad agrícola y la comercialización de los productos se hallaban paralizadas por la guerra interna. Se crean así los CAD,<sup>19</sup> cuya influencia en el conflicto cocalero es importante en tanto la mayoría de los líderes y dirigentes cocaleros han sido alguna vez miembros de ellos. Ya en el segundo gobierno de Fujimori, se da impulso a la conformación de organizaciones de mujeres, creándose la Federación de Clubs de Madres del Valle del río Apurímac Ene (FECMAVRAE), base local de la FEDECMA (Federación de Clubs de Madres de Ayacucho), una de las organizaciones más importantes de la región. Durante el fujimorismo, la FECMAVRAE recibe una gran atención del Estado, como parte de una estrategia de clientelismo que privilegiaba el asistencialismo como base para consolidar réditos políticos.

A mediados de la década del noventa, con el declive de la subversión, un grupo de ex comandos de autodefensas liderado por Francisco Barrantes asume la reorganización del gremio cocalero, creando la FEPOHCRA (Federación de Productores de Hoja de Coca del Río Apurímac). También en esta etapa ingresan a operar en el VRA algunas ONG, como GTZ, el Fondo Perú Canadá y Winrok, entre otras. Todas ellas se abocan a desarrollar proyectos agrícolas, intentando paliar la crisis originada por la posguerra y la caída del precio de la coca. En el caso de la ONG Winrok, es la encargada de gestionar los PDA financiados por

19. Para un análisis a profundidad de los CAD en Ayacucho, ver por ejemplo Carlos Iván Degregori (1996).

Naciones Unidas. El trabajo de Winrok ha consistido básicamente en el acompañamiento técnico a los productores que sustituían los cultivos de coca por café, cacao o arroz, brindando asesoría profesional y apoyando la comercialización. Sin embargo, los proyectos productivos repiten en gran medida el esquema de producto motor, incentivándose por ejemplo el café y el cacao, productos de precios muy variables en el mercado internacional, por lo que no brindan una estabilidad duradera.

Ingresa también al VRAE algunas ONG vinculadas a las iglesias evangélicas, religión que se expandió con fuerza en el río Apurímac durante la etapa de violencia, pues hacía falta referentes de sentido que respaldaran la "cruzada" que los ronde ros libraban contra la subversión.<sup>20</sup> Entre estos organismos destacan Paz y Esperanza, World Vision y ADRA, perteneciente a la Iglesia Adventista. ADRA, por ejemplo, desarrolla en los distritos del VRA un programa de salud y nutrición con niños y madres de familia, y otro programa de desarrollo agropecuario mediante el cual apoya a los campesinos en la transferencia de tecnología y en la comercialización. World Vision, por su parte, trabaja también con familias campesinas, por ejemplo, en el programa Padriños Solidarios por el cual conecta a un niño con alguien del extranjero que lo apadrina y financia sus estudios. Todas estas ONG han preferido mantenerse al margen del tema cocalero y de sus conflictos.

Entre 1997 y mediados del 2000, la FEPOHCRA asume la coordinación con agencias y organismos de la cooperación internacional que ingresan a trabajar los PDA basados en la sustitución de cultivos. Favorece a esta orientación, la caída de los precios de la hoja de coca, que repercute en una disminución de las hectáreas de coca, llevando a que los productores cambien el nombre del gremio a FEPAVRAE (Federación de Productores Agrarios del Valle del Río Apurímac Ene), para abarcar a la diversidad de productores del valle (cafetaleros, fruticultores, etc.) y no solamente a los cocaleros.

Desde inicios del 2000, las ONG adquieren mayor protagonismo, pasando a ser una pieza fundamental en la política de lucha contra las drogas, por lo cual son percibidas por los cocaleros como brazos del Estado. Como se mencionó, DEVIDA aprueba la estrategia en la

lucha contra las drogas, pero deriva la ejecución de los PDA a varias ONG y entes suboperadores; entre el 2001 y el 2003, el ente ejecutor contratado fue CARE Perú, quien a su vez contrató a suboperadores, como COPERES o CIDRA, dos pequeñas ONG locales conformadas en su mayoría por profesionales ayacuchanos. CARE es quien decide los productos de sustitución, los planes de comercialización y en general toda la línea de intervención del llamado "desarrollo alternativo", sin consultar necesariamente a los campesinos. CARE también coordina con las municipalidades el manejo de los recursos de la cooperación internacional, presentando a los alcaldes un convenio que de ser firmado, implica más fondos para obras de desarrollo a cambio de su apoyo en la erradicación de cultivos. La forma de operar mediante suboperadores, los condicionamientos a los alcaldes y el desinterés en consultar al productor, hacen que el descontento contra CARE se generalice entre los cocaleros. Esto último se exagera con el ascenso de Nelson Palomino, quien acusa directamente a las ONG de malgastar los recursos destinados a los campesinos.

CARE entre el 2000 y el 2001 recibió entre ocho y diez millones de dólares, y la gente percibía que esa plata no llegaba al campesino. A los campesinos les daban un par de cuyes, dos kilos de semillas, esos apoyos. CARE contrató a operadores locales que eran ONG de Ayacucho, formadas casi exclusivamente para el trabajo con CARE, de la que recibían presupuesto y pagaban a sus trabajadores sumas que para la gente del valle resultaban excesivas: entre 1,200 y dos mil dólares mensual. Hubo un momento en que CARE compró algo de treinta motos para sus operadores, esto generó rechazo en la población porque veía que los ingenieros eran ostentosos con su dinero. (*Ciro Moreyra, ex asesor AMUVRAE*)

Esta relación entre las instituciones del Estado y CARE Perú, lleva además a que los productores locales perciban la implementación de la política antidrogas y de desarrollo alternativo como una atribución de las ONG, sin que quede claro el rol del Estado ni su importancia.

Paralelamente a este nuevo protagonismo de las ONG, en el VRA la organización campesina experimenta un giro en su postura, alianzas y principales demandas, que la colocan al centro del escenario social. Nuevos líderes, como Nelson Palomino en Kimbiri o Alejandro Gutiérrez en Sivia, empiezan a criticar la pasividad de la directiva de

20. Ver Ponciano del Pino (1996).

la FEPAVRAE, exigiéndole que asuma la explícita defensa de los cultivos de coca. Estamos frente a una generación de dirigentes menores de cuarenta años, provenientes de familias serranas cuyo crecimiento y socialización han sido profundamente marcados por el conflicto armado interno, participando como ronderos en el enfrentamiento a Sendero. Esta trayectoria, y los réditos sociales y/o políticos que el radicalismo ofrece en un momento de descontento, los lleva a sostener un discurso de permanente confrontación y aparente intransigencia, pues pese a al maximalismo en las consignas, en la negociación suele imponerse el pragmatismo. Son además líderes con instrucción secundaria, quechuahablantes y bastante bien informados, por lo que están al tanto de la experiencia cocalera en Bolivia, la cual presentan ante las bases como un ejemplo de defensa de la hoja de coca a seguir.

Los medios de comunicación, principalmente las radios locales, cumplen un papel decisivo en el viraje hacia la confrontación del organismo y en el convencimiento a los pobladores. Los líderes que aspiran al control de la FEPAVRAE son conscientes de la efectividad de la radio y cuentan con espacios radiales desde los cuales ejercen la denuncia, criticando las supuestas negociaciones y los malos manejos. En ese entonces, Nelson Palomino contaba con un espacio radial desde el cual expresaba sus críticas a las ONG operadoras y a los entes estatales relacionados con la problemática cocalera.

Desde Radio Doble A, donde yo era locutor, empezamos a hacer críticas a esa gestión de la FEPA [se refiere a la FEPAVRAE], cuestionamos la acción de estos malos dirigentes que no defendían nuestra hoja. Denunciamos al señor Hilaría por sus vínculos con DEVIDA. Ese dirigente estaba vendiendo a la organización. Luego, el 8 de febrero del 2002, se convoca por primera vez a los campesinos del valle del río Apurímac, una verdadera convocatoria para darle a conocer esos malos manejos que había en la federación. Como nunca antes, doscientos delegados han llegado a mi convocatoria. (*Nelson Palomino*)

El declive de los CAD y la pérdida de recursos de las organizaciones de mujeres, contribuyen también a la importancia que adquiere la FEPAVRAE. Si bien todavía poseen armas, actualmente los CAD se hallan bastante disminuidos en número y funciones, y pesan sobre algunos de sus líderes acusaciones de violaciones a los derechos humanos.

La mayoría de los comandos ronderos, que a la vez son campesinos cocaleros, prefieren cada vez más actuar desde la FEPAVRAE que desde el CAD. De otro lado, finalizado el fujimorismo, disminuyen los recursos destinados a la FEPAVRAE, lo que genera un gran descontento entre las mujeres. Teniendo en cuenta que la mayoría de las dirigentas y socias de los clubs de madres forman parte de familias que producen hoja de coca, las mujeres se suman activamente a la organización cocalera pues se trata de un problema directamente relacionado con la economía familiar.

En asamblea general de febrero del 2002, la FEPAVRAE, que había incrementado notablemente sus niveles de representatividad y convocatoria, destituye a la junta presidida por Fermín Hilario, acusándolo de coordinaciones turbias con DEVIDA. Se elige así una junta directiva abiertamente defensora de la hoja de coca y presidida por Antonio Laynes. Este sector prococalero define una estrategia que prioriza la movilización y la confrontación sobre la negociación y que levanta una plataforma básica, pero integradora, cuyo principal y casi único punto es la defensa de los cultivos de hoja de coca ante las amenazas de erradicación. Para reforzar el trabajo de movilización y confrontación, la directiva de la FEPAVRAE decide crear la secretaría de organización y defensa, presidida por el entonces comunicador Nelson Palomino.

En adelante, la FEPAVRAE adquiere una dinámica de mucha intensidad: se organiza a los productores en comités distritales de productores (los CODIPA) y se establece una periodicidad quincenal para la realización de asambleas-mítines en los que se debaten las demandas y problemas que aquejan a los productores. Una primera conclusión de estas reuniones es que los problemas de los productores cocaleros se deben a la mala labor de CARE y sus operadores, quienes se benefician de los recursos que deberían ser para ellos. La mayoría de las demandas se dirigen a CARE Perú, incluso aquellas que conciernen directamente al Estado, como son la construcción de escuelas y de puestos de salud, la contratación de maestros y el asfaltado de carreteras, entre otras. Otra conclusión importante es la determinación de iniciar medidas de fuerza: el paro regional y la marcha de sacrificio a Ayacucho. Luego de casi veinte años de violencia y represión, es la primera vez que se convoca a movilizaciones masivas, generándose gran expectativa entre los pobladores, poco acostumbrados a este tipo de protestas pero muy

convencidos de su necesidad y con mucha confianza en su directiva, que a la vez avanza en el tejido de vínculos con cocaleros de otras cuencas del país.

En suma, la dinámica local revela un escenario donde los campesinos deben de cumplir una serie de exigencias que implican acatar una normatividad que ordena la economía atentando contra su principal fuente de ingresos: la hoja de coca. Se produce así un desfase entre las nuevas exigencias del Estado, mediante la acción de sus agencias y la presión internacional, y la permanente dinámica de ilegalidad del escenario social donde los productores no están dispuestos a permitir la erradicación de sus cultivos.

### **La protesta: movilización, estrategias y orientaciones**

En un contexto local signado por la precariedad del Estado y la presencia de organizaciones sumamente propensas a la confrontación, algunos factores internacionales influyen decisivamente en el estallido de la conflictividad, más aún si tenemos en cuenta la apertura del sistema político. Finalizado el poder de los comando político militares y con un gobierno democráticamente elegido, la coyuntura se percibe como propicia para plantearle demandas al Estado y negociar con sus representantes. Una vez acordadas, las protestas toman forma a través de movilizaciones, mítines y marchas de sacrificio caracterizados por el protagonismo de nuevos líderes, un buen despliegue de recursos económicos y de comunicación, y por la composición de alianzas y discursos que evidencian una orientación cada vez más radical en las demandas.

### **La marcha a Ayacucho: posicionamiento y negociación**

Definido el viraje de la FEPAVRAE hacia la defensa de la hoja de coca, ante los crecientes rumores de erradicación y los constantes desencuentros con CARE Perú, la dirigencia cocalera decide pasar a la acción, definiendo las medidas a tomar para hacer escuchar sus demandas. En asamblea general de junio del 2002, los cocaleros acuerdan realizar un paro general en el VRA y llevar adelante la primera marcha de sacrificio, con destino a Ayacucho para luego, de no ser atendidos, continuar hacia Lima. En el mitin de convocatoria, un enardecido Nelson Palomino

declara la guerra a CARE Perú tildándolo de ser el nuevo "enemigo", a la vez que exige a todas las ONG su salida del valle, reclamando para la FEPAVRAE el manejo directo de los fondos de la cooperación internacional destinados a los PDA.

Antes de definir la fecha del paro, como una muestra de disposición al diálogo, los cocaleros solicitan la visita de una delegación del Congreso presidida por los congresistas de Cusco y Ayacucho, a la cual exponerle la problemática de modo que pueda mediar ante el Ejecutivo. Sin embargo, ni Walter Alejos, ni Celina Palomino, ni Carlos Cuaresma —los principales convocados— llegan a la zona. Quienes arriban son la congresista Susana Higuchi del FIM, Juan Figueroa del APRA y Llique Ventura de Perú Posible, miembros de una comisión ad hoc que es recibida por cerca de siete mil productores reunidos en el aeropuerto de Kimbiri. La junta directiva de la FEPAVRAE expone ante esta comitiva los principales problemas que aquejan al agricultor (sobre todo cocaleiro), pero los congresistas no asumen un mayor compromiso y se retiran de la zona ese mismo día. Esta actitud, sumada a la ausencia de los congresistas por Ayacucho y Cusco, convencen a los campesinos de emprender el paro y la marcha de sacrificio a Ayacucho, quedando fijada la fecha para el primero de agosto del 2002.

Para organizar la movilización, los productores deben agenciarse recursos que viabilicen la protesta, sosteniendo a quienes participen y permitiendo una mayor efectividad. Se acepta así la propuesta del sector más "duro" de la FEPAVRAE, liderado por Palomino, acordándose que cada campesino entregue una cuota mensual de dos soles, la cual multiplicada por las bases de la FEPAVRAE da una cifra de aproximadamente diez mil soles mensuales. Con estos recursos se habrían cubierto los gastos de la marcha, como la alimentación en ollas comunes y el pago a camiones para el traslado en determinados trechos. Otras versiones refieren que para el financiamiento de la marcha, además de los cocaleros, aportaron recursos algunos comerciantes locales y transportistas presionados por la dirigencia, lo mismo que comercializadores ilícitos de la hoja de coca, aunque estas afirmaciones no pudieron ser confirmadas.

Toda la movilización se realizó con fondos del campesino; decidimos en asamblea que cada campesino aporta un sol mensual y los cocaleros dos

soles. Todos pusieron su importe. En la movilización todo es con recursos de los mismos campesinos, por eso yo hablo a viva voz contra el gobierno, contra los alcaldes, porque la FEPAVRAE es la única organización del país que vive del aporte de sus agremiados. Al llegar a Huamanga, sí hemos recibido el respaldo del frente de defensa, con Rigoberto como presidente, por lo menos les agradezco cómo se han portado [...]. (Nelson Palomino)

Para negociar durante el paro y la marcha de sacrificio, la dirigencia de la FEPAVRAE aprueba una plataforma bastante amplia y aglutinadora, que combina reivindicaciones muy concretas vinculadas a la producción y venta de la hoja de coca, con otras de interés general que posicionan y legitiman a la organización como defensora de los intereses de la mayoría de la población. Entre los principales puntos resaltan:

- El cese de las acciones de erradicación en los distintos valles cocaleros del país.
- Exigir a ENACO la compra de la totalidad de la producción de la hoja a precio de mercado y la incorporación del VRA en los padrones de compra.
- El retiro de las ONG que trabajan en el VRA con financiamiento extranjero y la entrega de los recursos del desarrollo alternativo a la FEPAVRAE. Particularmente, el retiro de CARE Perú y de sus suboperadores locales, y el cierre de la oficina de DEVIDA.
- El asfaltado de la carretera Ayacucho-San Francisco y de diversas vías de acceso que conectan a los distritos del valle.
- La construcción de centros educativos en los distritos y la contratación de más docentes para los colegios ya existentes en el VRAE.
- Obras de electrificación para los distritos de ambos márgenes del río Apurímac.
- Agua y alcantarillado para las zonas urbanas y rurales de los principales distritos.<sup>21</sup>

21. Diario *Gestión*, Lima, 2 de agosto del 2002.

Los tres primeros puntos de la plataforma son de interés sectorial, siendo el resto temas relacionados con el desarrollo local de los distritos del valle. Muchas de estas demandas, como el asfaltado de la carretera, han sido largamente postergadas y llevan más de treinta años exigiéndose al Estado. Es este carácter aglutinador de la plataforma y la superposición de actores e identidades, lo que explica que en apoyo a la FEPAVRAE, se movilicen otras organizaciones, como la Central de Comités de Autodefensa del Valle del Río Apurímac (CAD-VRAE)<sup>22</sup> La mayoría de los CAD no se suman a la marcha como tales, con los diferentes elementos que los caracterizan, ni hacen uso de las armas entregadas por el Estado, ni siquiera para mostrarlas en signo de amedrentamiento. El respaldo de los CAD es sobre todo moral, pero es importante en la medida que acredita que la protesta no guarda relación con el senderismo. También se moviliza en apoyo a las protestas cocaleras la FECMAVRAE, que agrupa a organizaciones de mujeres, como los clubs de madres y los comedores populares, esposas, madres o hijas de familias cocaleras.

La interacción de estas organizaciones y la participación de los pobladores en más de una de ellas (un cocalero puede ser autodefensa, una dirigente del Vaso de Leche puede ser cocalera, etc.) es importante para entender el fuerte impacto que consigue la movilización en la sociedad regional. Así mismo, ante la ausencia de partidos políticos y de espacios de articulación de intereses, una protesta sectorial como la cocalera termina aglutinando la diversidad de demandas de la población en materia de desarrollo local. Al respecto, son ilustrativas las palabras del dirigente Alejandro Gutiérrez:

Todos apoyaron, CAD VRAE somos los mismos agricultores, la FECMAVRAE son las esposas de los mismos agricultores, no hay diferencia. Entre los tres gremios grandes, FEPAVRAE, FECMAVRAE y CADVRAE, hasta ahora somos amigos y coordinamos todas las acciones por el bien de nuestro valle. Solamente se oponen las ONG operadoras que hacen mala inversión de su economía. (Alejandro Gutiérrez, dirigente CODIPA Sivia)

22. Vale recordar que la mayoría de los productores, incluidos los dirigentes de la FEPAVRAE como Laynes o Palomino, están acreditados como comandos de autodefensas y guardan muy buena relación con líderes locales que prefieren conservar únicamente su perfil rondero, como Antonio Cárdenas.

Cumpliendo los acuerdos de junio, la primera semana de agosto del 2002, mientras los candidatos abrían fuegos para las elecciones municipales y regionales de noviembre, en el VRA más de cinco mil productores cocaleros acatan el paro regional. Luego de realizar diversas manifestaciones de protesta en los principales distritos —marchas, mítines y cierre de pistas—, los cocaleros en rumban en marcha de sacrificio a Ayacucho el 3 de agosto del 2002. Los alcaldes de Kimbiri, Ayna y Sivia se movilizan junto a los agricultores, según manifiestan porque la plataforma incluía puntos vitales para el desarrollo del VRA cuyo cumplimiento ellos también exigían.

A su arribo a Ayacucho el 4 de agosto, la movilización cocalera es recibida por organizaciones de la sociedad civil ayacuchana, tales como el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP), la Federación Agraria de Ayacucho (FADA) y la Federación Departamental de Instituciones Provinciales de Ayacucho (FEDIPA), las cuales ofrecen su solidaridad instalándola en el estadio de la ciudad y organizando una marcha de apoyo a sus demandas. La FEPAVRAE acepta este apoyo, pero guarda una distancia crítica, pues un mayoritario sector de cocaleros, con una cultura política que no hace mayor distinción entre las diversas facciones y corrientes de la izquierda, ve a estas organizaciones como cercanas a Sendero. El rechazo que provoca el senderismo en una zona tan afectada por la violencia y el temor de ser tildados de subversivos, tras las declaraciones de funcionarios del Ejecutivo acusando a la dirigencia cocalera de pertenecer a Patria Roja, hace que se mantenga la distancia entre los gremios clasistas ayacuchanos y la FEPAVRAE.

Durante cuatro días los cocaleros se movilizan en marchas pacíficas por las principales calles de Ayacucho, exigiendo que se traslade a la zona una comisión de alto nivel del Ejecutivo con facultades para solucionar sus demandas. Para negociar con los productores, el Estado envía a Ayacucho una comisión de alto nivel conformada por los representantes de los principales organismos involucrados con el tema, como DEVIDA, el Ministerio de Agricultura, ENACO, etc., instalando la mesa de diálogo junto a la FEPAVRAE y los alcaldes distritales. Luego de una serie de reuniones, el 8 de agosto se firma un acta de compromiso que el gobierno debe cumplir en el más breve plazo posible. Entre los principales acuerdos del Acta de Huamanga destaca

- Formar una comisión para elaborar una iniciativa legislativa analizando la ley 22095 y otras normas referidas al tráfico ilícito de drogas y la producción de hoja de coca.
- Impulsar un plan estratégico para la reducción gradual de la coca, la lucha contra el narcotráfico y la búsqueda de mercados internacionales para los productos alternativos.
- Que ENACO impulse la compra de hoja de coca en los mercados legales.
- Que una comisión multisectorial visite la zona para verificar las denuncias contra las ONG que participan en el desarrollo alternativo y el uso de los fondos.<sup>23</sup>

Tras la firma del Acta de Huamanga, los cocaleros retornan al VRA evaluando la movilización como un éxito. Se ha fortalecido la directiva del gremio y legitimado su estrategia de movilización y confrontación. Se ha consolidado también un factor central: el liderazgo de Nelson Palomino. Hijo de agricultores huantinos radicados en la selva, durante los años ochenta realizó sus estudios de primaria en el colegio Gonzales Vigil de Huanta y de secundaria en el Mariscal Cáceres de Ayacucho, considerados ambos en esa época bastiones del senderismo. Culminado el colegio, Palomino vuelve al VRA sumándose al CAD de Kimbiri. A fines de los años noventa, trabaja como alfabetizador bilingüe quechua, siendo contratado luego como jefe de personal de la Municipalidad de Kimbiri durante la gestión de Vamos Vecino. Gracias a los contactos que desde ahí logra establecer, a inicios del 2001 asume la conducción de un programa en Radio Doble A, vinculándose a partir de ese espacio con los cocaleros y logrando ser elegido miembro de la directiva de la FEPAVRAE.

Desde el inicio de su gestión al frente de la FEPAVRAE, y particularmente durante las protestas, Nelson Palomino se conduce como un líder propenso a la confrontación y radical. No obstante, más que con visiones transformadoras, el radicalismo de Palomino tiene que ver con una escuela de politización que polariza el debate muy fácilmente,

23. Diario *Gestión*, Lima 9 de agosto del 2002

exacerbando las discrepancias y -al estilo senderista- ubicando con rapidez al adversario como el enemigo al cual "aniquilar". Al mismo tiempo, esta forma de hacer política toma del fujimorismo elementos tales como el pragmatismo en las negociaciones y en el establecimiento de alianzas, o el desprecio por la intermediación, sea de orden político mediante los partidos o social a través de las ONG.

Nelson Palomino es, así, representativo de una generación de líderes en la cual, con distintos matices y formación, podemos ubicar a otros dirigentes cocaleros, como Nancy Obregón, Elsa Malpartida o Marisela Guillén. Ellos comparten el haber tenido una socialización primaria muy influenciada por el accionar senderista, interactuando con su radicalismo autoritario ya sea en la escuela o en la comunidad. Así mismo, dada la presencia del fujimorismo durante la década siguiente en esas zonas de la selva, los líderes comparten el haber convivido o trabajado con alguno de los operadores o instituciones de ese régimen y haber conocido su pragmatismo asistencial. Estos líderes, además, se mueven en un momento de descontento generalizado, en el que los discursos radicales coinciden con el sentir de las bases, ofreciendo réditos políticos y sociales que los legitiman y les aseguran el respaldo. La suma de estos elementos, unida al desencanto por una fallida transición democrática, hacen que en esta generación prime una total desconfianza en el sistema democrático y en la política como una actividad dialogante, asumiendo posturas caudillistas proclives a la generación de clientelas y a una permanente confrontación.

Dicha visión de la política por parte de los líderes cocaleros, guarda relación también con la permanente ausencia de partidos políticos en el VRA. En el caso de los partidos políticos "nacionales", como el APRA, Unidad Nacional o Acción Popular, ellos no tienen vida orgánica. Tampoco sus líderes nacionales se han pronunciado claramente sobre el tema cocalero. En todo caso, nunca en la historia republicana del VRA los partidos políticos tuvieron bases en estos distritos. La izquierda intentó asentarse pero el conflicto armado interno anuló su iniciativa. Durante el fujimorismo, Vamos Vecino o Perú 2000 consiguieron presencia, ganando en 1998 las elecciones en Santa Rosa, Anco y Pichari. No obstante, la relación que establecen los líderes fujimoristas con sus operadores locales fue básicamente instrumental y cortoplacista, sin llegar a sentar bases institucionales. Por ello, tan pronto el

régimen fujimorista entra en crisis, los cuadros locales se disgregan en pequeñas agrupaciones distritales independientes, que marcan distancia con el fujimorismo ante denuncias de corrupción que puedan afectarlas. Actualmente, la mayoría de los alcaldes distritales pertenecen a agrupaciones políticas locales en alianza con grupos de inscripción nacional, como es el caso de Contigo Sivia y Fuerza Democrática (ver cuadros 2 y 3).

A raíz de las protestas cocaleras, quienes sí se empeñan en ganar cierta presencia en el VRA son las pequeñas agrupaciones "nacionalistas"<sup>24</sup> surgidas los últimos cinco años. Salvando algunas particularidades, estos grupos comparten elementos tales como la reivindicación de lo nacional, ligado a lo étnico-cultural andino, resaltando la defensa del patrimonio nacional, del cual es parte la hoja sagrada. Este es el caso del Movimiento Etnocacerista liderado por Antauro Humala y conformado en su mayoría por reservistas del ejército peruano. Desde su alzamiento en armas a fines del 2000, dicho grupo tiene un discurso de exacerbado nacionalismo y de crítica al sistema político que sintoniza bien con las posturas de los dirigentes cocaleros. Otra agrupación nacionalista que mantiene relación con los cocaleros durante las protestas es Yapanchik, un movimiento liderado por el congresista Michel Martínez. Este grupo enfatiza la revaloración de la identidad indígena de los pueblos andinos y amazónicos, sus costumbres y recursos, entre los cuales la hoja sagrada ocupa un lugar central. A mediados del 2002, Martínez invita a Nelson Palomino a la fundación de su partido en Apurímac, quien asiste pero se cuida mucho de no manifestar demasiadas cercanías.

Sin embargo, ni el apoyo de estas agrupaciones, ni el acompañamiento de alcaldes distritales como el de Sivia en las protestas, ni la firma del acta con el Ejecutivo, son garantía para los productores y sus líderes de la FEPAVRAE de que el Estado cumplirá sus compromisos. En reunión de la directiva de septiembre del 2002, la federación decide continuar en estado de movilización permanente, evidenciando una actitud de desconfianza en el sistema político en general. En la lógica

24. Se hace referencia aquí a posturas, líderes y nomenclaturas de estos partidos entre los años 2001 y 2004, teniendo en cuenta que han habido cambios sustanciales a raíz de la coyuntura electoral.

polarizadora radical de la dirigencia cocalera, no hay punto medio posible; o se resuelven las cosas pronto y con total apoyo, o simplemente se "engaña al productor" con promesas y gestos de conveniencia.

Las autoridades todas durante la movilización se portan como alcahuetes, empezando por el alcalde Rúa de Sivia. No apoyan para nada, o sea, su apoyo puede ser unas gaseosas, pero eso no se cuenta. Todos son unos chupamedias del gobierno de turno y de Estados Unidos. Algunos marcharon junto a nosotros, pero de qué vale que te acompañen un trecho si luego vas a hablar mal [...] Todas las autoridades, incluido el gobierno regional, son alcahuetes, traidores, ninguna se salva. Quezada agarra y firma un documento donde decreta la hoja de coca patrimonio cultural de Ayacucho, ¿y acaso con eso soluciona el problema, si con la otra mano firma acuerdos con Estados Unidos? (*Nelson Palomino*)

La primera marcha de sacrificio a Ayacucho revela entonces un grado de consolidación en el organismo cocalero, que es ya capaz de agenciarse recursos, de consolidar liderazgos y de manejar las alianzas según sus intereses, tal como se refleja al aceptar la solidaridad de las organizaciones de Ayacucho sin mayor compromiso con ellas. La firma del acta, sin embargo, marca también un punto de inflexión, pues en el estado de movilización polarizada en que se hallaba el VRA, el incumplimiento de los acuerdos agrava la situación, agudizando el conflicto. No obstante, el gobierno continúa con su política de desatención sin reparar demasiado en sus efectos. Las protestas continúan reafirmadas en su giro radical, pero dejando ver a la vez las debilidades del gremio.

### ***Radicalización, conflictos y divisiones***

Un efecto importante de la movilización de la FEPAVRAE a Ayacucho, es el interés que suscita entre los dirigentes cocaleros de otras cuencas del país. En septiembre del 2002, la directiva de la FEPAVRAE presidida por Nelson Palomino, toma contacto con líderes de otras cuencas, tales como Nancy Obregón del Huallaga, Elsa Malpartida de Tingo María y Flavio Sánchez de Aguaitía, planteándose la posibilidad de conformar un gremio cocalero nacional. Si bien la coordinación entre valles no era un elemento nuevo, hasta entonces la unificación de las cuencas no había sido posible. Los desencuentros, las desconfianzas y los caudillismos

locales habían primado, de modo que los cocaleros del Cusco —que se consideraban "legales" por vender su producción a ENACO— eran reacios a coordinar con otras cuencas del país. Así mismo, los cocaleros del VRA, influidos por la presencia del fujimorismo, y los CAD, habían preferido no coordinar con el valle del Huallaga, considerada una zona de influencia del senderismo.<sup>25</sup>

En esta ocasión, los líderes cocaleros de las cuencas mencionadas, además de compartir un ánimo de confrontación, presentan coincidencias importantes en sus evaluaciones, definiendo a las ONG como el principal adversario a enfrentar en futuras protestas, y rechazando las políticas de erradicación forzosa y los PDA. Comparten además el convencimiento de la importancia de consolidar un gremio nacional, que les permita posicionar mejor sus demandas y enfrentar coordinadamente los posibles operativos de erradicación. Si bien los valles de Monzón y Cusco se oponen al proceso de unificación, en octubre del 2002 se forma en Lima la Confederación Nacional de Productores de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACC).

En el VRA, el descontento se intensifica ante los errores que comete CARE, tales como la falta de supervisión a sus ONG suboperadoras, las cuales incumplen con los plazos de trabajo y con las metas propuestas. En un momento CARE intenta cambiar tal situación designando a un supervisor para el manejo de los proyectos, pero la mayoría de las ONG suboperadoras se oponen, decidiendo abandonar el trabajo y dejando los proyectos en plena ejecución. Entonces, la FEPAVRAE evalúa los proyectos dejados por las suboperadoras de CARE y constata que la mayoría de las veces, ni los recursos ni la asesoría llegaron a los productores; la dirigencia pone un plazo a CARE Perú para que se retire definitivamente del río Apurímac.

El abierto rechazo a CARE pone en una situación difícil a los actores del escenario local, como las municipalidades distritales, presionados por los productores cocaleros que les exigen dejar de trabajar con esta ONG. A la vez, los alcaldes deben enfrentar la presión de la cooperación internacional, específicamente de USAID, que condiciona

25. Para mayor información acerca del movimiento cocalero en el Perú, sus gremios y coordinaciones, ver Anahí Durand (2005).

la entrega de fondos al compromiso de erradicación gradual y concertada de los cicales, en coordinación con las ONG que financia. Lejos de mediar en esta situación, DEVIDA asume la defensa de las ONG operadoras, sumándose a presionar a los alcaldes para que desconozcan los reclamos cocaleros. Esto polariza más aún el escenario e incrementa la conflictividad, volviéndose las relaciones entre los alcaldes, los productores, la cooperación internacional y las otras instancias del gobierno central sumamente tensas.

Disminuyen muchos fondos de proyectos que se trabajaban acá. Había una presión muy grande de la dirigencia para que nadie trabaje con esos apoyos de las ONG. La relación de la municipalidad con los cocaleros en ese momento fue difícil. Nos tomaron mal, pensaron algunos que éramos opositores a la organización, lo cual no era totalmente cierto, puesto que nosotros también somos hijos de agricultores y de una u otra manera pertenecemos a la federación. (*Carlos Rúa, alcalde de Sivia*)

Ajena a las vicisitudes de los alcaldes, la FEPAVRAE continúa con su dinámica de confrontación, sus mítines, denuncias permanentes y críticas frontales a las ONG vinculadas a los PDA. Se cuestiona también la acción de ciertos organismos del Estado, como DEVIDA, a quien acusan de trabajar para las ONG y de no interesarse en los problemas de los campesinos. Como parte de esta campaña de críticas, en noviembre del 2002, en uno de los tantos mítines de denuncia realizados en el aeropuerto de Kimbiri, Nelson Palomino arremete contra los periodistas que trabajan para CARE y los emplaza a "explicar su traición al campesinado" y pedir disculpas. Al negarse a asistir al mitin, el periodista Nelson Contreras de Radio Contreras, principal emisora por la que CARE emite sus anuncios, es llevado a la fuerza, pintado de amarillo y vestido de mujer frente a cientos de cocaleros que aplauden el gesto. Meses después esta acción sería usada para denunciar a Palomino por secuestro agravado.

Pero no sólo es la ineficiencia de CARE y de sus suboperadores lo que genera el descontento y las protestas de los productores. Queda claro también el interés de la FEPAVRAE en acceder directamente a los fondos de la cooperación internacional y manejarlos sin ninguna mediación estatal o privada. Motivados por intereses personales o no, dirigentes como Laynes y Palomino creen que son capaces y que les

corresponde gestionar los recursos enviados por las financieras y organismos extranjeros para la implementación de PDA. Este afán por manejar los recursos de la cooperación es para DEVIDA el principal interés de la dirigencia cocalera y el eje del conflicto.

Como en todas las cuencas cocaleras, surgen caudillos como el señor Nelson Palomino con un mensaje no tan cercano a la verdad de que los presupuestos del PDA deben ser manejados directamente por la FEPAVRAE. Ellos han presentado incluso su propuesta, diciendo que sólo así se garantizaría que estos montos de financiamiento lleguen a los agricultores. Cuando se demostró que no era posible que ellos manejen los PDA, pasaron a decir: si nosotros no manejamos los fondos, no queremos nada, déjenos tranquilos con la coca, yeso se mantiene hasta ahora. (*Juan Luna, oficina descentralizada de DEVIDA*)

El incumplimiento por parte del Estado de los acuerdos firmados en Ayacucho y un nuevo rumor de inminentes erradicaciones, agravan la situación llevando a la FEPAVRAE a convocar a otro paro campesino el día 9 de noviembre. En esa ocasión, la rápida intervención del comisionado por la paz, comprometiéndose a gestionar el cumplimiento del acta, frena la medida, suspendiéndose el paro al día siguiente de convocado. Pero los ánimos continúan exacerbados, tal como lo demuestran las declaraciones de Nelson Palomino a Radio Programas, criticando las elecciones municipales y afirmando que en el VRA ellas no beneficiaran en nada al agricultor cocalero.

Tras estas declaraciones radiales, el ministro Rospigliosi denuncia en la prensa que Palomino busca boicotear la voluntad popular, y aunque la directiva de la FEPAVRAE se apresura a desmentirlo, el tono encendido del discurso actúa en su contra. Las acusaciones abiertas del ministro del Interior polarizan también el escenario, pero son efectivas en tanto deslegitiman al adversario ante la opinión pública y sus propias bases. Sin embargo, la iniciativa de Rospigliosi no encuentra respaldo político ni del Presidente ni de otros ministros relacionados con el tema cocalero, temerosos de que explote un nuevo conflicto que pueda perturbar el endeble gobierno de Toledo. Así las cosas, el problema tiende a personalizarse, declarando la directiva de la FEPAVRAE al ex ministro Rospigliosi "enemigo irreconciliable" de los cocaleros.

No existía una línea de política clara en el Estado para enfrentar el problema. Había coordinaciones entre DEVIDA, pero eran puntuales y más bien débiles. Había un comisionado para la paz y el desarrollo en Ayacucho, pero en general cada institución iba por su cuenta y era muy complicado definir una coordinación. [...] Desde el CND [Consejo Nacional de Descentralización), Thais hizo un programa para varias zonas incluyendo el VRAE, pero era una cosa absolutamente burocrática, era la suma de los proyectos que les alcanzaban las autoridades locales y las diferentes instancias, al final hacían una relación inmensa y se suponía que era un plan. (*Fernando Rospigliosi, ex ministro del Interior*)

El creciente protagonismo de Palomino y el hecho de que el Ministerio del Interior lo presentase en los medios como un sujeto peligroso van a la par con los anuncios de más operativos de erradicación de la coca y con el fortalecimiento de la CONPACC como gremio cocalero nacional. El 20 de enero del 2003, se realiza en Lima el I Congreso Nacional de la CONPACC, en el que se ratifica la directiva presidida por Nelson Palomino, representante del VRA, siendo nombrada subsecretaria Nancy Obregón del Alto Huallaga, y secretaria de organización, Elsa Malpartida de Tingo María. En este primer congreso, los cocaleros definen una estrategia de defensa coordinada, según la cual tan pronto como se inicie la erradicación en cualquier cuenca del país, todas las otras deben de sumarse a las protestas, realizándose un paro cocalero nacional.

El 18 de febrero se inician los operativos de erradicación de cocaleros en Padre Abad y Aguaytía, a cargo del Proyecto Especial de Control y Reducción de los Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (CORAH) de la policía nacional. Tal como lo había acordado, la CONPACC convoca a una huelga cocalera general y a una marcha de sacrificio a Lima, exigiendo el cese de los operativos. La huelga se inicia en el Huallaga y al día siguiente de la convocatoria, el 21 de febrero, debían sumarse los cocaleros del VRAE. No obstante, una noticia detiene las acciones en el VRA: acusado de secuestro y de apología del terrorismo, entre otros delitos, Nelson Palomino ha sido detenido en Ayacucho cuando regresaba a San Francisco para organizar la huelga cocalera.

Pese a la detención de su líder, las protestas cocaleras se expanden rápidamente en el marco de la huelga nacional convocada por la CONPACC. Entre los principales puntos de la plataforma cocalera

destacan el cese a las acciones de erradicación, el re empadronamiento de ENACO, la salida de las ONG operadoras de los PDA y la libertad inmediata de Nelson Palomino. El liderazgo de la protesta lo asumen ahora Elsa Malpartida, que conduce la marcha desde Tingo María, y Nancy Obregón, que viaja a la selva ayacuchana a apoyar a Maricela Guillén, la subsecretaria de la FEPAVRAE que reemplaza a Palomino. Estos dos grupos movilizados, el primero que viene del Huallaga por la carretera central y el segundo del VRA por la vía Libertadores, se encuentran en Lima el 3 de abril del 2003, tras casi dos semanas de marcha de sacrificio.

En la capital, los cerca de diez mil cocaleros movilizados reciben la solidaridad de colectivos de izquierda y de algunas pequeñas agrupaciones políticas. Es el caso de los reservistas liderados por Antauro Humala, que se ofrecen como "fuerza de choque" y acompañan las movilizaciones por las calles de Lima provistos de palos y huaracas por si se registran enfrentamientos con la policía, algo que finalmente no sucede. De otro lado, Michel Martínez, de Yapanchik, se empeña en presentarse ante la prensa como el mediador ante el Estado por su cercanía a la dirigencia cocalera, pero son las mismas dirigentas quienes rechazan su intermediación, cuestionándole lo poco que había trabajado por los cocaleros desde su escaño en el Congreso de la República.

Durante toda su estadía en Lima, los cocaleros mantienen una dinámica de coordinaciones y reuniones de solidaridad en universidades, además de presentarse en los medios de comunicación nacional exponiendo su problemática. Se genera así una opinión pública relativamente favorable a resolver el tema cocalero políticamente y no sólo con represión. Cediendo a las presiones y ante el riesgo de que las protestas se desborden en el interior del país, el 22 de abril el presidente Toledo recibe a 25 dirigentes en palacio de gobierno, con quienes firma el decreto supremo 044-PCM-2003. Entre los principales compromisos que se asumen, se cuentan la realización de un estudio sobre la demanda del consumo legal de la hoja de coca, la actualización de los padrones de ENACO y la erradicación gradual y concertada de las plantaciones ilegales de hoja de coca." Pese a la insistencia de la delegación del VRAE, la libertad de Nelson Palomino no entra a discusión con el gobierno.

---

26. Diario oficial *El Peruano*, Lima, jueves 24 de abril.

Luego de la marcha a Lima, los cocaleros regresan a sus valles con un acta de compromiso firmada por Toledo y una sensación de triunfo por haberse reunido con el presidente de la República y haber ocupado las primeras planas de la prensa nacional. No obstante, la marcha deja tensiones entre las dirigencias de los diferentes valles, expresadas en las declaraciones de Maricela Guillén contra las dirigentes del Huallaga a quienes acusa de venderse al gobierno y de haber desistido rápidamente de exigir la liberación de Palomino. De otro lado, los dirigentes del valle del Monzón rechazan el acuerdo de erradicación gradual y concertada, pues consideran que abre la puerta a nuevos operativos de erradicación.

La FEPAVRAE, por su parte, luego de la detención de Palomino, queda sin cabeza y sin rumbo, ocupada en disputas internas e incapaz de liderar la unificación de las cuencas cocaleras del país. A diferencia de los demás líderes cocaleros, Nelson Palomino tiene una visión clara y de largo alcance sobre la importancia de la articulación nacional de los gremios cocaleros, e incluso sobre la necesidad de avanzar en alianzas políticas electorales. Pese a su radicalismo antisistema, Palomino es bastante pragmático y consciente de que sus demandas requieren de actuar en el Estado. Conoce además de cerca la experiencia de los cocaleros en Bolivia y está al tanto de la trayectoria política y social de Evo Morales, por lo que pese a estar preso, no pierde de vista la posibilidad de crear alianzas políticas que impulsen una futura candidatura suya al Congreso.

[...] yo he dicho que si me ven candidateando, mátenme. Si alguna vez vamos a comicios, será por pedido de los campesinos. Yo si voy al Congreso sería solamente si las bases lo piden. Siempre ha habido políticos interesados en hacerse del voto cocalero y he conversado con ellos. Michel Martínez es un amigo, pero marco mi distancia con él por ser oportunista. Con Antauro Humala también he conversado, pero yo no aplaudo a nadie. Si algún día nos tenemos que unificar para un fin, bien, la meta de nosotros es ser nacionalistas, como indígena, como quechua. (*Nelson Palomino*)

Maricela Guillén, que asume la dirigencia tras la detención de Palomino, presenta un liderazgo sumamente distinto, menos cohesionador y signado por el factor género, por el hecho de ser "mujer" en una

zona como el VRA. Guillén inicia su trayectoria como líder social en organizaciones como los clubs de madres y el Vaso de Leche, llegando a ser elegida subsecretaria de la FEPAVRAE por su ascendente sobre las mujeres. Al ser detenido Palomino, asume la dirigencia pero no logra los niveles de liderazgo y legitimidad de su antecesor. Pese a compartir con Palomino la prédica radical y la desconfianza en la política y los partidos, Guillén es menos politizada y su postura antisistema es poco tajante, muy pasiva y está marcada por la resignación. Creemos que muchas de sus posiciones y las críticas que su gestión suscita en un sector de la FEPAVRAE tienen que ver con el género, entendido como la identidad construida sobre la diferencia sexual, que incide en los roles cotidianos y en una serie de prácticas "aprobadas" socialmente, que asignan un lugar a la mujer frente a lo público y justifican una forma especial de tratamiento en lo privado. Siguiendo sus mismas palabras, todo su accionar como dirigente está marcado por su experiencia como mujer; asume la dirigencia gracias a la comprensión del esposo, se relaciona con el gobierno como una hija, y mientras está al frente de la FEPAVRAE, trata de ser una madre para los cocaleros, algo que por su juventud (35 años) e inexperiencia es cuestionado por un entorno eminentemente masculino. Esta mala experiencia la lleva a concluir que terminado su periodo frente al gremio, debe volver al lugar de donde no debió salir: el ámbito familiar o su extensión a organizaciones de mujeres:

Yo he visto dirigentas que tuvieron que renunciar porque es difícil dejar un hogar, pero yo como mujer agradezco a mi esposo haberme permitido ser dirigente, abandone a mi familia [...] Ser dirigente demanda mucho tiempo, debes trabajar por lograr algo en defensa de los agricultores. Lamentablemente, no se va a solucionar el tema de la hoja de coca en poco tiempo. Yo me siento contenta de haber sido la primera dirigente mujer, he ganado experiencia, he tomado conciencia, me he familiarizado con los agricultores del valle [...] De todas maneras tiene que avanzarse a coordinar más con nuestras autoridades, ellos son como los padres del pueblo y tienen que dar sus puntos de vista. Ahora vaya dedicarme a mi familia; de repente si hay algo que apoyar, participaré en otra organización. (*Maricela Guillén, ex subsecretaria de la FEPAVRAE*)

Durante la gestión de Maricela Guillén, cobran importancia también varios "asesores legales" que influyen en el declive de su

protagonismo, buscando beneficiarse de un modo u otro del conflicto. Es el caso de algunos políticos, como el abogado Ricardo Noriega Salaverry, ex candidato presidencial que luego fue vinculado con el fujimontesinismo. Al poco tiempo de su detención, Noriega visita a Palomino en el penal de Ayacucho proponiéndole asumir su defensa a cambio del respaldo político de la FEPAVRAE a su nuevo partido. El líder cocalero acepta la propuesta y ordena a Maricela Guillén coordinar con Noriega, recabar los planillones y convocar a los cocaleros para que firmen por esa agrupación. Ricardo Noriega, quien hasta entonces era un completo desconocido en el tema, se presenta en diferentes medios de comunicación argumentando en defensa de la hoja de coca y presentando a Nelson Palomino como un preso político perseguido de la DEA y el Ministerio del Interior. Pero los avances legales son escasos y diversas denuncias de periodistas locales revelan que este personaje está inhabilitado de ejercer la profesión. Maricela Guillén termina el acuerdo con Noriega, en un acto sumamente cuestionado por el sector más cercano a Palomino, que sólo meses más tarde rompe relaciones con el abogado. Noriega se retira del VRA, pero ha ganado notoriedad pública y una nada despreciable cantidad de firmas recogidas por los cocaleros para su movimiento político.

Noriega lo visita en la cárcel y luego vino acá diciendo que en tres meses lo voy a sacar, pero apóyenme con las firmas para inscribir mi partido y repartí planillones. Dijo entre nosotros nos apoyamos y le dijimos muy bien, si lo sacas, te vamos a apoyar [...] Luego llamé al Colegio de Abogados en Lima y me dijeron que era un abogado inhábil, le comuniqué eso a Nelson, pero él me dice Noriega me va a sacar, me está poniendo como preso político por los medios de comunicación. Las cosas se entramparon y yo le dije a Noriega contigo hasta acá nomás, tú estás engañando, solamente quieres agarrar a los agricultores como tu caballito de batalla para las elecciones y Noriega con Palomino se resintieron conmigo. (*Maricela Guillen*)

Otro de estos "asesores" es Feliciano Abarca, quien ofrece sus servicios a cambio de una alta remuneración, presentándose como un gran conocedor empírico del Estado y hábil en el manejo de relaciones con "personajes clave". Este abogado, ex asesor de municipalidades como las de Sivia y Pichari, se vincula a la FEPAVRAE luego de haber trabajado

con Iburcio Morales, dirigente del Monzón conocido por su ambigüedad frente al narcotráfico. Influenciada por Abarca, Maricela Guillén viaja al valle del Monzón, en donde recibe las críticas de Morales a la gestión de Elsa Malpartida y Nancy Obregón al frente de la CONPACC, tildándolas de traidoras y corruptas, pues según afirma, se han enriquecido con dinero de la cooperación internacional. No olvidemos que ni los valles del Cusco ni el Monzón se adhirieron a la CONPACC, arguyendo una diferencia de estatus los primeros (legales contra ilícitos) y cuestionando su postura claudicante frente al Estado los segundos. La misma CONPACC tenía poco tiempo de formada, dependiendo su consolidación de su capacidad de crear liderazgos nacionales e incorporar nuevas cuencas, elementos que finalmente no consigue.

Paradójicamente, entonces, la numerosa marcha nacional a Lima marca el descenso de la unidad cocalera basada en la movilización y confrontación, que las dirigencias parecían haber conseguido bajo el férreo liderazgo de Nelson Palomino. La detención del líder no sólo afecta a la organización cocalera en el VRA, sino que frustra el esfuerzo de unificación cocalera nacional. En el segundo congreso de la CONPACC, realizado en febrero del 2004, la FEPAVRAE decide retirarse de este espacio. Meses más tarde, alentados por personajes como Feliciano Abarca, los valles del río Apurímac, Monzón y parte de la selva del Cusco forman la Junta Nacional de Productores Cocaleros, designando a Iburcio Morales como presidente y a Maricela Guillén como vicepresidente. Esta nueva organización levanta un discurso de rechazo total a las acciones del Estado, defendiendo irrestrictamente el cultivo de coca y su comercialización. Desconoce también el decreto supremo 044 a favor de legitimar la erradicación gradual y concertada, ganando espacio la consigna "coca o muerte" entre los dirigentes.

El declive del ciclo de protesta está signado entonces por la división de la CONPACC y por una orientación radical en las demandas, cada vez más menos efectiva. Al igual que la junta de productores presidida por Iburcio Morales, las dirigentes de la CONPACC Elsa Malpartida y Nancy Obregón desconocen el decreto supremo 044 afirmando que fueron "sorprendidas" por el Ejecutivo y rechazando todo tipo de erradicación. No obstante, pese al tono beligerante y a las amenazas de nuevas acciones por parte de los dirigentes, las protestas se hacen cada vez más dispersas y localistas. Las alertas de posibles erradicaciones

movilizan cada vez a menos gente en la medida también en que, por lo menos en el VRA, nunca llegan a producirse. En mayo del 2004 sentencian a Nelson Palomino a diez años de prisión, trasladándolo al penal de Arequipa. Desde la cárcel, intenta dirimir los conflictos al interior de la CONPACC y guiar la reorganización de la FEPAVRAE, pero no lo logra. Las protestas en el río Apurímac entran en una etapa de descenso, aunque se mantienen latentes, lo mismo que en las demás cuencas del país.

### **Epílogo (dos años después)**

Tras las protestas cocaleras, a inicios del 2004, DEVIDA realiza algunos ajustes a su esquema de trabajo en el VRA. En primer lugar, acepta la salida de CARE reconociendo las fallas de sus suboperadores. En segundo lugar, contrata a CHEMONICS, que es una empresa privada y no una ONG. En tercer lugar, acuerda que en lugar de subcontratar a ONG locales para la ejecución de los PDA, CHEMONICS trabaje directamente con las municipalidades y con las asociaciones de productores fomentadas por DEVIDA. Sin embargo, la acción de CHEMONICS continúa siendo el blanco de las críticas, pues a diferencia de CARE, es mucho más estricta en los condicionamientos: si las municipalidades quieren trabajar con ella, deben erradicar la coca; si los productores quieren formar parte de las asociaciones, deben dejar de cultivarla. Entonces, si bien se intenta trabajar directamente con el productor y dar más cabida a las autoridades locales, continúan las tensiones por las condiciones del trato y el desconocimiento de la FEPAVRAE como un interlocutor válido. Las críticas a DEVIDA continúan, y si la conflictividad no se expresa todavía en nuevas protestas, es más por falta de organización que por falta de motivos.

La FEPAVRAE entra en una crisis difícil de revertir, aunque quizás su crecimiento, apresurado por la coyuntura y la vehemencia de sus líderes, manifestó un estado de cosas difícil de sostener al margen de ambos factores. Orientada por sus asesores, Maricela Guillén aísla a la FEPAVRAE de la dinámica cocalera nacional, decidiendo por ejemplo que el VRA no participe de la huelga cocalera convocada por la CONPACC en abril del 2004. Pese a compartir los puntos de la plataforma, como la libertad de su dirigente Nelson Palomino, la desactivación

de DEVIDA, la promulgación de la nueva ley de coca y el empadronamiento de ENACO, el VRA no participa de esta huelga ni de la segunda marcha de sacrificio a Lima.

La CONPACC no logra revertir el vacío de poder dejado por la detención de su secretario general, Nelson Palomino, y la segunda marcha de sacrificio a Lima parece mostrar los efectos de la crisis. A fines de abril del 2004, liderados por Nancy Obregón y Elsa Malpartida, cerca de cuatro mil cocaleros llegan a la capital instalándose en el mercado de Santa Anita. Tras una serie de movilizaciones por el centro de Lima, plantones frente a organismos del Estado —como el Poder Judicial— y reuniones frustradas con el primer ministro, con DEVIDA y otras autoridades, los cocaleros regresan a sus cuencas sin haberse reunido con representantes del Ejecutivo ni llegar a un acuerdo con el gobierno.

Cuestionada por haberse rodeado de "asesores" y por los pocos beneficios de sus alianzas con la dirigencia del valle del Monzón, Maricela Guillén es destituida en septiembre de 2004. Como nuevo secretario general de la FEPAVRAE es elegido Alejandro Gutiérrez, presidente del CODIPA Sivia y líder de consenso, que se espera evite la ruptura de la FEPAVRAE. Gutiérrez desarrolla un perfil más técnico, y aunque comparte con Palomino la línea radical en el discurso, en la práctica dialoga con DEVIDA y CHEMONICS, coordinando por ejemplo la formulación del plan de desarrollo concertado. A sugerencia de Palomino, Gutiérrez busca también tender puentes con la CONPACC, realizándose en octubre del 2005 el quinto congreso de ese gremio en Quinua, Ayacucho. En ese evento se sigue con la postura de rechazo total a cualquier forma de erradicación de la hoja de coca —sea gradual, concertada o forzosa—, manteniendo el abierto rechazo a DEVIDA y sus entes operadores. Esta vez, sin embargo, la línea radical no va acompañada de un fortalecimiento gremial, pues la proximidad de las elecciones presidenciales y congresales hace evidente las diferencias de los dirigentes cocaleros en su afán por llegar al Congreso de la República.

Desde inicios del 2006, de cara a participar en las siguientes elecciones generales, los dirigentes son invitados por distintas listas parlamentarias, generando también la coyuntura enfrentamientos tendientes a posicionar las respectivas candidaturas. El sector más radical, liderado por Iburcio Morales, denuncia a Nancy Obregón y Elsa Malpartida de traidoras y de lucrar con los recursos de la CONPACC

para financiar sus respectivas campañas. Ambas dirigentes niegan su intención de participar en las elecciones, mientras la FEPAVRAE opta por mantener silencio, apuntando quizás a participar en los comicios municipales de noviembre. Finalmente, los líderes cocaleros participan en diferentes listas disputando ser el más legítimo representante de los productores cocaleros, aunque sin presentar propuestas fundamentadas de cómo enfrentar el problema. De este modo, Iburcio Morales decide lanzarse como candidato al Congreso en la lista de Avanza País presidida por Ulises Humala; Elsa Malpartida se presenta como candidata al Parlamento Andino por la alianza UPP-Partido Nacionalista presidida por Ollanta Humala; y Nancy Obregón candidatea al Congreso por la misma lista electoral.<sup>27</sup> Pese a las acusaciones y enfrentamientos, si en algo coinciden los dirigentes cocaleros, es en postular por agrupaciones "antisistema" que marcan distancia con la clase política y comparten el radicalismo en la prédica contra las instituciones.

## Conclusiones

Las protestas cocaleras en el VRA pueden ser consideradas representativas de los conflictos sociales ocurridos en zonas marginales del interior del país tras la caída del régimen fujimorista. Dichas protestas, en primer lugar, se caracterizan por reflejar la debilidad del Estado en formular políticas articuladas para el desarrollo rural de la selva alta, revelando a la vez su incapacidad para institucionalizar canales de diálogo, privilegiándose comisiones ad hoc y mesas de diálogo sin mecanismos para poder exigir o seguir los acuerdos, por lo que su incumplimiento suele generar nuevos conflictos. En segundo lugar, estas protestas se caracterizan por ser el punto de culminación de descontentos generalizados. Los rumores y las sospechas desempeñan un rol importante en esta nueva etapa de movilización masiva, luego de años de violencia política y represión militar. En tercer lugar, evidencian el accionar de una nueva generación de líderes relativamente jóvenes, formados a la luz del radicalismo senderista primero y del pragmatismo

fujimorista después. Las protestas, a su vez, son conducidas con un sesgo fuertemente caudillista y plantean agendas maximalistas que dejan poco margen a las salidas negociadas. Finalmente, las protestas posfujimorismo reflejan la fragmentación social aún existente y la incapacidad de los actores sociales para superar los localismos articulándose en torno a propuestas coordinadas o plataformas nacionales.

No obstante, las protestas cocaleras muestran particularidades significativas que deben ser analizadas, pensando en posibles soluciones al problema del cultivo de la hoja de coca en el país. Debe tenerse en cuenta ante todo que estamos frente a un problema de dimensiones internacionales, es decir —tal como sucede en el VRA a inicios del 2000—, la dinámica productiva y de organización de los cocaleros se halla vinculada a fenómenos externos, básicamente el narcotráfico y los intereses geopolíticos norteamericanos. En el estallido de las protestas cocaleras, resulta decisivo el reacomodo de los cárteles internacionales del narcotráfico y la ampliación de los mercados de la droga, elementos que traen un alza del 300% en el precio de la hoja de coca. Ante este incentivo, los cultivos se expanden rápidamente en el Perú, más aún ante la aplicación del plan Colombia en Colombia y la caída de los precios internacionales del cacao y el café. El incremento de la producción de coca coincide además con el ascenso de un gobierno neoconservador republicano en los Estados Unidos. La administración Bush reafirma una política de reducción de cultivos como condicionamiento a créditos de desarrollo y tratados comerciales con los países andinos, fortaleciendo su intervencionismo con miras a mantener la hegemonía en la región. Vale preguntarse entonces, qué margen de acción tiene el Estado peruano en el tema cocalero, frente a estos poderes externos cuya influencia resulta decisiva, tanto en la acción de los gobiernos como en la dinámica de producción y comercialización de la coca.

Debe tenerse en cuenta también, entre las particularidades de las protestas cocaleras, la falta de conducción estatal de la "transición democrática" en zonas signadas por la ilegalidad, la violencia, el control militar y el asistencialismo fujimorista. De un lado, la retirada de los comando político militares genera nuevas condiciones políticas favorables para la organización social más allá de los fines de autodefensa hasta entonces permitidos, consolidándose la FEPAVRAE como el centro articulador de las demandas en el río Apurímac. De otro lado, el

27. Elsa Malpartida fue elegida al Parlamento Andino y Nancy Obregón al Congreso de la República. La candidatura de Iburcio Morales por Avanza País no llegó a concretarse.

gobierno de Toledo asume una política de mayor control frente a los cultivos de coca, instalando nuevas agencias encargadas de su reducción. Sin embargo, los actores estatales, principalmente DEVIDA y el Ministerio del Interior, se muestran reacios a dialogar con las organizaciones sociales que venían fortaleciéndose en el marco de la apertura democrática. Si bien es cierto que la organización cocalera se muestra bastante propensa a la confrontación, los organismos estatales, lejos de dar el primer paso convocando al diálogo, se niegan a reconocer a los cocaleros agremiados en la FEPAVRAE como interlocutores válidos. Sólo cuando las protestas se intensifican y las marchas de sacrificio llegan a Ayacucho o Lima, el Estado negocia con los productores, improvisando mesas de diálogo que desdicen su política anterior.

Justamente, el accionar estatal es un punto central en el análisis del conflicto. El gobierno de Toledo no es capaz de formular, y mucho menos ejecutar, una política nacional coherente y coordinada, para abordar el problema de la coca en todas sus dimensiones: desarrollo de la selva alta, interdicción al narcotráfico, seguimiento al lavado de dinero. El Ministerio del Interior, ente a cargo del problema, no cuenta con una estrategia de Estado que presentar a las diferentes instituciones vinculadas a la problemática, limitándose a acciones represivas intermitentes, mientras que el poder corruptor del narcotráfico disminuye la eficacia de la interdicción. Sobre la base del desarrollo alternativo, la acción de DEVIDA, sustentada en una larga cadena de mediaciones vía operadores y suboperadores, hace que los recursos lleguen muy disminuidos al productor, o por lo menos la sensación de esto se acrecienta. Ya durante las protestas, la acción estatal se presenta descoordinada y reactiva, cediendo las autoridades locales a las presiones cocaleras, acomodándose las autoridades regionales según sus fines partidarios, eludiendo la interlocución DEVIDA y polarizando el escenario el Ministerio del Interior. Queda clara la falta de una política nacional sobre el tema, de una estrategia conjunta capaz de remontar la lógica de confrontación de los productores, y de demostrar las ventajas de contar con canales de diálogo. Se cae, en cambio, en una dinámica de polarización que genera entrapamientos y nuevas protestas.

Es importante también tener en cuenta las características de un gremio como la FEPAVRAE, reorganizado por ex comandos ronderos en el marco del segundo gobierno fujimorista y de la entrada al VRA de

varias ONG de la cooperación internacional. Antes que para defender el cultivo de coca, la organización se crea para trabajar con los recursos de la cooperación en la producción de cultivos como el café o el cacao. Posteriormente, al subir el precio de la hoja de coca, se hace unánime su defensa, al igual que crece la oposición a las ONG que promovían los productos alternativos. El gremio experimenta un giro en su accionar caracterizado por el ascenso de una directiva radicalizada cuya principal bandera es la defensa del cultivo de hoja de coca, y la afirmación de una estrategia de movilización y confrontación que posiciona a la FEPAVRAE como la principal organización social del río Apurímac. A inicios del 2002, la FEPAVRAE es reforzada para la protesta; es ese el terreno donde mejor se desenvuelve y donde consigue ganar mayor legitimidad y convocatoria. Cuando se trata de plantear propuestas de desarrollo, de coordinar estrategias nacionales o de negociar con el Estado, la efectividad de la organización se desdibuja. Sin duda, el contexto de fragmentación del tejido social y la dispersión de intereses favorecen este fortalecimiento de la FEPAVRAE, de modo que mientras mantiene activa su dinámica de confrontación, coloca el problema cocalero como el principal del valle, aglutinando en torno a él a ronderos y mujeres organizadas.

La disputa por los recursos provenientes de la cooperación internacional es otro elemento importante de las protestas, que evidencia además las características del actor social movilizado. En el VRA, estos fondos, provenientes en su mayoría de USAID y de las Naciones Unidas, son canalizados por ONG extranjeras contratadas por DEVIDA, encargadas de organizar la ejecución de los PDA. Según la dirigencia cocalera, las ONG extranjeras malgastan los recursos, enriqueciéndose a costa del dinero que es enviado para los campesinos. Ante esto, se exige el retiro de las ONG, pero a la vez se propone a la FEPAVRAE como operador directo de los fondos. No sabemos si la intención de la dirigencia al proponer esto es beneficiarse personalmente, o si en verdad se tiene una propuesta diferente de desarrollo. Lo cierto es que el reclamo por el manejo de los recursos revela la ambigüedad del discurso cocalero, pues mientras se exige respeto por los cultivos de hoja de coca, se demanda a la vez manejar los PDA que justamente reemplazan la coca por café o cacao. Los campesinos no sienten esta propuesta como una contradicción; por el contrario, esta demanda se convierte en otro

elemento movilizador clave durante el conflicto. Vale preguntarse, en todo caso, quién debe gestionar los recursos destinados al desarrollo alternativo. Responder esto pasa por debatir las estrategias de desarrollo para la selva alta, así como las relaciones entre la cooperación internacional y las organizaciones sociales, definiendo a la vez cuál es el papel del Estado en todo este asunto.

El ascenso de una nueva generación de líderes cocaleros es un elemento decisivo en el estallido de las protestas, así como en la orientación que va tomando el conflicto. En el VRA, Nelson Palomino es el exponente más representativo de esta generación que asume la conducción de la FEPAVRAE en un contexto de descontento generalizado, ante los constantes rumores de erradicación que amenazan el cultivo mejor pagado de la zona. Fuertemente influenciados por el conflicto armado interno primero y por el régimen fujimorista después, estos líderes manejan muy hábilmente la "radicalidad incendiaria" en el discurso, ligada al pragmatismo calculado en la negociación. Así, por ejemplo, mientras se reclama "defender con la propia sangre la hoja sagrada del enemigo CARE", en las negociaciones se propone que el gremio sea el encargado de manejar los recursos para la sustitución de cultivos. No obstante compartir elementos comunes con otros líderes, Palomino es fundamental en el curso de las protestas del VRA; su manejo del quechua, su legitimidad como autodefensa, su habilidad de comunicador radial, le permiten conectar la dirigencia con las bases. De otro lado, Nelson Palomino es quien tiene más claro la necesidad de unificar a las cuencas cocaleras y de tejer alianzas con grupos políticos, como un medio para que atiendan las demandas, siendo el principal impulsor de la CONPACC.

¿Por qué no prospera la unidad de las cuencas cocaleras? Debe tenerse en cuenta que la Confederación Nacional de Productores Agrarios de las Cuencas Cocaleras (CONPACC) se crea en un momento de apertura democrática y de aumento de las protestas ante los rumores de erradicación forzosa. En esta coyuntura es fundamental la figura de Nelson Palomino, quien sabe leer en el periodo político las posibilidades de una unidad cocalera, actuando como mediador en las diferencias entre valles, que por lo demás no son nuevas. No obstante, luego de la detención del líder y pasado el auge movilizador que supuso la marcha de sacrificio a Lima, el ánimo unificador decae. La preeminencia

de caudillismos locales opera en contra de la unificación, enfrentándose los diferentes líderes con quienes pueden mermar su poder en sus respectivas cuencas. Este es el caso del valle de Monzón, cuyo líder, Iburbio Morales, tras acusar de enriquecimiento ilícito a las dirigentas del Huallaga, conforma otro espacio "nacional" bajo su mando. Los asesores externos operan también en contra de la unificación, pues estos personajes orientan a las organizaciones guiados por intereses propios, enfrentando a los líderes para lograr sus objetivos: este es el caso de Feliciano Abarca o Ricardo Noriega, cuya influencia es decisiva en la división de la CONPACC. En suma, para consolidar su unidad, los valles cocaleros requerían de un liderazgo como el de Palomino, capaz de imprimir una dinámica de permanente movilización, de modo que la necesidad de confrontar al adversario común resultara más importante que las desavenencias internas. Así mismo requerían de líderes dispuestos a ceder cuotas de poder local, en pos de un gremio nacional que se activara no sólo en términos coyunturales sino también en torno a propuestas de largo plazo.

¿Por qué disminuyen las protestas cocaleras en el río Apurímac? En primer lugar, esto se debe a cambios y adecuaciones en la dinámica local, principalmente en la relación entre los cocaleros, el Estado y las ONG. De un lado, DEVIDA emprende ciertos cambios, tales como la salida de CARE Perú y su reemplazo por CHEMONICS, esta última una entidad que prescinde de ONG suboperadoras y trabaja directamente con asociaciones de productores. De otro lado, a diferencia de inicios del 2000, hay una adecuación a la dinámica estatal, en tanto convivencia con los PDA y con los rumores de erradicación, que al no concretarse pierden su poder movilizador. En segundo lugar, es clave en el declive de las protestas, la detención de Nelson Palomino, lo que refleja las limitaciones del crecimiento experimentado por la FEPAVRAE. Los líderes que asumen la conducción del gremio, pese a contar con trayectorias y discursos muy similares a los de Palomino, no logran la legitimidad y el consenso necesarios. Por el contrario, las nuevas dirigencias se muestran torpes y localistas, prefiriendo establecer alianzas poco consensuadas con políticos y asesores que contribuyen a los conflictos internos, debilitando considerablemente a la FEPAVRAE. Las protestas entonces decaen por la confluencia de estos dos factores: los cambios y adecuaciones al contexto local y las crisis en los liderazgos. Se produce

así un desfase entre líderes poco atractivos que persisten en la defensa radical de la hoja de coca, y bases de productores habituados a la dinámica local de interacción con el Estado, que continúan con sus cultivos de coca, sin necesidad de estar todo el tiempo participando en mítines o marchas de sacrificio.

Queremos culminar preguntándonos si es que realmente se puede solucionar el problema cocalero en el mediano plazo. Responder a esta interrogante exige un análisis que tome en cuenta las diferentes aristas e interconexiones del problema. Debe tenerse en cuenta que reducir la producción de hoja de coca requiere atender la problemática de familias de campesinos pobres; el Estado debe formular políticas de desarrollo sociales y productivas destinadas a los valles cocaleros, pero a la vez debe atender la situación de exclusión de las comunidades serranas, principales "expulsoras" de migrantes a la selva alta. De otro lado, debe atenderse el problema de la demanda, es decir de miles de consumidores en el mundo dispuestos a pagar por cocaína, por lo que concierne a los gobiernos de los países con mayor cantidad de consumidores asumir su cuota de responsabilidad. El problema del narcotráfico es otro eje del problema y quizás uno de los más difíciles de atender, dado el poder corruptor del dinero y las influencias implicadas. Finalmente, solucionar el problema cocalero requiere de la voluntad política del Estado peruano, primero, para plantear estrategias y acciones vinculadas a la producción, consumo y narcotráfico, y después, para negociar las políticas nacionales y conjugarlas con los intereses internacionales, particularmente de Estados Unidos, el principal país consumidor y el de mayor injerencia en la región.

Por ahora, la voluntad del Estado no se ha hecho manifiesta, siendo lo más probable que el conflicto cocalero continúe. Actualmente, en el río Apurímac las protestas han decaído en intensidad, pero se presentan como una constante, que aunque no logra desestabilizar el sistema político, tiene una repercusión local considerable y resonancias en el ámbito nacional. En adelante, queda por ver cómo evolucionará el problema ahora que algunos dirigentes cocaleros han sido electos congresistas. Sin duda, su acción en el terreno de la representación plantea un desafío tanto para los actores sociales como para el Estado, del cual estos líderes ya forman parte.

## Bibliografía

CABIESES, Hugo

2005 "Coca compleja, drogas y cocaleros en los Andes". En: *Hablan los diablos: Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú, escritos urgentes*. Quito: MLAL, Abby Yala.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (CVR)

1983 *Informe final*. Lima: CVR.

COTLER, Julio

1999 *Drogas y política en el Perú, la conexión norteamericana*. Lima: IEP.

DEGREGORI, Carlos Iván (editor)

1996 *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso en Ayacucho*. Lima: IEP.

DEGREGORI, Carlos Iván

2000 *La década de la antipolítica*. Lima: IEP.

DEL PINO, Ponciano

1996 "Tiempos de guerra y de dioses. Ronderos, evangélicos y senderistas en el valle del río Apurímac". En: Carlos Iván Degregori (ed.), *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso en Ayacucho*, Lima: IEP.

DURAND, Anahí

2005 "El movimiento cocalero y su inexistencia en el Perú". En: *Boletín del IFEA*, núm. 34, Lima.

MINISTERIO DEL INTERIOR

2004 *Memoria de la Dirección Antidroga de la Policía Nacional del Perú 1994-2003*. Lima: Oficina de Prensa DIRANDRO.

VARIOS AUTORES

2003 *Atlas departamental del Perú. Ayacucho-Ica*. Tomo 8. Lima: Editorial PEISA.

## **Movilización sin movimientos. El caso de los conflictos entre comunidades y la empresa minera Yanacocha en Cajamarca<sup>1</sup>**

CARLOS MELÉNDEZ GUERRERO

### **Introducción**

El primero de agosto de 1993, la empresa minera Yanacocha produjo su primera barra de oro en Cajamarca. Lo que se pensaba iba a ser una explotación temporal y de pequeña escala, resultó ser el inicio del "boom" minero peruano y el segundo yacimiento de oro más importante del mundo. Cajamarca, ciudad del interior del país que alberga a un millón cuatrocientos mil habitantes (pero con un índice de urbanización del 28%), conocida por su producción láctea y derivados, comenzó a sufrir una serie de cambios como consecuencia de la inversión minera. La apacible capital del departamento del mismo nombre ha visto crecer a cuarenta kilómetros de su plaza de Armas la inversión más importante de su historia regional y seguramente de la de todo el país en su tipo. La

- 
1. Agradezco a los dirigentes, funcionarios y políticos que accedieron gentilmente a las entrevistas, especialmente a Alicia Abanto, de la Defensoría del Pueblo en Cajamarca, ya Pastor Paredes, de Servicios Educativos Rurales (SER-Cajamarca), quienes nos permitieron, a través de documentación y de largas conversaciones, conocer con mayor detalle las distintas aristas de los conflictos mineros. Martín Tanaka estuvo presente durante gran parte del trabajo de campo y con él se discutieron diversos aspectos de este caso. Evidentemente, las ideas expuestas en el texto son de mi absoluta responsabilidad.

modesta ciudad serrana ha ido transformándose sin cálculos evidentes. La "promesa del oro" empezó a manifestarse a través de cambios innegables en la infraestructura urbana de una ciudad que ha crecido sin planificación, conforme aumentaban los "forasteros". Los pobladores locales contemplaron en un principio con entusiasmo la llegada de dicha inversión. Los escépticos eran muy pocos y sus voces casi imperceptibles.

No obstante, el primero de septiembre del 2004, Yanacocha afrontaría una gigantesca movilización social en su contra, la mayor desde que inició sus labores once años atrás. Toda la ciudad de Cajamarca y algunas provincias aledañas se paralizaron, y miles de ciudadanos salieron a la calle para pedir la nulidad de la resolución que autorizaba a la empresa minera a explorar el cerro Quilish. No hubo pérdidas humanas, pero el impacto de esta protesta fue de tal alcance que se tuvo que "dejar sin eficacia" dicha resolución y suspender las actividades en la zona mencionada. La noticia tuvo un impacto mundial, pues se constituyó en el referente de las posibilidades que pueden tener las fuerzas sociales, en un contexto de desarticulación social, para detener los planes de una empresa de la magnitud de Yanacocha. La revista internacional *The Economist* dedicó en febrero del 2005 algunas de sus páginas a alertar sobre las consecuencias de este caso en las relaciones minería-población en las múltiples zonas de exploración y explotación que han ido apareciendo en América Latina.

En un proceso de protestas sociales de diversa índole, los "conflictos mineros" han alcanzado notoriedad por sus consecuencias tanto económicas como sociales. La inversión minera es uno de los factores que ha permitido el crecimiento de la economía peruana. Conjuntamente con Yanacocha, importantes asientos mineros se han establecido recientemente en el país —Antamina en Ancash, Las Bambas en Apurímac—, uniéndose así a otros que se han potenciado por el "boom", como Tintaya en Cusco. Sin embargo, en la mayoría de los casos lo han hecho con serios cuestionamientos de parte de las poblaciones vecinas. Las críticas han desembocado en protestas y enfrentamientos que opacan las virtudes del auge minero. Los posibles daños ambientales, el impacto en los recursos hídricos, el mal empleo de las políticas de proyección social de las empresas, y el uso inadecuado del "canon" y de los recursos procedentes de la minería son los principales motivos de la protesta social.

En un contexto de fragmentación política y social, en el que la articulación social es débil y no existen niveles de organización que permitan ensamblar las demandas sociales, y ante una fragilidad de la autoridad estatal en todos sus niveles, este tipo de conflicto se desarrolla y crece ante el desconcierto de los inversionistas, la pasividad de las autoridades y el descontrol de la población. En el siguiente texto describiremos el origen, desarrollo e impacto de las movilizaciones por el cerro Quilish de septiembre del 2004, identificando el largo proceso de descontento social, señalando la lógica de los actores involucrados (sus encuentros y desencuentros), así como los niveles de respuesta estatal. Nuestro argumento principal es el de que a pesar de la falta de mecanismos formales de intermediación de demandas, de la ausencia del Estado, y de la crisis y atomización políticas, existe un sistema precario de mediadores políticos —es decir, de dirigentes sociales o miembros de organizaciones no gubernamentales— que a pesar de los cuestionamientos sobre la legitimidad de sus funciones, bajo ciertas circunstancias puede ser eficiente al momento de convertir una demanda concreta —como son los reclamos de las poblaciones rurales afectadas por la actividad minera— en una movilización de carácter regional.<sup>2</sup>

Precisamente porque los eslabonamientos de mediación son inestables, prácticamente coyunturales y sin capacidad de perpetuarse en el tiempo, el proceso de movilización de demandas no adquiere connotaciones de movimiento social, sino simplemente de un estallido. En el caso del Quilish, las acciones colectivas no son medios racionales para procurarse beneficios, y la emergencia de la movilización no depende significativamente de cambios en los recursos ni en la organización, ni es el resultado de un liderazgo fundamental, como supone la teoría de la movilización de recursos (Olson).<sup>3</sup> Tampoco es el producto de una oportunidad política, de condiciones externas nuevas que aparecen en el contexto (Tarrow).<sup>4</sup> De la misma manera, no se trata del actuar coordinado de un sujeto, de una identidad social preexistente a la acción

2. Una mayor descripción de las características de los operadores políticos se puede encontrar en Carlos Meléndez (2005).

3. Ver Marcur Olson (1965).

4. Ver Sidney Tarrow (1997).

o construida en la acción misma (Melucci).<sup>5</sup> Se trata de un estallido social en tanto fenómeno fugaz que cesa luego de un momento de violencia, sin dar lugar a agrupamientos capaces de sostener la intensidad del conflicto en el tiempo. Corno lo indica Farinetti para el caso argentino, "el estallido se escurre de un enfoque basado en la estrategia: carece de un momento de decisión o premeditación plenamente consciente, no presenta la consideración racional de oportunidades ni los recursos para actuar que requieren de un campo de acción estructurado",<sup>6</sup> tampoco construye identidades fuertes propias de un actor social. Las consecuencias de este tipo de movilización hacen que la agenda de fondo se mantenga y que los problemas no se resuelvan.

Para desarrollar nuestro argumento, hemos dividido el texto en cinco partes. En la primera damos cuenta de una cronología de tensiones entre la empresa minera y la población afectada por su actividad, que va minando, literalmente, la confianza de los campesinos. En ella distinguimos tres etapas: la primera etapa tiene que ver con el legado reciente de la actividad minera en Cajamarca; la segunda, con las discrepancias que surgieron desde la llegada de Yanacocha a Cajamarca (1993) hasta el accidente del derrame de mercurio en Choropampa (2000); y la última, con un periodo de concientización sobre los peligros de contaminación en el ámbito regional.

La segunda parte del estudio describe los hechos que desembocaron en las movilizaciones del Quilish y da cuenta de la complejidad de actores que se van sumando a un reclamo inicialmente rural que adquiere niveles de especialización y politización, pero siempre en un marco de lenta respuesta estatal. Precisamente, la tercera parte explora los factores que llevaron a una ineficiente intervención de las autoridades estatales, centrándose en el concejo provincial, el gobierno regional y la prefectura, es decir, en la representación estatal local. La cuarta parte analiza las características de los actores en conflicto: tanto de la empresa minera Yanacocha como de las comunidades afectadas por la minería. El objetivo de esta sección es describir sus lógicas internas y mostrar a estos actores no como entes monolíticos, sino como un conjunto de tensiones internas que los conducen a comportamientos

5. Ver Alberto Melucci (1999).

6. Ver Marina Farinetti (2002: 61).

imprevisibles. La quinta parte muestra las distintas iniciativas de concertación. Precisamente en la multiplicidad de espacios se evidencia las deficiencias de no poder establecer uno solo, pero legítimo. El texto finaliza con algunas conclusiones sobre la precariedad de las instancias de mediación, que impide que el proceso de movilización se convierta en un movimiento social estable y con bases sólidas, y hace que en cambio sea sólo un estallido social que deja las demandas de fondo sin resolver. En el epílogo se describe la situación de "perpetua inestabilidad" a la que parecen confinados los conflictos mineros en Cajamarca.

Nuestros argumentos se sustentan en un trabajo de campo realizado en la ciudad de Cajamarca en abril y octubre del 2005. Se entrevistó a más de dos decenas de actores políticos locales y se consultó fuentes secundarias (archivos de la Defensoría del Pueblo, de algunas ONG y prensa local) para tener una idea del conjunto de hechos alrededor de las movilizaciones del Quilish. Para iniciar nuestro relato, tenemos que volver, en primer lugar, a una cronología que comienza el día en que se produce la primera barra de oro de Yanacocha.

### **Los antecedentes: el largo camino del descontento**

Los conflictos sociales son la suma de un proceso a través del cual se va acumulando un descontento, de elementales capacidades de organización y de discursos justificadores. Aunque pueden estallar de un momento a otro, los conflictos son el resultado de un proceso de maduración; muy pocas veces son espontáneos. En el caso de las protestas contra la inversión minera en Cajamarca, son el producto de un largo camino de desilusiones, abusos y desencuentros que van desde la adquisición que realizara Yanacocha de terrenos a bajos precios, hasta el problema de la escasez de agua y los sutiles desentendimientos con la población.

### ***El pasivo ambiental***

La explotación minera en Cajamarca no es nueva. Históricamente, se remonta a épocas prehispánicas y coloniales. En lo que respecta al siglo XX, la actividad minera en esta región se ha caracterizado por ser una práctica generalmente artesanal, informal, en la que ha se han tomado

medidas que eviten el riesgo de contaminación ambiental. El ejemplo más notorio de esto último en Cajamarca es el pasivo ambiental (relaves y bocaminas) que algunas pequeñas empresas mineras nacionales ya desaparecidas han dejado en la provincia de Hualgayoc, principalmente en las zonas aledañas a los ríos Maygasbamba, Llaucano y Arascargue. El agua procedente de estos ríos, donde alguna vez existieron truchas, es inutilizable en la actualidad, como consecuencia de que esas empresas —que operaron en la zona hasta alrededor de la década del setenta— no realizaron eficientemente el proceso de "cierre de mina". Ninguna autoridad estatal vigiló el cumplimiento de esta obligación.

Evidentemente, la contaminación dejada por estas empresas mineras en Hualgayoc constituye un negativo precedente para los cajamarquinos. Los críticos iniciales al establecimiento de Yanacocha en la provincia de Cajamarca apelaron a este pasado para impedir la nueva exploración. Sin embargo, el hecho de que este temor se restringiera a las zonas rurales y la promesa de cuidados ambientales —conforme a la modernidad y sofisticación de las operaciones de una empresa con socios internacionales, como Yanacocha— impidieron mayores voces de protesta. Este nefasto legado minero sería reactivado años después cuando la desconfianza se apoderó de la relación entre Yanacocha y la sociedad cajamarquina.

### ***Los años noventa (1993-2000): denuncias no esclarecidas***

#### *La adquisición de tierras*

Una de las primeras actividades de Yanacocha en Cajamarca fue la compra de tierras en la micro cuenca del Porcón y en la zona del cerro Quilish. En el proceso de adquisición de los terrenos, originariamente en manos de campesinos pobres, se fueron gestando los primeros desencuentros. Varios testimonios refieren que la compra de tierras fue coactiva y bajo condiciones desfavorables para la población. De acuerdo con la legislación vigente,<sup>7</sup> un actor privado puede realizar el denuncia

7. Ley 26505, "Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas" (18 de julio de 1995).

minero y el Ministerio de Energía y Minas (MEM) aprobar el inicio de las operaciones debido a que el suelo tiene propietarios (individuales o comunales), pero el subsuelo pertenece al Estado. Amparándose en esta legislación, la expropiación del territorio se realizó en montos entre los cien y ciento cuarenta soles por hectárea, precio ofertado por la minera.<sup>8</sup> Las transacciones aparecían como una iniciativa de la empresa, sin que una entidad estatal cumpliera una función mínima de información y regulación. En medio del desconocimiento, la interpretación que hacían los campesinos era la siguiente: "Ellos decían que el suelo era nuestro, pero el subsuelo del Estado [...] si no les vendíamos, nos metían juicio". Dirigentes ronderos muy cercanos a Yanacocha en la actualidad confirman la arbitrariedad con la que se llevaron a cabo estas negociaciones: "Nos expropiaron las tierras de las comunidades de San Andrés, sin que yo haya firmado por lo menos. Yo soy comunero y no he firmado, no hubo de negociación".

La arbitrariedad, la imposición y los términos desfavorables de la compra de terrenos se constituyeron en los primeros reclamos de una población que no contaba con recursos suficientes como para informarse al respecto. La población de la zona no está organizada en comunidades campesinas; sus propiedades son individuales, lo cual conduce a la fragmentación de los reclamos. Allí donde el nivel de organización es endeble, los reclamos no generan impacto. No había cobertura periodística ni actores políticos que se ofrecieran como intermediadores. A inicios de los años noventa, un párroco de la zona, Marco Arana —quien años después consolidaría una posición crítica frente a esta inversión minera—, comenzaría a recibir las primeras denuncias a falta de una autoridad que lo hiciese. Sin embargo, circunscrito a sus funciones eclesiásticas, era poco lo que podía hacer.

Con los años, en la población comenzó a aumentar la sensación de haber sido estafada. Si bien es cierto que estos terrenos eran zonas de pastoreo silvestre y que su riqueza agrícola era menor, los afectados percibían que su valor era mayor al que se había pactado en la venta. Sin embargo, también es cierto que ésta es una interpretación posterior.

8. Los testimonios de dirigentes comuneros y funcionarios de Yanacocha coinciden en los montos mencionados.

Aquellos pobladores que contaban con considerables extensiones de tierras lograron invertir el dinero obtenido en pequeños negocios en la ciudad. Existen ejemplos de pequeñas inversiones en terrenos urbanos y en medios de transporte particular (taxis y mototaxis). Quizás la oferta fue aprovechada de manera distinta por los vendedores. Lo que es innegable es que el proceso de adquisición de tierras no tuvo obstáculos, avanzó sin parar y sin una mediación estatal. Los niveles de organización locales no fueron los suficientes para articular a aquellos que mostraban su desazón y desconcierto.

### *Los problemas entre "vecinos"*

El segundo tipo de problemas que surgió fue de índole "vecinal". Yanacocha se había convertido en el "nuevo vecino" de una zona campesina pobre, y se ubicaba en las partes altas de la provincia de Cajamarca. Sin embargo, ejercía influencia en los valles y terrenos agrícolas ubicados a menor altitud. La informalidad de los límites, los problemas para definir los linderos y el difícil acceso a los canales de agua —casos comunes en estas zonas— adquirirían mayor complejidad con la presencia de esta empresa.

Precisamente, en este contexto de desorden limítrofe, la empresa se asentó y, dadas sus actividades, demandó la habilitación de un sistema vial (carreteras, caminos de herradura, etc.) que se superpuso sobre el precario sistema existente. La necesidad de abrir nuevas vías de comunicación implicó el cierre de canales y de caminos de herradura, en teoría abandonados, pero de utilidad para las poblaciones.

Finalmente, empezó un movimiento de vehículos inédito en la zona. De un día a otro, las antiguas pampas de ichu se vieron plagadas de camiones y maquinaria que, en muchos casos, causaron accidentes al ganado. Hubo animales que murieron atropellados por vehículos de la empresa minera, casos propios del repentino cambio de dinámica y del ingreso de un nuevo "vecino" distinto al habitual.

Ante la ausencia de regulaciones mínimas de convivencia entre una empresa minera y las poblaciones agrícolas aledañas, los conflictos "de vecino" se expanden sin solución. Muchos casos no quedan esclarecidos y varios problemas permanecen sin resolver. De esta manera, y poco a poco, va surgiendo la desconfianza y el resentimiento de algunos

campesinos de escasos recursos hacia una gran empresa "forastera" que se convierte en una suerte de "chico rico del barrio".

Sin embargo, también es cierto que un sector considerable de campesinos logró guardar buenas y estrechas relaciones con Yanacocha. Para los campesinos de las zonas altas, la venta de sus terrenos, de escasa producción agrícola, resultaba un buen negocio. Inclusive, algunas familias de estas zonas se involucraron en programas de promoción de microempresas que brindaran servicios a la corporación internacional. El mantenimiento de carreteras, el cuidado de terrenos y la prestación de servicios menores fueron algunas de las actividades en las que las familias campesinas participaron, logrando beneficios. En cambio, los habitantes de las zonas agrícolas, sensibles a los riesgos de contaminación y la escasez de agua, iban paulatinamente oponiéndose a la empresa. Ello dividió a la población, generando peleas y fragmentación al interior de las comunidades.

### ***El punto de inflexión: el derrame de mercurio en Choropampa (junio del 2000)***

Hasta entonces, la forma como Yanacocha había adquirido los terrenos y los hasta cierto punto inevitables "líos de vecino" habían causado malestar en la población afectada y un sentimiento de desconfianza creciente, pero de ningún modo un movimiento social que cuestionara la permanencia de la empresa. Algunas personas expresaban su fastidio e indignación, y reclamaban un arbitraje estatal que defendiera lo que interpretaban como un "abuso" de parte de la minera, pero ni siquiera las más radicales exigían, por ejemplo, la cancelación de su licencia. Eran, evidentemente, problemas solucionables —quizás en un principio "cuestión de modales"— que disminuirían si mejoraba el trato. Sin embargo, un accidente en el transporte de una carga de mercurio demostraría a los cajamarquinos cierta "parcialidad" del Estado a favor de la minera y la irresponsabilidad de ésta con las consecuencias de sus acciones.

El 2 de junio del 2000, 151 kilogramos de mercurio líquido que venían siendo transportados por un camión de la empresa de transportes RANSA (una contratista de Yanacocha) fueron derramados accidentalmente en la carretera Cajamarca-Pacasmayo, perjudicando a las comunidades de San Juan, Magdalena y Choropampa (provincia de

Cajamarca) y afectando a más de trescientas personas. La exposición del mercurio tuvo graves consecuencias para la salud de los pobladores de Choropampa, quienes sufrieron traumatismos epidérmicos por el contacto con el metal. La falta de seguridad en el transporte y la lenta respuesta de la empresa para prevenir el contacto de los habitantes con el metal produjeron esta intoxicación masiva. Yanacocha reaccionó ofreciendo una recompensa a las personas que entregaran el mercurio, lo cual fue interpretado por la población como que se trataba de un metal de valor, por lo cual guardó en sus domicilios el mineral derramado, extendiendo así su contacto con el mismo y aumentando la gravedad de la intoxicación.

Por su lado, las autoridades regionales de salud minimizaron el accidente. Las autoridades locales casi no aparecieron y el gobierno central —presidido entonces por Alberto Fujimori— envió una comisión dirigida por la entonces ministra de la Mujer, María Luisa Cuculiza, para buscar una salida que beneficiara a la población de Choropampa. A pesar de la comisión, la empresa argumentó que el transporte de mercurio estaba a cargo de una empresa sub contratada y que por lo tanto su responsabilidad era indirecta. Por eso, sólo se comprometió a socorrer a los perjudicados con unas pocas medidas de atención. Ante la ausencia de respuestas, la población, dirigida por su joven alcalde Lot Saavedra (de un movimiento independiente local), inició una serie de protestas y movilizaciones que no hallaron eco en las autoridades estatales ni en la empresa. Así, se inició un largo proceso de negociación entre los pobladores de Choropampa y Yanacocha que se caracterizó por los intereses divididos de los primeros y la soberbia y el pragmatismo de la segunda. Efectivamente, un sector de la población afectada aceptó la oferta de Yanacocha: una cobertura de salud limitada y "obras de proyección social" en el poblado (lozas deportivas, parques, etc.), pero no una indemnización general e integral para sus habitantes. En un proceso judicial entablado por Yanacocha, Lot Saavedra terminó siendo el responsable de atentar contra los intereses privados y el orden público, cuando lo que buscaba era reivindicar el derecho de una población perjudicada por el inseguro transporte de un metal peligroso.

La credibilidad de Yanacocha con respecto a su cuidado del medio ambiente —sintetizado en su primer eslogan "Mina que no contamina"— quedó desbaratada y puesta en duda ante la población. El

accidente en Choropampa demostró que Yanacocha no lo tenía todo controlado. Finalmente, la resolución del MEM señalaba enfáticamente que Yanacocha no debió transportar ese material en un camión abierto, que no debió hacerlo en bidones de plástico sino en baldones de plomo y en camiones cerrados, y que carecía de un plan de contingencias para ese efecto.

El perjuicio masivo y su notoriedad ahondaron los problemas entre la empresa minera y las comunidades en Cajamarca. Se evidenció la posible magnitud regional del problema ambiental y salieron a la luz pública los problemas que venía ocasionando el establecimiento de Yanacocha en la zona vecina a su exploración. Surgieron hacia fines de los años noventa las primeras organizaciones ecologistas, como Ecovida y Adea. Estas entidades se formaron con la participación de catedráticos locales y activistas ambientales que lograron obtener fondos de la cooperación internacional, como los administrados por Oxfam GB. Se abrieron más puertas y Cajamarca se convirtió en un foco de atención para la ayuda en materia de prevención de daños al medio ambiente. Sin embargo, no todas las organizaciones lograron ingresar exitosamente al escenario regional. La Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), a pesar de varios intentos, no pudo tener presencia en los reclamos contra la inversión minera.

La formación y el crecimiento de las organizaciones ambientalistas dieron inicio a un "boom" informativo. Inclusive la empresa productora limeña Guarango realizó un documental sobre los sucesos de Choropampa que fue exhibido en los ámbitos nacional e internacional. Los medios de comunicación locales empezaron a tratar con mayor amplitud el tema. La polarización en la prensa escrita, de acuerdo con algunos entrevistados, fue tajante: un *Clarín* (un periódico local) "pro minero" y un *Panorama* "independiente". El problema de las relaciones entre la minería y las comunidades dejó de competir exclusivamente al campesino y pasó convertirse en un asunto regional y nacional. Recordemos que cerca de Cajamarca, en Tambogrande (Piura), una población se movilizaba contra el inicio de las exploraciones de Manhattan, otra empresa minera.

El accidente de Choropampa marcó un "hito" en la sensibilidad de los cajamarquinos con respecto a Yanacocha. Puso en duda sus medidas de seguridad y de veló su inexperiencia para solucionar pacífica y

cordialmente problemas con comunidades afectadas por su actividad. Se hizo evidente también la posición de las autoridades estatales a favor de la actividad minera. Se comenzó a cuestionar los convenios de estabilidad tributaria de los que gozaba la empresa, como una evidencia del apoyo del gobierno fujimorista. Las organizaciones ambientalistas nacionales incluyeron a Cajamarca en sus planes, y la población, alarmada por el accidente, empezó a organizarse. Por ejemplo, en agosto del 2001 se formaron las primeras bases de los comités de defensa del medio ambiente en las provincias de Cajamarca, San Pablo, Celendín y Bambamarca.

De esta forma terminaba un periodo de siete años (1993-2000) de calma social relativa y se iniciaba uno de alerta y de alta sensibilidad a cualquier actividad de la empresa minera. Como veremos, algunos hechos aislados que anteriormente hubiesen pasado inadvertidos cobraron importancia y se interpretaron en un discurso más articulado. Los conflictos ya no eran disputas remotas entre Yanacocha y las poblaciones vecinas sino que involucraban a un creciente número de actores del ámbito regional.

### ***Los antecedentes inmediatos (junio del 2000 a septiembre del 2004)***

El periodo que va desde el caso de Choropampa (junio del 2000) hasta las protestas del Quilish (septiembre del 2004) se caracteriza por la creciente notoriedad que alcanzan las graves denuncias de daño ambiental contra Yanacocha. La fuerza de las denuncias, hechas por dirigentes sociales que empiezan a ganar protagonismo, coloca el tema del cuidado ambiental en la agenda pública cajamarquina. Se empiezan a formar corrientes de opinión a favor o en contra de la inversión minera, pero siempre a partir de denuncias que no terminan de esclarecerse -la muerte masiva de truchas, la aparición de mercurio sólido en las cañerías de la ciudad- y que rápidamente se convierten en rumores que causan pánico. Así, incidentes que antes pasaban desapercibidos se vuelven una amenaza seria.<sup>9</sup>

9. Las principales demandas y denuncias contra Yanacocha se pueden encontrar en Reinhard Seifert (2005).

### ***La desaparición de truchas en Bambamarca (marzo del 2001)***

Marzo del 2001. Organizaciones de ronderos de la provincia de Bambamarca (aledaña a la provincia de Cajamarca y dentro de la zona de impacto de Yanacocha) lideran una movilización que termina con la toma de la carretera Cajamarca-Bambamarca durante una semana. El motivo de la protesta es la muerte masiva de truchas en criaderos especiales que tienen los pobladores de esta provincia. Se aduce que la causa de la desaparición de estos peces se debe al alto contenido de minerales en los recursos hídricos locales, como consecuencia de las actividades de Yanacocha. Para ese momento, ya existía el registro de supuestas muertes masivas de animales (truchas y algunos ganados) e inclusive la desaparición de batracios de la zona de influencia de la minera; pero era la primera vez que estas sospechas o hipótesis se articulaban en una protesta real.

Los manifestantes solicitaron una mesa de diálogo para tratar específicamente la posible responsabilidad de la actividad minera en la desaparición de las truchas. Sin embargo, el petitorio rápidamente adquirió mayor amplitud, y una demanda concreta terminó desapareciendo en medio de la larga lista de exigencias de los bambamarquinos: mejoramiento de las carreteras, construcción de pozos de agua, apoyo en modernización agrícola, etc. Yanacocha se limitó a tratar el posible impacto de los minerales en el agua: ofreció realizar monitoreos constantes de los recursos hídricos.<sup>10</sup> La extensión de la agenda fue el principal motivo para que los representantes de la empresa minera cuestionaran el proceso de diálogo, el cual quedó trunco.

No existen pruebas concretas sobre la responsabilidad de la actividad minera en la desaparición masiva de especies como las truchas o los sapos, una hipótesis que se ha utilizado como bandera para cuestionar

10. La prensa cajamarquina que se oponía a las inversiones mineras reprodujo las desafortunadas declaraciones de un funcionario de Yanacocha que señaló que "las truchas se habían muerto ahogadas" [sic]. Este tipo de "argumento" fue recogido por la cultura popular cajamarquina en una conocida copla carnavalesca: "Los dueños de la mina / nos quieren engañar / que las truchas se ahogan / porque no saben nadar" ("carnaval de protesta", en *Dignidad Regional* 8, 5 de marzo del 2004).

los controles medioambientales de la empresa. Un funcionario público especialista en políticas ambientales, sin dejar abierta la posibilidad del impacto, señala que la trucha es una de las especies más sensibles a los cambios en la calidad del agua y que estos cambios tienen múltiples causas. Tanto los metales que se liberan a la atmósfera cuando hay movimiento de tierras, y que luego llegan al agua, como la caída de un agroquímico podrían ser los causantes de la muerte de estos peces, de acuerdo con el entrevistado, quien considera que, en todo caso, "la mortalidad de truchas no es un buen indicador para decir que hay contaminación minera [...] puede ser un buen indicio, pero no un indicador".

*La denuncia sobre la aparición de mercurio en las cañerías de agua de la ciudad de Cajamarca (septiembre del 2001)*

25 de septiembre del 2001. Una tarde de domingo, Cajamarca se ve alterada por un rumor que recorre la ciudad: se habría encontrado mercurio sólido en las cañerías domiciliarias de algunas de sus viviendas. "Dicen que alguien fue a su casa y encontró unas bolitas blancas en su lavadero", cuenta un dirigente político.

La población se alarma. El recuerdo de Choropampa se mantenía fresco, pero esta vez no se trataba de un accidente en una remota carretera sino de un gran descuido que afectaría a la capital departamental. La población aguarda noticias oficiales. La empresa regional de agua y alcantarillado emite un comunicado en el que "recomienda" no emplear el agua potable para usos alimenticios, "sólo para los servicios". La "recomendación" resulta contraproducente. El pánico aumenta y ese domingo Cajamarca duerme en medio de un gran desconcierto.

Al día siguiente la ciudad despertó movilizadada. Los cajamarquinos salieron a las calles y hubo conatos de violencia: un intento de quemar la puerta de uno de los locales de Yanacocha en la ciudad, lo mismo que la sede de la empresa de agua SEDACAJ (Servicios de Agua y Alcantarillado de Cajamarca). Se cuenta que inclusive hubo un intento de saqueo. Sin embargo, los principales líderes de opinión locales hicieron un llamado al orden. La protesta culminó en unos pocos días, cuando la fiscalía asumió las investigaciones. A diferencia de anteriores oportunidades, esta vez el pánico se apoderó de la misma capital y el miedo a la contaminación empezó a ser más palpable.

Algunos cuestionan la "espontaneidad" de la movilización por el liderazgo que tuvo el sector magisterial en ella. Docentes y escolares fueron los primeros en movilizarse con una parafernalia —carteles con lemas— que parecía planificada. Sin embargo, el ambiente de la ciudad era de alarma, lo cual pudo haber influido en esta primera gran movilización urbana contra los riesgos que implicaba la actividad minera.

¿Es posible encontrar mercurio sólido en las cañerías domiciliarias? Funcionarios estatales especializados en el tema de la contaminación ambiental indican que eso simplemente "desafía las leyes de la física". Estos mismos especialistas han revisado las declaraciones de los "testigos" y consideran que alguien pudo introducir el mercurio en los lavaderos con el objeto de "sembrar casos falsos". Iván Salas, dirigente del frente de defensa y activista medioambiental afirma que, efectivamente, "por la ley de gravedad, no se podría encontrar mercurio en los caños". Sin embargo —y cita como fuente el libro de Nilton Deza,<sup>11</sup> un ingeniero cajamarquino catedrático de la Universidad Nacional de Cajamarca y miembro de la ONG ambientalista Ecovida—, investigaciones recientes habrían demostrado que sí sería posible que en zonas bajas, por presión, el mercurio suba a las cañerías cuando se está convirtiendo del estado líquido al gaseoso.

Tanto Iván Salas como Nilton Deza afirman que el caso merece una investigación seria. Salas reporta que del 2001 al 2003 se han encontrado ocho casos de mercurio sólido en lavaderos. Es contundente en su declaración: "Yo vi cuando la fiscal abre el caño y le cae mercurio en la mano". A pesar de ello, el informe final de la fiscalía descartó las denuncias y libró de toda responsabilidad a Yanacocha, archivando el caso. Inclusive se dijo que existían indicios para sospechar que los casos de mercurio en cañerías habían sido "sembrados", y que de hallarse los responsables, estos serían castigados de acuerdo a ley. Según la Defensoría del Pueblo, después del pronunciamiento de la fiscalía no se recibieron más denuncias de mercurio en domicilios.

---

11. Ver Nilton Deza (2002).

### *Otras denuncias*

Hemos reseñado las dos principales denuncias que hubo en contra de Yanacocha en este periodo y que originaron las mayores movilizaciones. Sin embargo, hubo más. En julio del 2001, los habitantes del distrito de Tembladera (provincia de Contumazá) bloquearon la carretera Pacasmayo-Cajamarca en protesta por un derrame de petróleo que la empresa Móvil (proveedora de combustible a Yanacocha) había causado como resultado de un accidente de transporte. La población pidió una indemnización económica porque el petróleo puso en riesgo el agua de la represa Gallito Ciego, ubicada en esa zona. Un año después, el 29 de noviembre del 2002, el por entonces alcalde provincial Jorge Hoyos Rubio encabezó otra protesta argumentando que se había encontrado mercurio en unos peces en los afluentes del río Grande. Así se han ido sucediendo las protestas. Pero es la permanencia de las denuncias (algunas de ellas sin pruebas reales), en un contexto de impunidad, lo que genera un clima propicio para la radicalización del conflicto. Así se entiende que el tema "Quilish" —que hacía años preocupaba a los cajamarquinos— se convirtiese en un conflicto mayor.

### **Quilish: el estallido**

Río Grande, el principal abastecedor de agua para Cajamarca, se abre paso entre dos cerros. Uno de ellos es La Quinua; el otro es el Quilish. Las actividades de Yanacocha empezaron en la zona de afectación del primero y debían continuar en el segundo, una vez que el MEM diera la resolución que autorizara la exploración de ese territorio. Sin embargo, rápidamente surgió una corriente de opinión en la sociedad cajamarquina opuesta a la exploración del Quilish. Esta oposición se basa en el supuesto de que este cerro es un "colchón acuífero" que abastece alrededor del 70% de agua a la ciudad. Según este argumento, el solo hecho de perforar el cerro haría desaparecer manantiales y fuentes de agua, poniendo así en riesgo los recursos hídricos de la provincia.

Ante los planes de Yanacocha de explorar el Quilish, se tomaron medidas preventivas y se organizaron varias protestas para impedirlo. En octubre del 2000 (cuatro meses después del derrame de mercurio en Choropampa), el Concejo Provincial de Cajamarca, dirigido por el

alcalde independiente, general en retiro, Jorge Hoyos Rubio (1999-2002), emitió la ordenanza 012-2000, declarando zona de reserva protegida a todo el cerro Quilish y las hidrocuencas que nacen allí. Justo cuando comenzaba a cuestionarse la inversión minera en Cajamarca, esta ordenanza fue bien recibida por un gran sector de la población; mientras tanto, en respuesta a la medida municipal, Yanacocha presentó una acción de amparo contra la municipalidad. Yanacocha también inició un proceso de consulta ciudadana en la ciudad de Cajamarca y en las comunidades aledañas para sacar adelante el proyecto. Funcionarios de la minera señalan que algunos dirigentes políticos y activistas ecologistas hicieron fracasar esta iniciativa.

A pesar de la creciente oposición a la exploración del Quilish, hubo factores económicos que impulsaron a Yanacocha a iniciar sus actividades en esta zona. En primer lugar, se confirmó el hallazgo debajo del cerro de 3.7 millones de onzas de oro que ameritaban una intervención extensiva en el Quilish, precisamente cuando el precio de la onza de oro se encontraba en alza y había pasado de US\$ 260.32 (año 2000) a US\$ 407.92 (año 2004). La minera habría insistido en la exploración pues consideraba controlables las protestas. El 12 de septiembre del 2002, la ciudadanía cajamarquina realizó un paro preventivo de 24 horas convocado por la municipalidad provincial (todavía bajo la dirección de Hoyos Rubio), que fue acogido, principalmente, por organizaciones de ronderos y el magisterio. Para el 2003, activistas ambientalistas en coordinación con rondas campesinas ya habían formado el Frente de Defensa del Cerro Quilish (dirigido por el ya mencionado activista Iván Salas, un ex dirigente de izquierda que se identifica como "barrantista"), con la intención de apoyar la decisión del municipio de Cajamarca en contra de la pretensión de minera Yanacocha de explorar el lugar. Las medidas de protesta se intensificaban a medida que se acercaba el día en que el Tribunal Constitucional debía señalar su decisión final sobre la acción de amparo presentada por Yanacocha.

El 3 de abril del 2003, el Tribunal Constitucional declaró infundada la acción de amparo presentada por Yanacocha, al considerar que la ley reconoce a los gobiernos locales la posibilidad de establecer áreas de conservación natural, que deben ser debidamente inscritas en el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). Sin embargo, también dispuso que Yanacocha debía realizar un estudio de 'impacto ambiental

completo antes de iniciar las exploraciones mineras en el Quilish, respetando las pautas previstas en el Código de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y además "se deberá consignar otras medidas que fueran necesarias para la defensa de los derechos de las personas que viven en la zona afectada por las actividades mineras". A partir de entonces, se inició un periodo de tensa calma en espera de los resultados de dos estudios de impacto ambiental. El primero consistía en una auditoría ambiental y fue ordenado en el 2002 por el entonces Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR) a la empresa colombiana INGETEC; el segundo, encargado a Estratus Consulting, era un estudio de impacto sobre la calidad y cantidad de agua que había sido ordenado por la Mesa de la CAO (Oficina del Mediador de Interés Público y Asesor en Materia de Cumplimiento del Banco Mundial en su calidad de accionista de Yanacocha). Pero, sobre todo, se aguardaba la decisión final del MEM —la autoridad estatal competente— sobre autorizar o no la exploración del Quilish. Evidentemente, esta decisión repercutiría en una sociedad más sensible al impacto de la minería.

Antes de continuar, cabe detenerse un momento para analizar la idea del Quilish como un "colchón acuífero". Con este término se entiende la capacidad que tienen algunas estratificaciones, sobre todo las ubicadas en el piso ecológico Jalea, de captar significativos reservorios de agua a través de la traspiración de forestación y cobertura vegetal, que permite formar debajo de un cerro escorrentías que la acumulan. Sin embargo, no todos los cerros tienen esa capacidad. En el caso del Quilish, funcionarios estatales especialistas en el cuidado del medio ambiente señalan que "no podemos decir que el Quilish no lo hace [acumular agua debajo del cerro], pero es apresurado decir que sí lo hace". Ello amerita un estudio hidrológico e hidrogeológico para determinar si ésta es o no una zona de captación de agua. Aunque Yanacocha tenía la intención de realizar este estudio, la población se opuso pues consideraba que éste iba a ser parcializado, ya que sería auspiciado por la empresa misma. A falta de pruebas, simplemente no existe certeza técnica alguna sobre la capacidad receptora de agua del Quilish (aunque algunos dirigentes sociales afirmarían lo contrario), por lo que es arriesgado adelantar una opinión al respecto.

Todo esto nos permite darnos cuenta que las disputas que tienen enfrentados a Yanacocha y a la población cajamarquina no se basan en

los resultados objetivos de estudios científicos, sino sólo en percepciones e ideas que no necesariamente son ciertas, pero que resultan convincentes para un importante sector ciudadano. Las investigaciones de INGETEC y Extractus Consulting son, por su parte, interpretadas de acuerdo a los intereses de las partes. Ambos estudios coinciden en que ha habido un impacto en la calidad del agua desde que se iniciaron las actividades de Yanacocha y en varias observaciones que se hacen a la compañía. Mientras que Yanacocha plantea levantar esas observaciones, mejorando sus controles preventivos, sus opositores consideran que los hallazgos son pruebas suficientes como para impedir que continúen las operaciones.

Teniendo en cuenta este marco, en el 2004 coinciden varios factores que hacen que el conflicto sea prácticamente inminente. Por un lado, se presentaba un año de sequía, lo que hizo que el agua fuera mucho más valiosa. Si bien es cierto que la zona del Quilish es una zona de pastoreo y poco rica en términos agrícolas, por lo menos quinientas familias viven en sus alrededores, conviviendo con la austeridad de estos recursos. Sin embargo, la sequía las hacía mucho más sensibles a cualquier actividad que pusiera en riesgo (en la práctica o en la teoría) el acceso al agua. Por otro lado, Yanacocha decidió ubicar maquinaria en el Quilish, presta a recibir órdenes para el inicio de las exploraciones, una vez que el MEM lo aprobara. Recordemos que el precio de la barra de oro durante el 2004 había alcanzado niveles históricos, lo cual era un incentivo para obtener mayores ganancias en el mercado. Sin embargo, la población afectada en el radio de influencia del Quilish había logrado organizarse en los últimos años y algunos se habían agrupado en una red social que empezaba a presionar con más fuerza para que Yanacocha se retirase del Quilish. Como una advertencia de lo que se venía, en junio del 2004 un grupo tomó la carretera Cajamarca-Bambamarca, a la altura del Quilish, para plantear una negociación con la empresa. Esta iniciativa fracasó y sólo quedó esperar la resolución del MEM.

### *La precipitación del conflicto*

En medio de las controversias, el 16 de julio del 2004 el MEM emitió la resolución autorizando a Yanacocha a iniciar las exploraciones en el cerro Quilish. Se trataba del permiso tipo C, concedido a la trasnacional

luego de más de seis meses de observaciones, recomendaciones y respuestas a las solicitudes de exploración. La noticia recién fue conocida por la ciudadanía cajamarquina hacia Fiestas Patrias (fines de julio), lo cual generó un clima de tensión. Por su parte, representantes de la minera informaron que en los sesenta días próximos se daría inicio a las actividades de exploración, sin ánimo de concertar con la población para evitar poner en riesgo sus planes. Por el contrario, resguardada en la aprobación del MEM, Yanacocha inició el traslado de sus maquinarias al Quilish y reforzó sus medidas de seguridad, con personal privado y con el apoyo de la policía nacional. El inicio de las actividades de exploración parecía inminente.

La medida había causado desazón en los principales opositores cajamarquinos. En la ciudad, la prensa crítica a Yanacocha intensificó sus ataques a esta medida, mientras que miembros del frente de defensa y otros activistas ecologistas organizaban actividades "en defensa del Quilish". Sin embargo, el impacto de estas respuestas era todavía menor. Las vigiliadas que organizaban los dirigentes del frente eran acompañadas, en el mejor de los casos, por dos decenas de personas. Los principales dirigentes políticos y autoridades se abstendían de pronunciarse al respecto y existía un sector de la prensa a favor de los intereses mineros que equilibraba las corrientes de opinión adversas a las exploraciones en el Quilish. Finalmente, el Estado ya había dado su aprobación.

En el campo, en las zonas aledañas al Quilish, la situación era distinta. La sequía había impactado severamente y la escasez de agua era alarmante. Los canales de riego de la zona estaban prácticamente vacíos y la población, organizada en juntas de canales, trataba de buscar una salida a esta situación. En este contexto, el inicio de las exploraciones en el Quilish —asumido como un "colchón acuífero"— era interpretado por los campesinos como una amenaza mayor y una provocación al enfrentamiento. Además, mientras ellos sufrían la escasez de agua, Yanacocha parecía no sentirla en absoluto. Un dirigente de la zona señala: "Mientras no teníamos agua, ellos [Yanacocha] regaban sus carreteras para que no levantaran polvo, jalaban agua de los canales y de los manantiales, y encima no llovía [...] Cuando hicimos nuestro recorrido a los canales, encontramos cisternas sacando agua para irrigar las instalaciones [de la minera]". Ciertamente, estos elementos motivaron a la

población a solicitar un diálogo con las autoridades estatales —específicamente con el MEM— y buscar justicia a sus reclamos.

La población afectada era íntegramente campesina y se había organizado alrededor de los canales de riego de la microcuenca del río Grande (Arcuyoc-El Potrero, San José Salvador Coremayo, Atunmayo, Las Vizcachas, Llushcapampa) y un canal del río Porcón. De acuerdo con Gomer Vargas, alcalde del centro poblado Huarnbocancha (33 años, agrónomo egresado de la Universidad Nacional de Cajamarca), fueron las bases de los canales de riego la principal red organizativa que dio sustento al inicio de las movilizaciones. El mismo Vargas, como alcalde de un centro poblado, termina siendo un mediador entre los dirigentes de las juntas de riego y los actores ciudadanos (tanto las autoridades estatales como los órganos de apoyo). De acuerdo con el alcalde, la posición de los campesinos era mucho más radical. El rol de Vargas y de Anastacio Yopla —otro dirigente mediador— consistía en moderar los reclamos de los campesinos, valiéndose de la asesoría de activistas ecologistas y de algunas ONG de la ciudad (como el frente de defensa, Grufides y ADEA, entre otras).<sup>12</sup> Sin embargo, el ímpetu de las bases campesinas fue mayor y ni siquiera los portavoces pudieron evitar el estallido del conflicto.

El 6 de agosto, los comuneros —a través de Vargas y otras autoridades— solicitaron a Yanacocha el retiro de las maquinarias del cerro Quilish. Reiteraron su pedido ante diversas autoridades públicas, quienes no acertaron con respuestas concretas. Los representantes de la Dirección Regional de Energía y Minas decían no tener potestad para solucionar un reclamo de esta magnitud, la alcaldía provincial adoptó una posición ambigua y el gobierno regional no se arriesgó. Bajo estas circunstancias, el prefecto de Cajamarca, Carlos Alarcón, asumió la iniciativa de coordinar un encuentro entre los dirigentes comunales y los representantes del MEM que llegarían de Lima: Julio Bonelli, director general de asuntos ambientales y mineros del MEM, y el asesor Felipe Quea. La reunión se realizó el 16 de agosto en la prefectura y terminó con una visita al Quilish en la que, de acuerdo con los dirigentes

12. Si bien la posición de Vargas y Yopla puede considerarse moderada, para los funcionarios de Yanacocha ellos representan el sector más radical. El límite entre lo radical y lo moderado varía según quien lo califica.

campesinos, los funcionarios se comprometieron a revocar la resolución y plantear una salida para llegar a un acuerdo con la empresa minera.

En la visita se habría constatado, a diferencia de lo que suponían los funcionarios del ministerio, que la zona en conflicto estaba poblada y que las actividades podían afectar peligrosamente los recursos hídricos de la zona. Los campesinos estaban totalmente convencidos de que debajo del Quilish estaban las fuentes de agua que alimentaban a sus sembríos. Se planteó una siguiente reunión para el 26 de agosto, en la que se formaría una comisión de alto nivel, con una respuesta definitiva del ministerio.

Llegada la fecha pactada, los funcionarios no regresaron, aduciendo que la dirección principal del ministerio no tenía aún una respuesta definitiva, lo que hacía inútil su presencia en esta reunión. Si se habla de una "ausencia del Estado", el desplante de los integrantes del MEM era lo más concreto y lo más desafiante para los campesinos. La paciencia se colmó y en una reunión entre los dirigentes de los canales se decidió radicalizar definitivamente las medidas de protesta. Uno de esos dirigentes recuerda: "Queremos de una vez solucionar, queremos morir, que nos maten de una vez [...] sólo Dios nos puede sacar ahora". Un funcionario de la empresa Yanacocha confirma la postura extrema de los dirigentes: "Gomer Vargas me dijo que iba a tener que matarlo antes de explorar el Quilish".

Efectivamente, el desplante del 26 de agosto en la sede del gobierno regional—donde se había acordado el encuentro—, fue crucial para la radicalización de las protestas. Para algunos dirigentes de los canales "quedó como si no hubiéramos conversado, como si no hubiéramos venido antes". La fiscalía hizo un acta constatando la inasistencia de los funcionarios del MEM. Ese mismo día, jueves 26 de agosto, los dirigentes campesinos convocaron a una reunión para el jueves 2 de septiembre en las inmediaciones del Quilish. El objetivo era aprovechar el fin de semana y el feriado del 30 de agosto para organizar a la población. La consigna era "recuperar el cerro".

### ***Crónica del estallido***<sup>13</sup>

*Jueves 2 de septiembre: "Desalojar a los invasores"*

Cerca de las diez de la mañana del 2 de septiembre del 2004, aproximadamente dos mil campesinos tomaron el cerro Quilish, zona donde Yanacocha tenía planeado iniciar una nueva fase de exploración minera. La reacción de la empresa ante los "invasores"—término empleado por sus funcionarios— fue llamar a la policía nacional para frenar las "invasiones masivas". Inmediatamente, ciento veinte policías llegaron al Quilish—en helicópteros y camiones— con la orden de desalojar a los manifestantes. Se emplearon bombas lacrimógenas para tal efecto. En el enfrentamiento, quedaron heridas decenas de personas de ambos bandos. Pasadas las cuatro de la tarde, los manifestantes abandonaron el lugar, retirándose hacia la carretera Cajamarca-Bambamarca para fortalecer el bloqueo que otro grupo había iniciado pocas horas antes.

Hasta cierto punto, la lucha por el cerro Quilish tenía un valor "simbólico". Tomar ese territorio no aseguraba gran cosa, ya que las maquinarias rápidamente fueron puestas a recaudo y no existían ahí ni campamentos mineros, ni instalaciones de la empresa. Sin embargo, tanto los campesinos como la minera centraron su atención en el cerro. Yanacocha reforzó significativamente sus medidas de seguridad con la intención de llevar a cabo una represión rápida y sin mayores consecuencias. Se pronosticaba—confiesa un funcionario de la empresa— un desalojo en pocas horas. Sin embargo, la disputa entre un grupo de campesinos y la empresa creció en magnitud.

*Viernes 3 de septiembre: "Sin agua, la ciudad se morirá"*

Las noticias de las revueltas llegaron rápidamente a la capital. Los enfrentamientos entre una empresa transnacional que contaba con la

13. La crónica del estallido se realizó tomando como base el resumen semanal de DESCO de septiembre del 2004, así como entrevistas a dirigentes y funcionarios. Posteriormente a la elaboración de esta cronología, se publicó *Quilish. Hora Cero* (Salas 2005) que incluye una narración de los hechos que utiliza una metodología similar. Cabe aclarar que se trata de una coincidencia.

protección de la policía nacional (movilizada hasta en helicópteros) y un grupo de campesinos que se refugiaban en Huambocancha (centro poblado aledaño al Quilish, al pie de la carretera Cajamarca-Bambamarca) eran vistos como un choque desigual, lo cual motivó a algunas organizaciones urbanas a sumarse a la protesta. El 3 de septiembre, Cajamarca se despertó con titulares en su prensa local como el siguiente: "Campesinos son masacrados por la policía". Efectivamente, después del desalojo del Quilish, los campesinos se habían concentrado en la carretera a Bambamarca, a treinta kilómetros de la ciudad de Cajamarca. El saldo era decenas de campesinos detenidos y heridos. Esta situación despertó un sentimiento de indignación y algunos actores de la ciudad se solidarizaron con los afectados por la represión del día anterior.

De esta manera, en la mañana del 3 de septiembre, cientos de jóvenes universitarios y estudiantes de institutos pedagógicos se movilizaron hacia la zona convulsionada. Decidieron tomar las instalaciones de la planta de tratamiento de agua El Milagro —muy cercana a la zona del bloqueo— y cerrar sus compuertas, dejando sin agua a la ciudad. El objetivo era sensibilizar aún más a la población cajamarquina sobre la magnitud del conflicto. "A estos cajamarquinos hay que cerrarles el caño para que sientan cómo es la falta de agua", era la consigna de los estudiantes.

Efectivamente, hasta el 2 de septiembre las protestas fueron básicamente campesinas. Las demandas ante las autoridades estatales y las decisiones de tomar el Quilish y bloquear la carretera provenían de las organizaciones rurales afectadas directamente por la escasez de agua. A pesar de que existía una comunicación entre las juntas de regantes de los canales afectados y algunas ONG y activistas ambientalistas, ésta era generalmente de asesoría (sobre todo jurídica) y no como se sugiere de manipulación política. A partir del 3 de septiembre, y con la inclusión de los frentes estudiantiles en las protestas, se van integrando más activamente sectores urbanos y el conflicto toma otras características. Precisamente, la participación de esta multiplicidad de actores (sindicatos, organizaciones de base, activistas ambientalistas) permitió darle continuidad a un conflicto que, bajo otras circunstancias, pudo haber finalizado con las primeras medidas de represión.

Las juntas de regantes de los canales toman la primera iniciativa, pero rápidamente sobresalen estos otros actores. Entre los dirigentes

campesinos de los canales no se logra identificar un liderazgo concreto: son una especie de líderes anónimos con una posición unívoca. Interrogados periodistas y dirigentes políticos sobre quiénes son los dirigentes que empezaron esta movilización, sólo hay imprecisiones: "Hay un Andrés Zamora, otro Isaías Vásquez, pero son todos dirigentes de los canales". Inclusive Gomer Vargas, el alcalde de Huambocancha, aparece como dirigente de un nivel superior. Campesino, con estudios universitarios, figura como un nexo entre la población organizada alrededor de los canales y los dirigentes de la ciudad.

#### *Sábado 4 de septiembre: de la ciudad al campo*

Para el tercer día de las protestas (el 4 de septiembre), la pluralidad de actores amerita una especie de distribución del trabajo. Por ejemplo, algunas ONG (como ADEA) se encargan del apoyo logístico (el abastecimiento y la distribución de alimentos para los manifestantes que bloquean la carretera) y de la coordinación con el Colegio de Abogados de Cajamarca para ver los problemas con los heridos y detenidos. Otros actores, como el frente de defensa (cuyo vicepresidente es Iván Salas) y Grufides (una ONG creada a fines de los años noventa y dirigida por el padre Marco Arana) inician funciones de mediadores para evitar la radicalización de las medidas.

De acuerdo con los dirigentes entrevistados, los campesinos de los canales afectados por la escasez de agua (recordemos que son los primeros en movilizarse) no eran suficientemente conscientes de las posibilidades y límites que implicaba la politización de sus demandas. Una excesiva lista de reclamos podía truncar cualquier solución; en cambio, dejar sus demandas en manos de "intermediarios profesionales" aseguraba una simetría en las negociaciones. A pesar de los riesgos, los campesinos exigían transparencia. Un dirigente político lo recuerda: "En pleno conflicto se hizo un acuerdo, y los campesinos nos dijeron que nadie conversa con nadie, todo tiene que ser en el lugar de los hechos, nadie va a conversar a una oficina en Cajamarca, no hay que negociar, queremos la anulación y punto". La desconfianza era entendible, pero los acontecimientos habían excedido abrumadoramente la capacidad de decisión de los regantes. La salida ya estaba en manos de intermediarios, como el padre Marco Arana e Iván Salas. El primero, en especial, se

había ganado la confianza de los manifestantes y había sido propuesto, desde el inicio del conflicto, como el mediador más adecuado.

*Domingo 5 de septiembre: se anuncia la llegada de una comisión de alto nivel*

Para entonces, los titulares de la prensa local anunciaban la llegada de una comisión de alto nivel. Sin embargo, la sociedad movilizada no tenía aún un interlocutor ante las autoridades estatales. La Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza de la Provincia de Cajamarca (MCLCP), por entonces coordinada por Elena Sánchez, se ofreció como un ente coordinador. Sin embargo, la respuesta requería mayores niveles de convocatoria.

*Lunes 6 de septiembre: reunión en Cajamarca*

El 6 de septiembre se llevó a cabo una reunión en la ciudad de Cajamarca a la que asistieron representantes del MEM (Julio Bonelli, Felipe Quea), funcionarios de la minera, autoridades policiales, Marco Arana, Elena Sánchez (MCLCP) y alrededor de ocho dirigentes campesinos de los canales. El encuentro se realizó sin que la población lo supiera, con la intención de evitar malas interpretaciones.

Los dirigentes campesinos solicitaron a Quea su presencia en la zona: "el pueblo necesita que ustedes expliquen a todas las bases por qué nos dejaron plantados la otra vez", recriminaban. Los integrantes del frente de defensa —que llegaron hacia el final de la reunión— tuvieron una posición más directa, sobre todo con Quea, a quien consideraban un "mentiroso". "Nosotros no queremos incendiarios, sino que se solucionen los conflictos", afirmaban los campesinos. De acuerdo con los testimonios recogidos, Arana buscaba expresar los requerimientos de los regantes: la población no retrocedería mientras no se anulase la resolución. En términos legales, la anulación no era posible. Sólo una suspensión procedería. Sin embargo, esas disquisiciones jurídicas podían ser comprendidas por quienes se habían sentado en la Mesa, pero no por la población que mantenía el bloqueo de la carretera. Un grupo de autoridades estatales logra acudir al lugar del conflicto para explicar directamente el entrampa miento legal. Los dirigentes sociales garantizaron

su seguridad. En el lugar, el grupo en mención dijo muy poco, pero lo suficiente como para comprobar el malestar y la indignación de la gente. Prometió regresar por la tarde, pero nuevamente no cumplió. Una vez en Lima, diría que no era el espacio adecuado para negociar.

Por primera vez desde el inicio del conflicto, el presidente regional, el alcalde provincial y periodistas de tendencia favorable a la minera llegaban a la zona. El alcalde provincial de Cajamarca —Emilio Horna— y el presidente regional —Luis Pita—, ambos del APRA, firmaron un acta en la que se incluyeron siete puntos, entre ellos la derogatoria de la resolución 361 que permitía realizar los cuestionados trabajos de exploración en el cerro Quilish. La empresa, por su lado, decidió suspender sus operaciones en el mencionado cerro y comenzar los estudios hidrológicos e hidrogeológicos con la ayuda de la población para comprobar la riqueza de los recursos hídricos del Quilish. Sin embargo, la población movilizada sólo esperaba la anulación de la resolución.

Consultados algunos de los asistentes sobre la participación de los representantes de la minera en la reunión, señalaron que intervenían muy poco y que cuando lo hacían, iban por el lado de garantizar las medidas de seguridad. Los testimonios más críticos indican que su participación no era necesaria, porque las autoridades del MEM "hablaban por ellos". En todo caso, la responsabilidad de dar solución al conflicto estaba en manos de los asesores del Ejecutivo.

*Miércoles 8 de septiembre: la repercusión en el ámbito nacional*

El martes 7 de septiembre, el frente de defensa convocó a un paro regional para el día siguiente. Diferentes frentes sociales participaron en una marcha y mitin en la capital departamental para solicitar al MEM la anulación de la resolución 361. El alcalde provincial de Cajamarca, Emilio Horna, se unió a la movilización con un protagonismo que se le había exigido pero que había esquivado con anterioridad. Hasta ese momento, el APRA había mostrado cierta ambigüedad frente a los conflictos mineros. Dado que controlaba la Municipalidad Provincial de Cajamarca y el gobierno regional, sus intereses consistían en obtener el mayor beneficio posible del canon minero, el mismo que se traduciría en obras de impacto social. Sin embargo, como se ha visto en el texto, la problemática social alrededor de la inversión minera rápidamente

desborda el tema del uso del canon, lo cual deja al APRA rezagado en sus posiciones. Esta situación se agudiza con las disputas internas del partido y la falta de coherencia entre las gestiones subnacionales que encabeza.

El 8 de septiembre, cerca de diez mil ciudadanos se movilizaron, demostrando que el descontento e indignación habían calado sobre manera en la sociedad cajamarquina. Ya no se trataba exclusivamente de una demanda concreta sino de una cuestión de orgullo regional, de acuerdo a muchos observadores. Ese día, el alcalde anunció que la protesta continuaría hasta conseguir anular la resolución.

Para entonces, el conflicto había tenido repercusión nacional. Ese día, la Comisión de Energía y Minas del Congreso conformó un grupo de trabajo para analizar los hechos ocurridos en Cajamarca, tras el rechazo de la población a las labores de exploración minera en Quilish que produjeron hechos de violencia. Luis Heysen Zegarra, presidente de la citada comisión, designó a tres congresistas de diferentes bancadas para que integrasen este subgrupo: José Carrasco Távora (APRA); José Luis Devéscovi Dzierzón (FIM); y Edgar Villanueva (Perú Ahora). Este grupo fue autorizado a preparar una reunión con todas las partes involucradas en el conflicto, para escuchar sus demandas y planteamientos y encontrar una solución.

#### *Jueves 9 de septiembre: la formación del comité cívico*

La decisión de Yanacocha de suspender sus actividades en el Quilish era considerada un paso importante para la solución del conflicto. Ello demostraba, por un lado, la voluntad de la empresa de hallar una salida racional al conflicto. Por otro lado, con este hecho la población movilizaba encontraba un aliciente para continuar luchando por la anulación de la resolución. Sin embargo, el inicio de las conversaciones con las autoridades estatales había develado la necesidad de crear una instancia articuladora que evitara la duplicidad de esfuerzos y diera coherencia a los requerimientos. De este modo, se formó el Comité Cívico Unitario para la Defensa de la Vida y del Medio Ambiente en Cajamarca con la participación de todos los sectores movilizados.

El comité cívico se logró constituir con la participación de la municipalidad provincial, el gobierno regional y 16 organizaciones que

se sentaron en la Mesa. Lo integraban tanto representantes estatales —el gobierno regional, la municipalidad provincial— como sindicatos (CGTP-Cajamarca, SUTEP), la Universidad Nacional de Cajamarca, frentes estudiantiles y rondas campesinas, entre otros. Iván Salas, del frente de defensa, fue elegido su coordinador. Evidentemente, la inicial representación organizada alrededor de los canales quedaba desbordada ante una representación ya de carácter regional, en la que la pluralidad de sectores exigía un duro trabajo de mediación. Desde el inicio hubo dos posiciones: protestar con o sin violencia. Los líderes de mayor experiencia y mayor rigor político se pronunciaban a favor de una protesta pacífica. A diferencia de lo que pueden pensar algunos observadores, los dirigentes del frente de defensa (Iván Salas, por ejemplo) y los representantes de Grufides (Marco Arana) terminan asumiendo posiciones menos radicales que la de otros sectores liderados por ex dirigentes de la izquierda radical y algunos miembros del magisterio, y son los que finalmente proponen llegar a un acuerdo con la empresa minera. La conducción de las negociaciones recae en los menos radicales, haciendo que las posiciones extremistas se difuminen y resulten inviábiles a la hora de los acuerdos.

#### *Viernes 10 de septiembre: hacia un acuerdo*

Como respuesta a la gigantesca movilización de los días anteriores, el MEM alcanzó una propuesta para "dejar sin efecto ejecutorio" la resolución 361-2004-MEM, que autorizaba a Yanacocha a explorar el Quilish, hasta que se realizase los "estudios hidrogeológicos que garanticen que las actividades mineras de Yanacocha no afecten su acceso [refiriéndose al acceso de la población] a los recursos hídricos en condiciones compatibles con la salud y la seguridad". Esta propuesta había sido coordinada con miembros de la Defensoría del Pueblo y del propio Grufides, como una salida al entrampo miento legal que había suscitado la imposibilidad de declarar la "nulidad" de dicha resolución. Por otra parte, el congresista de Perú Ahora, Luis Guerrero, anunciaba que una comisión de legisladores viajaría a Cajamarca para conversar con la población.

Del 10 al 15 de septiembre se abre un largo proceso de negociación sobre los términos de la propuesta para dejar sin eficacia la resolución

361. Hasta el 12 de septiembre, una comisión mixta formada por el gobierno regional, cinco congresistas, representantes de los colegios profesionales, del comité cívico, y dirigentes campesinos se reunieron para perfeccionar la nueva resolución. Esta incluye la exigencia para Yanacocha de institucionalizar la concertación con la población cajamarquina y reinstalar una mesa de diálogo para discutir la problemática hidrológica e hidrogeológica de la cuenca. Se esperaba que antes del 15 de septiembre, el ministro de Energía y Minas, Jaime Quijandría, aprobara la nueva resolución, tras lo cual se suspendería el paro regional convocado por el comité cívico para ese día.

La propuesta fue consultada con los campesinos que se encontraban en Huambocancha manteniendo el bloqueo. Sin embargo, ellos la rechazaron, a pesar de los esfuerzos que realizaron los mediadores —Arana y Salas, entre otros— para dejar en claro que "dejar sin efecto" la resolución anterior era una salida legal alternativa y tan válida como el requerimiento de anulación que solicitaban los pobladores. El diálogo se rompió en vísperas del paro regional.

### *La convocatoria al paro regional y el final de la crisis*

La convocatoria al paro regional es la confluencia de iniciativas ya politizadas con una plataforma de reclamos compleja y elaborada. La evaluación de las "correlaciones de fuerza" que hacían los movilizadores daban cuenta de una "población dispuesta a luchar hasta las últimas consecuencias". Se formó un "comando de lucha" integrado por el comité cívico, las federaciones de estudiantes, el magisterio, la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP), entre otras organizaciones, de tal manera que pudiera contener a un amplio espectro político. Mariano Mendoza, dirigente rondero, militante de Patria Roja y especialista en organizar movilizaciones, relata la amplitud política de la protesta: "la gente acá era de Patria Roja, del Apra, de la izquierda, acá todos son bienvenidos".

Si bien es cierto que el objetivo de la movilización era anular la resolución que permitía las exploraciones en el Quilish, no se podía ocultar los réditos políticos que esta movilización podía generar. Sin embargo, las posibilidades de capitalizar políticamente eran tan grandes como imprecisas, ya que había espacio para la convivencia de

múltiples actores. "Ya cuando lleguen las elecciones, se verá quién tiene el respaldo", indicaba otro dirigente de Patria Roja.

El paro era una medida de lucha extrema, en medio de un proceso de negociación altamente especializado, pero que quedó trunco por algunas posiciones intransigentes tanto del MEM como de la población de los canales. En el caso del MEM, se señala que había discrepancias sobre institucionalizar nuevos espacios de diálogo y concertación antes de reiniciar cualquier actividad de exploración; en el caso de la población de los canales, se exigía obstinadamente la "anulación" de la resolución, cuando esta figura legalmente no existía. En el medio, el padre Marco Arana y los dirigentes del comité cívico pugnaban por una salida concertada. Pero el paro regional llegó antes de ello.

El 15 de septiembre, se acató un paro en las trece provincias de Cajamarca, que incluyó bloqueos de vías en toda la región. Se calcula que alrededor de cuarenta mil personas se movilizaron ese día. Evidentemente, una medida de este tipo implicó una compleja coordinación logística que sólo podía sostenerse a través de organizaciones políticas y sociales de alcance regional, como son algunos partidos políticos y gremios. Se logró identificar importantes aparatos políticos, como los de Patria Roja y el APRA, en la organización de la protesta. Si bien es cierto que la articulación de estas organizaciones unida a la indignación de la sociedad en su conjunto, produjeron una de las protestas más grandes de la historia de Cajamarca, ello no significaba un respaldo a sus propuestas políticas. En el mitin central el día del paro, las autoridades regionales y provinciales y la mayoría de los dirigentes políticos que tomaron la palabra fueron abucheados, y no todos terminaron sus intervenciones. La indignación era mayor y trascendía a las simpatías políticas. En algunos lugares, como Choropampa, hubo inclusive enfrentamientos con la policía. La movilización fue tan apabullante que Roque Benavides, director de Minas Buenaventura, anunció que Yanacocha reasumiría sus operaciones cuando "retornaran las condiciones de seguridad".

El 16 de septiembre, el MEM publicó la resolución directoral 427-2004-MEM/AAM que "deja sin eficacia" la norma similar número 361-2004 y con ello impedía a Yanacocha continuar con la exploración. El mismo 16 por la noche, se levantaba el paro regional, a pesar que todavía existían voces que inducían a medidas más radicales de protestas.

Ese día, autoridades y representantes de diversos sectores firmaron el acta de compromiso que obligaba a todos a buscar una salida a este problema, respetando los intereses de los comuneros. Por la tarde, Marco Arana y las autoridades del comité cívico lograban un acuerdo con los comuneros de los canales, quienes aceptaban esta nueva resolución. El ministro de Energía y Minas, Jaime Quijandría, al entregar la resolución firmada en Cajamarca, puso fin a más de quince días de continuas movilizaciones y protestas. En su discurso, Quijandría reconoció que el gobierno "es el culpable" de no devolver a las regiones los recursos que les corresponden por las actividades de extracción de la minería. Señaló que el gobierno impulsaría, sobre la base de una parte de los fondos obtenidos por las regalías mineras y gasíferas, la creación del Fondo Social y Ambiental en beneficio de las poblaciones que podrían quedar en desventaja con la explotación minera y energética. El paro finaliza y el gobierno reconocía, así, su respuesta tardía y otros errores.

\*\*\*

De esta manera, lo que se inició con la movilización de cientos de comuneros afectados por la escasez de agua en sus canales, terminó en una de las principales manifestaciones de protesta en el ámbito nacional de los últimos años. El éxito de la demanda tuvo sentido en tanto incorporó a actores clave que contribuyeron con sus capacidades de intermediación y articulación, convirtiendo un reclamo concreto en un movimiento de indignación ciudadana de alcance regional. El relato de los acontecimientos demuestra cómo el protagonismo de los dirigentes de los canales es finalmente asumido por intermediadores, como Marco Arana e Iván Salas. Sin embargo, sus habilidades de mediación no vienen acompañadas de una representación, pues no la tienen aunque la asumen (y quizás hasta usurpan) para el éxito de los acuerdos.

Mientras tanto, también resalta la difuminación de minera Yanacocha como actor y una de las partes en conflicto durante el proceso. Como lo declaró públicamente a la prensa el mismo vicepresidente de Newmont, Carlos Santa Cruz, "Minera Yanacocha no se ha retirado de las negociaciones, está participando a través del MEM" (mayoría de los diarios, 9 de septiembre del 2005).

Finalmente, el conflicto termina siendo entre la población y el Estado, que en vez de cumplir una función de regulación y control, estuvo ausente desde el inicio de las actividades mineras en Cajamarca y, en cambio, aparece como defensor de una resolución percibida como nefasta para los intereses de los cajamarquinos. Precisamente, en los siguientes capítulos detallaremos las complejidades internas de actores como Yanacocha y la "sociedad organizada" que ante la opinión pública aparecen monolíticas, cuando en realidad sufren de discrepancias internas, así como los roles que asumieron los representantes estatales en el proceso del conflicto.

### **La lógica de los actores en conflicto**

¿Cuáles son los actores enfrentados? En primer lugar, se trata de actores distintos, tanto por los objetivos que persiguen, como por su naturaleza y estructura. Yanacocha es una empresa dedicada a la actividad privada cuya acción se guía por la rentabilidad y el lucro. Es una entidad con capitales transnacionales, una empresa de envergadura. El otro actor son las poblaciones pobres de las zonas afectadas directamente por la actividad minera, comunidades orgánica y políticamente fragmentadas, carentes de representación política, que existen en medio de un abandono estatal. No se trata de dos grupos políticos que pugnan por el poder o que mantienen una relación económica de subordinación directa y tradicional. Estamos ante las tensiones generadas por una empresa que, en medio de un contexto de regulación estatal, termina perjudicando a una población pobre que a pesar de su aislamiento político y en medio de la precariedad, logra articularse con mediadores eficientes que tienen la capacidad de politizar el conflicto, a pesar de que abandonan cualquier pretensión de representatividad.

### ***Yanacocha***

Yanacocha tiene dos socios mayoritarios: Newmont y Buenaventura, la primera de capitales estadounidenses y la segunda de capitales nacionales. Como cualquier entidad económica privada, su finalidad es ser rentable. En ese sentido, la explotación de los yacimientos de oro en Cajamarca le otorga importantes réditos. Con costos de producción

bajos y con excepciones tributarias, produce en el país la onza de oro al costo más bajo en el ámbito internacional. Del mismo modo, y dado el impacto social de su intervención en Cajamarca, tiene una política de proyección social que analizaremos en este acápite. A través de ella, se relaciona con la sociedad cajamarquina, tanto aquella afectada directamente por sus actividades como la urbana.

Evidentemente, el crecimiento de las actividades de Yanacocha en Cajamarca ha sido súbito. Al parecer, sorprendente hasta para los mismos accionistas, quienes, de acuerdo con algunos testimonios, no esperaban una actividad de tal magnitud. De la noche a la mañana, los cajamarquinos se encontraron con un nuevo "vecino": una gran empresa que traía "modernidad y desarrollo" a una campiña dedicada hasta entonces a la ganadería y a la agricultura. La magnitud de la empresa causó grandes expectativas en la población, tanto rural como urbana. Más que una amenaza de conflicto, Yanacocha representaba una posibilidad de progreso para la región, en tanto fuente de trabajo y dinamizadora de la economía local. Algunos dirigentes sociales así lo recuerdan: "Todos pensábamos que íbamos a tener trabajo, la gente de la ciudad pensaba en la posibilidad de una microempresa de servicios". La promesa de Yanacocha de la década del noventa se fue desdibujando con los hechos.

Las relaciones que Yanacocha entabló con las comunidades, a través de su política de proyección social, se caracterizaron —de acuerdo a opiniones críticas— por el pragmatismo. Según el dirigente de Patria Roja César Aliaga, Yanacocha "reprodujo una relación tradicional, una relación de clientelismo, patrimonial entre gente pobre y un poderoso que le da recursos, bienes y servicios a cambio de lealtades". La construcción de pequeñas obras de infraestructura —escuelas, lozas deportivas— para agraciarse con las comunidades vecinas terminó ensimismando a Yanacocha en una lógica de prebenda. La empresa se convirtió en una especie de reemplazo del Estado, ahí donde no le correspondía, y su comportamiento se tornó político en tanto de clientelismo tradicional. Como afirma el dirigente mencionado, "Yanacocha reprodujo la relación entre la masa campesina y las autoridades regionales y nacionales de los setenta y ochenta. Todos los que han tenido presencia política en la región han reproducido esas relaciones sociales (el APRA, Vanguardia Revolucionaria, el estilo propio de algunos ex

alcaldes que luego fueron congresistas) y la empresa minera ha hecho lo mismo".

Así, Yanacocha termina siendo presa de una función que no le corresponde, pero que quizás no podía esquivar, lo que termina tergiversando su rol. De acuerdo con un dirigente campesino: "Yanacocha parece un candidato en campaña, ofrece de todo como un muchacho a una niña bonita, pero al final incumple [...] que te vaya dar trabajo, que vuelva mañana, la gente se va dando cuenta".

Dejando de lado lo que pudiera expresar su política de proyección social, ésta quedó disminuida debido a la carencia de un plan integrador. La "responsabilidad social" de Yanacocha se redujo a una multiplicidad de pequeñas obras que no tenían mucho impacto entre los supuestos beneficiados. Al parecer, de todas estas obras sólo la implementación de electricidad en la zona de Porcón ha sido interpretada como una prioridad para el desarrollo local. El resto no sobresale, lo que transforma a esta empresa en un actor político más, que es la forma como se han relacionado tradicionalmente estos actores con la sociedad.

Esta caracterización se vuelve aún más compleja cuando se trata de una organización dispuesta en compartimentos, en la que las distintas gerencias no combinan esfuerzos, cuando deberían ser parte de una estrategia integral. Las entrevistas realizadas a los propios funcionarios de la empresa dan cuenta de un estilo de trabajo y de un sistema de comunicación que sacrifica complementariedad por autonomía. Un asesor de la empresa lo explica del siguiente modo: "Una cosa es lo que dice el gerente de relaciones comunitarias, otra cosa es lo que hace el ingeniero minero en el campo; mientras los primeros son los *locos* que se preocupan de la gente, a los otros sólo les interesa las piedras".

Yanacocha no es tampoco un actor monolítico. Al interior se pueden notar pugnas internas que se evidencian con mayor claridad en contextos críticos como los del Quilish. A partir de las movilizaciones de septiembre, surgen dos posiciones encontradas. Por un lado, la de los sectores relacionados con Buenaventura, más reacios a replantear su relación con las comunidades: "No se consideran beneficencia pública sino empresarios", señalan algunos. Por otro lado, la de los sectores relacionados con Newmont, quienes buscan replantear su relación con las comunidades en términos de mayor horizontalidad: "Sabemos que no somos el Estado, pero podemos contribuir al desarrollo", indican.

Finalmente, son los máximos representantes de la empresa quienes terminan personalizando estas tendencias a ojos de la población. Como decía un dirigente del frente de defensa refiriéndose a los gerentes de Yanacocha: "Santa Cruz es Buenaventura, pero Hinze es más comprensible, razonable, a él lo sentimos más sensible, pero el resto no".

Los sucesos del Quilish marcan un hito respecto a la posición de Yanacocha en el escenario regional. Para un sector crítico, "después del Quilish hay otra etapa". Algunos perciben que la empresa ha reconocido sus errores y que ello se evidencia en el hecho de que sus mismos directivos solicitaran la revocación de su permiso. Según el miembro de una ONG que estuvo en las protestas, en Yanacocha hay ahora "un reconocimiento de sus errores y un mea culpa [...] se han dado cuenta que requieren implementar una política de comunicación con la población, y que ésta es capaz de reclamar y defender sus causas". Para otros, sin embargo, no existe ningún cambio. Iván Salas señala, por ejemplo, que "su relación con los medios de comunicación sigue siendo utilitaria" y que sus mensajes sólo buscan deslegitimar las protestas sociales. Salas alude a un informe de consultoría realizado por Dante Vera, el coordinador de Consorcio Norte, en el que un entrevistado asegura que "los narcos están detrás de estas protestas".

Aunque algunos crean que Yanacocha es impermeable a los cambios, no se puede negar su voluntad de acercamiento y comunicación. No obstante, se pone en duda su capacidad de plantear estrategias al respecto. Hasta los eventos del Quilish, la empresa subestimaba la capacidad de movilización y protesta de la población, e interpretaba de manera muy simple su "responsabilidad social". Como afirma un dirigente: "Si piensan que nos compraron con sus regalitos, están equivocados". Su disponibilidad al cambio se enfrenta con su limitado conocimiento de la realidad local y con su falta de experiencia para manejarse en un contexto repleto de expectativas y temores. En la opinión de un funcionario estatal: "Aunque no haya contaminación, aunque no se afecten las fuentes de agua, existen temores de parte de la población que pide que le vayan a explicar lo que está ocurriendo".

Por lo tanto, Yanacocha necesita traducir sus políticas de proyección social a un plan de desarrollo integral para las zonas afectadas sin que ello sea interpretado como una "limosna" ni como una forma de sustituir al Estado en la provisión de ciertos servicios. Difícil tensión

que no se puede resolver si se insiste en llevar a cabo campañas mediáticas para desprestigiar a quienes dirigen demandas justas o en evitar las movilizaciones otorgando beneficios a algunos líderes locales.

### *Las comunidades afectadas*

Las "comunidades afectadas por la actividad minera" —la forma como se llama a este grupo movilizado— tampoco son un actor monolítico. No existen organismos sociales que, más allá de arrogarse el derecho a representar a este sector, tengan vigencia y legitimidad al interior de las comunidades.

En primer lugar, el sector poblacional afectado directamente por Yanacocha cuenta con redes orgánicas de alcance local. Es decir, son las juntas de regantes y los canales de riego las unidades orgánicas elementales en este sector rural, donde los partidos políticos y las organizaciones con presencia en las ciudades llegan con demasiada dificultad. La articulación de esta red es difusa y no cuenta con las fortalezas que le permitan sostenibilidad. Sus líderes sólo consiguen entablar relaciones con representantes políticos locales, como los tenientes gobernadores y los alcaldes de centros poblados. Personas como Gomer Vargas y Anastacio Yopla, que terminaron representando a las comunidades afectadas en el caso Quilish, son, finalmente, un segundo nivel de dirigencia, pero el primer nivel de mediación entre la sociedad y el Estado. Estas autoridades locales cuentan con ciertas capacidades (inclusive con educación universitaria) que les permite cumplir ese rol de intermediación. En este contexto no existen partidos ni movimientos regionales, sino simplemente campesinos que con algún capital social (educación, contactos) pueden ser el nexo entre el reclamo y la solución.

En segundo lugar, se sobrevalora a las organizaciones ronderas, que en Cajamarca han sido tradicionalmente la principal organización social. Los procesos de "despolitización" que han atravesado el país en general y la atomización social también han afectado a este sector organizado. No existe un frente único que agrupe a estos actores, quienes a pesar de su activismo en el plano local, aparecen en el escenario regional como grupos divididos y enfrentados entre sí. De este modo, se pueden identificar organizaciones de ronderos "cercanas" al APRA, otras cercanas a Patria Roja y un sector más pragmático que estuvo

muy relacionado con la gestión municipal de Luis Guerrero, y que luego, según sus detractores, usufructuó las políticas sociales del gobierno fujimorista. Los dos últimos grupos son los que han alcanzado mayor presencia, en gran parte debido al protagonismo que han adquirido sus principales dirigentes: Mariano Mendoza (Patria Roja) y Segunda Castrejón (dirigente nacional de Perú Ahora, organización que preside Luis Guerrero). Estos actores ya han otorgado un nivel de politización a las demandas locales, pero no necesariamente son los únicos en este espacio de intermediación que comparten con "actores urbanos", como el frente de defensa, integrado por operadores políticos y activistas ambientalistas que incorporan su propio discurso a las demandas. Del mismo modo, los miembros de algunas ONG relacionadas con el tema —Grufides, Ecovida— participan de este nivel de intermediación.

En tercer lugar, aparecen los partidos políticos, tanto nacionales como regionales. A pesar de que algunos cuentan con militantes en las zonas rurales, su acción política se asienta en las capitales departamentales y provinciales, aislados tanto de la problemática local como de lo que ocurre en el ámbito nacional. Se interesan en las protestas con ánimo de capitalizarlas a su favor y según sus intereses políticos. Tienen la ventaja de ser el "nexo" con el resto del país, pero con un conocimiento indirecto de la realidad. Tampoco representan un frente único, pues en su interior existen pugnas e intereses que dificultan su atención a las demandas sociales. Las agendas personales que persiguen escalar posiciones y ganar poder al interior de la organización no resultan compatibles con una población que reclama soluciones a estas fuerzas políticas.<sup>14</sup>

La complejidad de los eslabonamientos de las demandas sociales y de la propia cadena de intermediación política conduce a la multiplicación de actores que buscan representar una agenda atomizada. En un contexto de politización, esta tensión termina restando credibilidad y legitimidad a los reclamos.

14. Para mayor información sobre la dinámica de los movimientos regionales cajamarquinos, ver Romeo Grompone y Elisa Wiener (2006).

\*\*\*

La convivencia de ambos actores —las comunidades afectadas por la minería y la empresa minera— no debería conducir indefectiblemente al conflicto. Es la ausencia de regulación y arbitraje estatales, el incumplimiento de un ente que debería garantizar el Estado de derecho, el respeto a los derechos de la ciudadanía y el ejercicio ordenado de la actividad privada, lo que llevó a la confrontación. A pesar de la crisis de representatividad política y de la atomización de los intereses, los eslabonamientos de intermediación pueden funcionar y producir una amplia movilización social. Evidentemente, el resultado no conduce a un movimiento social con propuestas definidas, con una argumentación política, líderes representativos y sostenible en términos sociales, sino a un simple estallido que busca expresar la demanda insatisfecha, pero que es incapaz de procesarla institucionalmente, por lo que termina perdiéndose entre los entramados políticos, los intereses en juego y las buenas intenciones de algunos actores. De esta manera, los problemas de fondo se mantienen inalterables. Después de tanta movilización, protestas, idas y vueltas del Estado y la empresa, debates y la violencia, nada cambió.

### **El Estado en el conflicto**

Una de las primeras interrogantes que surge cuando hay un conflicto entre comunidades y empresas mineras es cuál es el papel del Estado como ente regulador y garante del orden, aunque en teoría el Estado no es una representación única que ejerce autoridad en todo el territorio sino una diversidad de representaciones —algunas elegidas por el pueblo, otras nombradas—, cuyas lógicas de actuación varían de acuerdo al alcance de su jurisdicción (local, provincial y regional) y al poder que representan (Ejecutivo, Legislativo). En el caso del conflicto minero en Cajamarca, las autoridades estatales han desempeñado un rol importante, tanto por acción como por omisión. Una descripción de su comportamiento permitirá no sólo dilucidar el impacto de sus actos en el conflicto, sino su función en la estructura de gobierno del país.

## ***El gobierno local***

Como mencionamos, Yanacocha opera en la provincia de Cajamarca. El inicio de sus actividades se dio en medio de la ausencia de un poder regional (un CTAR dirigido por el Ejecutivo limeño) y del protagonismo de las alcaldías provinciales. En este caso, durante los periodos 1993-1995 y 1996-1998, el alcalde provincial de entonces, Luis Guerrero (del Frente de Integración Regional - FIR), se presentaba como el principal representante estatal e impulsor de la inversión minera en la región. Recordemos que eran los primeros años de las exploraciones, en los que los conflictos, tanto por su magnitud como por sus consecuencias, todavía no alcanzaban notoriedad. La gestión de Guerrero se recuerda como simpatizante de una inversión que empezaba a consolidarse en la región. Marco Arana considera que esta gestión se caracterizó "por la ambigüedad entre priorizar las rentas del canon minero, las transferencias directas de dinero que la compañía minera había ofrecido para obras de la gestión municipal, y la defensa de los derechos campesinos [...] la gestión municipal, en términos de su discurso, osciló entre los dos polos, aunque en la práctica optó por privilegiar su relación con la empresa minera".<sup>15</sup>

Por su parte, el alcalde provincial Hoyos Rubio (1999-2002), también del FIR pero con una posición que no comulgaba con la de Guerrero, dio un giro en la relación del poder local con la minera. Sintonizando con la opinión pública local, que empezaba a ver con desconfianza a Yanacocha, este general en retiro emitió, el año 2000, la ordenanza municipal 012 que declaraba el cerro Quilish como zona intangible, lo cual lo llevó a un enfrentamiento directo con la empresa. Dicha resolución nació de la recomendación de algunos funcionarios del INRENA. Así, la municipalidad elaboró rápidamente un expediente justificando la conservación del área, una medida que quiso anticiparse a las autorizaciones que Yanacocha aguardaba del MEM y del Instituto de Concesiones y Catastro Mínero, la entidad encargada de otorgar las concesiones mineras.

La emisión de la ordenanza estaba contemplada entre los derechos que tiene el gobierno local de poder conservar un espacio en su jurisdicción, pero se superponía al derecho de la empresa minera de tener

la concesión para poder realizar los estudios de impacto ambiental correspondientes. Yanacocha cuestionó la capacidad de la municipalidad de crear un área de conservación, ya que no había antecedentes. Acudió al Poder Judicial y el caso terminó en el Tribunal Constitucional.

No existe claridad sobre la validez técnica de la ordenanza. Se cree que fue el INRENA quien asesoró el estudio técnico. Sin embargo, su valor es intrínsecamente político. Su intención era anticiparse al pronunciamiento del MEM para dar la concesión. La intención de Hoyos Rubio consistía en unirse a una corriente de opinión que crecía en contra de la minera. El cálculo político no estaba ausente en esos años previos a elecciones subnacionales.

En mayo del 2003, el Tribunal Constitucional se pronunció señalando que el alcalde sí tenía competencia para emitir dicha ordenanza, pero que ésta era posterior al otorgamiento de la concesión. Por lo tanto, el Tribunal solicitó a Yanacocha efectuar la evaluación de impacto ambiental, la misma que sólo se podía hacer a partir de la autorización de la exploración que el MEM podía otorgar en julio del 2004, un hecho que ocasionó las movilizaciones de septiembre del 2004.

El cambio de autoridades municipales en el 2003 era el escenario preciso para replantear la relación adversa que mantenía la minera con las autoridades ediles. Si durante la década del noventa, fueron los liderazgos independientes los que dominaron el escenario político de la región (Luis Guerrero y Hoyos Rubio), el retorno de Alan García al país (2001) había logrado revitalizar al APRA en uno de sus históricos bastiones: el norte peruano. De ese modo, el APRA ganó las elecciones en la provincia de Cajamarca, así como en el gobierno regional. Emilio Horna se convirtió en el alcalde provincial y el ex diputado aprista Luis Pita en el presidente regional.

Durante la campaña política del 2001, Alan García fue muy crítico —en mítines llevados a cabo en Cajamarca— frente a la inversión minera. Muchos recuerdan cómo cuestionó la utilización del canon minero y las medidas de control ambiental. Sin embargo, una vez elegidas, y en la opinión de los políticos locales, las nuevas autoridades dan cuenta del acercamiento entre la gestión edil provinciana aprista y la empresa minera. Además de los recursos distribuidos a través del canon minero, la empresa habría garantizado cierto apoyo en obras que el municipio considerase estratégicas. Un regidor aprista entrevistado señala que

15. Ver Marco Arana (2002: 86).

si bien Yanacocha no exigía explícitamente nada a cambio, esperaba tácitamente altos niveles de reciprocidad. La incertidumbre del rol que cumpliría el gobierno regional —también gobernado por el APRA— no permitía acuerdos más concretos con la empresa minera.

Al parecer, la indefinición de la alcaldía provincial hasta bien avanzado el conflicto en el Quilish corroboraría esta especie de tácita reciprocidad. Sin embargo, llegado el momento álgido (los sucesos de septiembre del 2004), las autoridades ediles se vieron obligadas a tomar posición a favor de la ciudadanía, lo cual llevó al alcalde provincial a convocar al paro provincial del 15 de septiembre, pasándose del todo al lado de los opositores de Yanacocha, algo que según algunos funcionarios ediles, trató hasta el último momento de evitar. Incluso, existen versiones no comprobadas acerca de que el alcalde provincial estuvo ausente durante las movilizaciones de septiembre y que el apoyo al paro fue una iniciativa de un grupo de regidores apristas que no comulgaban con él. Lo cierto es que el día del mitin central, Horna encabezaba la protesta.

Las acciones de la municipalidad se entienden dentro de una lógica política que evaluaba el apoyo de Yanacocha y el creciente descontento de una población, que es la que finalmente otorga legitimidad a una gestión. Los funcionarios ediles apristas expresaban dicha tensión. Mientras el alcalde buscaba mantener su apoyo tácito a la inversión, un grupo de regidores apristas (se dice que "invitados" del partido), conjuntamente con la gente que se oponía a la empresa, presionaban para que la gestión edil se inclinara hacia la opinión pública que exigía anular los permisos mineros. El partido se dividió, ante la ausencia de coordenadas que la dirección nacional no se atrevió a señalar. Finalmente, fueron la movilización y el ánimo populares los que provocaron que las autoridades ediles tomaran partido por las masas.

### ***El gobierno regional***

El año 2002, el CTAR promovió una mesa de diálogo entre los diversos actores regionales para tratar el tema de la exploración del Quilish. La convocatoria fue amplia y la posición de los representantes sociales era explícitamente en contra de las actividades mineras en esa zona. Sin embargo, se consiguió un acuerdo para realizar un estudio técnico que

analizara el impacto de las actividades mineras. El resultado nunca se vio, debido a que la instancia de diálogo se desactivó. La proximidad de las elecciones subnacionales de octubre del 2002 y la evidente desaparición del CTAR hicieron que se esperara a las nuevas autoridades para continuar con estas acciones. El gerente general de Newmont, Carlos Santa Cruz, anunció la postergación de las exploraciones en el Quilish hasta que se eligiese a las nuevas autoridades.

No obstante, las autoridades que asumieron el gobierno regional en enero del 2003 no continuaron la gestión del CTAR en materia de legitimar espacios de diálogo. Uno de los acuerdos que se había alcanzado fue el de construir un laboratorio independiente que evaluara el nivel de impacto de las actividades mineras. El tema no prosperó debido a las discrepancias sobre quién sería el encargado de mantener ese centro de análisis. Yanacocha se comprometió a construirlo e implementarlo, pero no a ocuparse de su mantenimiento. Dado que no se llegó a ese acuerdo, el alcalde provincial y el presidente regional, recién elegidos, firmaron un convenio para que los recursos destinados al laboratorio se destinaran a ampliar el hospital regional de Cajamarca. El acuerdo se estableció en mayo del 2003, pero todavía no se ha hecho nada al respecto. Quienes participaron en la mesa de diálogo impulsada por el CTAR consideraron la medida del gobierno regional como arbitraria, lo que socavó la legitimidad de la nueva gestión.

El actual gobierno regional señala que en el proceso de descentralización en curso no se le ha otorgado las suficientes competencias como para poder solucionar los conflictos y mediar en ellos. La gerencia de Recursos Naturales y Energía ha impulsado un sistema regional de medio ambiente en el que participan autoridades regionales sectoriales y ha avanzado en la planificación de medidas preventivas en el control de la calidad del medio ambiente. Sin embargo, este tipo de medidas resultan muy abstractas para la población. En este sentido, los procedimientos burocráticos terminan socavando las iniciativas regionales. La mencionada gerencia ha logrado presentar el proyecto de ampliación del hospital regional, pero las autoridades del sector salud no lo han aprobado aún, por lo que nada puede hacerse.

Aunque las prerrogativas resulten insuficientes, el gobierno regional no parece tener una vocación de querer solucionar los conflictos mineros. Termina perdiéndose en lo que considera son imprecisiones

en la definición de las responsabilidades de otras autoridades (alcaldía provincial, dirección regional del MEM) y ha cedido, por acuerdo o por omisión, la responsabilidad política del problema a la alcaldía provincial. A pesar de que ambas gestiones pertenecen a un mismo partido político —el APRA—, es evidente la incoherencia que hay entre sus propuestas y sus acciones, y la descoordinación entre ambos niveles de gobierno, lo cual revelaría las tensiones que existen en la organización partidaria y la ausencia de un liderazgo regional.

### *La prefectura*

Las prefecturas son las autoridades del Ejecutivo que representan al sector Interior en las capitales departamentales. Cuentan, en teoría, con una red organizada de subprefectos (en el ámbito provincial), gobernadores (en el ámbito distrital) y tenientes gobernadores (en el ámbito comunal) que buscan dar garantías a la ciudadanía y velar por el cumplimiento del Estado de derecho. De acuerdo con Carlos Alarcón, prefecto de Cajamarca durante los episodios del Quilish, "si el gobierno dice que se cumpla con la ley, yo tenía que disponer que la policía cumpla con su obligación evitando que hubiera una refriega". Efectivamente, el prefecto tuvo uno de los papeles principales en los sucesos mencionados, a diferencia de sus antecesores durante otros conflictos.

Cuando los representantes de las comunidades comenzaban a tocar las puertas a todas las autoridades estatales para realizar sus reclamos sobre el inicio de las exploraciones en el Quilish, no imaginaron que el prefecto Alarcón les recibiría. De acuerdo con varios testimonios, fue la primera autoridad en sentarse a dialogar con ellos. En todo caso, no los esquivó, a pesar de que poco podía hacer según sus facultades. Interrogado, Alarcón señala que la nulidad del permiso para la exploración del Quilish tenía que ser otorgada por el MEM. Él, como autoridad política, "sólo estaba para dar garantías y no intervenir en la solución". Sin embargo, y ante la presión social, terminó promoviendo una reunión con los representantes del MEM. Como ya dijimos, en esta reunión los representantes mencionados se comprometieron a regresar ocho días después con una respuesta oficial. Ya que no cumplieron con ese acuerdo, las protestas se dirigieron hacia la Prefectura, cuyo local fue apedreado.

Alarcón considera que hizo lo correcto, pero que el MEM no respondió. Lo correcto hubiera sido que el MEM dejara sin efecto la resolución y con eso se acababa todo [...] corrí muchos riesgos, pero lo hice por evitar algo mayor [...] para evitar que se declare estado de emergencia traje al MEM, se calmó, pero ellos no solucionaron nada". Más allá de las discrepancias sobre los riesgos y las responsabilidades, quedó clara la falta de coordinación entre las autoridades estatales. Sólo cuando los sucesos se tornaron violentos, se planteó formar una comisión en la que se señaló que la dirección regional de Energía y Minas y la municipalidad provincial serían las que tendrían que intervenir con mayor fuerza. La prefectura se replegaba y se limitaría a "dar garantías".

El esquema de toma de decisiones, en el ámbito de las autoridades estatales, era centralista. De acuerdo con Alarcón, él "se comunicaba con el director de gobierno, con el viceministro, me decían que cómo está la cosa, que converse, después sugerían incrementar la policía y radicalizar la represión. Había gente que quería desalojo por la fuerza, pero yo nunca pedí eso". Por otro lado, la prensa y algunos sectores movilizados de la sociedad le pedían que se pronunciara en contra de la minera, aunque ello no era parte de sus prerrogativas.

Antes que la incapacidad de los funcionarios, consideramos que lo que no permitía atenuar el creciente nivel de protesta era el centralismo en la toma de decisiones. Las demandas y negociaciones tenían que esperar las respuestas de la capital, dado que en el ámbito regional no se contaba con las autorizaciones respectivas y no había propuestas ni visiones de desarrollo. Como señala un analista local: "El Ministerio de Agricultura jamás se pronunció sobre el Quilish. Me da la impresión que el MEM es Lima y no Cajamarca. No hay en esta ciudad un funcionario que tenga una posición política y técnica. Igual pasa con el prefecto. Del Quilish hasta ahora han cambiado tres prefectos. Ninguno supo tener una posición y eran muy dependientes de lo que Lima decía".

Efectivamente, Carlos Alarcón sería removido de su cargo hacia fines del 2004. Aunque considera que se interpretó que los sucesos de septiembre justificaban su salida, piensa que la verdadera razón fue que no se ciñó a la voluntad "de los funcionarios limeños". Cargo de confianza al fin y al cabo, el puesto de prefecto sería ocupado por otros dirigentes de Perú Posible.

\*\*\*

No es casual que los actores estatales descritos tuvieran una representación local. El papel del sector Energía y Minas dependió principalmente de los voceros limeños que llegaban de vez en cuando a Cajamarca. La oficina regional de dicho sector tenía un rol muy restringido que lo anulaba como un interlocutor válido. Las decisiones provenían directamente del ministerio que tenía, en el ámbito central, un nivel de comunicación con la empresa minera, pero no con los representantes de las comunidades afectadas. Esta situación producía un flujo de información dispar, muy sensible a los requerimientos empresariales, pero muy lejano a los de los campesinos. Esto demuestra que no existe una estructura de intermediación de demandas por el lado de la sociedad. Los representantes políticos de ella —principalmente los congresistas— se encuentran alejados de las demandas locales. En un contexto de crisis de representatividad, los requerimientos parecen manejarse más eficientemente a través del *lobby* y los grupos de presión —lo que facilita el acercamiento entre el sector privado y las instancias de toma de decisiones—, mientras que la representación política se desvirtúa en medio del desprestigio de la función pública.

### Los espacios de concertación

Cajamarca cuenta con una tradición de concertación social importante. La gestión edil de Luis Guerrero en la década del noventa fue pionera en el país en el sentido de que, con una amplia convocatoria, elaboró planes de desarrollo concertados. Organizaciones sociales, no gubernamentales, actores políticos y el gobierno local se reunían periódicamente para fijar los principales ejes de desarrollo regional. Ello generó una especie de capital social para la concertación.<sup>16</sup> Sin embargo, en contextos de mucha conflictividad, esta virtud no prosperó y se topó con grandes limitaciones.

16. Una visión crítica del proceso de concertación impulsado por la Municipalidad Provincial de Cajamarca durante la década del noventa se puede encontrar en Romeo Grompone (1998).

¿Qué sucede cuando las iniciativas de concertación se superponen y se crean distintos espacios que compiten entre sí? ¿Qué sucede cuando la concertación no abarca a todos los actores requeridos? Cuando esto sucede, la concertación se socava a sí misma, pierde legitimidad y hasta puede contribuir al conflicto. En Cajamarca, se han establecido en los últimos cinco años por lo menos tres espacios de concertación alrededor de la problemática minera. Aunque la mayoría de ellos se han implementado en momentos distintos, se ha dado casos en que coincidían en el tiempo y en los que la competencia por la legitimidad ante la sociedad terminó desvirtuando su naturaleza.

### La Mesa del CTAR

En octubre del 2001, atendiendo a los reclamos de las organizaciones sociales locales, el CTAR Cajamarca creó una mesa de diálogo para analizar la problemática minera y llegar a acuerdos. Participaron, desde el inicio, representantes estatales (funcionarios del MEM), organizaciones sociales (varias ONG y frentes sociales) y miembros de Yanacocha. En su corto funcionamiento —limitado por la elección de autoridades regionales en el 2002—, se llegó en esta Mesa a tres acuerdos. El primero consistió en solicitar una auditoría ambiental internacional. La convocatoria se hizo a través de la oficina de Naciones Unidas y fue la empresa colombiana INGETEC la responsable de realizar este estudio técnico. El siguiente acuerdo consistió en comprometer a Yanacocha a construir un laboratorio independiente. Y el último, en establecer la intangibilidad de los "acuíferos" (es decir, el Quilish), lo cual llevó al entrapamiento de las negociaciones.

En la Mesa sólo se avanzó hasta los dos primeros puntos. La discusión sobre la calidad de las aguas no permitió continuar con los acuerdos. Mientras que los dirigentes sociales avanzaban en sus pliegos de reclamos, Yanacocha consideró peligrosa la constante aceptación de requerimientos. De acuerdo con César Aliaga, un dirigente de Patria Roja, Yanacocha "había puesto un mal negociador, porque si a la primera cede, le vaya pedir más". La coyuntura electoral del 2002 hizo perder importancia a la Mesa. En ese contexto, Yanacocha apoyó la idea de acudir a otro espacio de diálogo —la Mesa de la CAO—, con actores sociales más conciliadores (ONG menos radicales y dirigentes sociales, como Segunda Castrejón, más pragmáticos).

Una vez elegidas las nuevas autoridades regionales y locales (2003), se intentó restablecer la mesa de diálogo. Sin embargo, Yanacocha exigía otras condiciones de diálogo: buscaba una relación más directa con el alcalde provincial. Se suponía que apoyando en recursos a la nueva gestión se fortalecería al gobierno local y no habría necesidad de mayores pactos. Yanacocha apeló a las "autoridades elegidas por el pueblo" creyendo que representaban fielmente el sentir de la población. Algunos analistas locales dan cuenta de la presencia de operadores nacionales (publicistas y economistas reconocidos) en esta supuesta colaboración entre empresa y municipio. Deslegitimado un espacio de diálogo adverso a la empresa minera, con acuerdos entre la alcaldía y Yanacocha y con otro espacio de concertación más afín a los intereses mineros, el escenario parecía controlado.

### ***La Mesa de la CAO***

La Oficina del Mediador de Interés Público y Asesor en Materia de Cumplimiento (la CAO por sus siglas en inglés) es una oficina independiente que reporta directamente al presidente del Grupo del Banco Mundial —en su calidad de dueño del 5% de las acciones de Yanacocha— las reclamaciones presentadas por las personas que han sido o pueden ser afectadas por los proyectos en los que la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) han participado, y que busca mejorar los resultados sociales y ambientales de dichos proyectos.

Dados los problemas que surgieron por las actividades mineras de Yanacocha, esta empresa solicitó a la CAO promover instancias de concertación. Desde el 2001, la CAO inició un proceso de concertación de fuerzas sociales para defender, asesorar y solucionar —de acuerdo a sus tres roles— los reclamos de los ciudadanos afectados por la actividad de Yanacocha. En el marco de este mandato conformó una mesa de diálogo, cuya legitimidad ha sido cuestionada por el sector más radical de las protestas, quien piensa que esta oficina actúa a favor de la empresa minera. Los actores que participan en esta mesa de diálogo han sido identificados como pro-mineros, especialmente la Federación de Rondas Campesinas del Norte del Perú, liderada por Segunda Castrejón. Sus críticos consideran que los procesos de convocatoria no han sido imparciales y que existe una predisposición a beneficiar a Yanacocha.

Sin embargo, la Mesa de la CAO ha contribuido a tener datos concretos sobre el impacto de las actividades mineras. En nombre del proceso de diálogo, la CAO estableció los términos de referencia para una investigación técnica sobre el efecto en la cantidad y calidad del agua de las operaciones mineras de Yanacocha. La empresa Estratus Consulting se hizo responsable de esta investigación.

Cabe agregar que como resultado de ambos espacios de concertación (la Mesa del CTAR y la de la CAO), en el 2003 empiezan a aparecer elementos reales de juicio sobre la base de los estudios encargados. De acuerdo con varios especialistas, las dos consultorías que se han hecho —la de INGETEC y la de Estratus Consulting— son profesionalmente solventes y sus observaciones y recomendaciones bien fundamentadas.

INGETEC —resultado de los acuerdos de la Mesa del CTAR— hizo una serie de observaciones sobre los riesgos que debieran estar bajo la responsabilidad de la empresa minera. Por ejemplo, comentó la necesidad de implementar una infraestructura para evitar que en caso de lluvias, sismos u otras eventualidades las sustancias tóxicas escapasen del control.

Estratus Consulting —cuyo estudio fue encargado por la Mesa de la CAO— señaló que las actividades mineras han tenido un impacto sobre la cantidad y calidad del agua. Indicó que la administración del agua está cambiando, afectando el acceso a este recurso de los campesinos sin tener ninguna consideración por ellos. Por otro lado, los movimientos de tierra están exponiendo minerales al aire y al agua, que pueden llegar a ser tóxicos y generar daños. Se han encontrado picos en metales pesados y urge tomar medidas para controlarlos. En su informe de cierre de diciembre del 2005, la CAO fue severa y contundente en sus críticas al sistema de prevención de daños ambientales de Yanacocha. Para quienes se oponen esta instancia, este supuesto cambio de posición es "incomprensible".

### ***La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza***

En el gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua (2000-2001), se establecieron en todo el país espacios de concertación inter-estatal para tratar la problemática de la lucha contra la pobreza. En

Cajamarca, la mesa provincial, coordinada por Elena Sánchez, se instaló en marzo del 2001, luego de un proceso singular. A diferencia de las anteriores iniciativas de concertación, ésta no se centraba exclusivamente en el tema minero sino en algo más amplio, como son las políticas sociales. En tanto instancia de concertación interestatal, la mesa provincial buscaba aprovechar las anteriores experiencias de concertación en la provincia. Evidentemente, la principal era la gestión edil de Guerrero (1993-1998), un proceso que se politizó y que perdió vigencia durante la gestión de Hoyos Rubio.

Tomando en cuenta estos antecedentes, en el 2001 comenzó el proceso de conformación de una mesa de lucha contra la pobreza. Se la planteó como un espacio regional, pero en noviembre del 2002, quienes participaban de esta iniciativa creyeron conveniente crear una instancia provincial más acorde con el proceso de descentralización en marcha. Se convocó entonces a una asamblea provincial para formar la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza-Cajamarca (MCLCP-Cajamarca), y Elena Sánchez, dirigente del SUTE-Cajamarca, fue elegida su coordinadora.

A los pocos meses de instalada la Mesa, la gestión edil provincial entrante planteó relanzar el proceso de concertación provincial, lo cual iba a generar una superposición de espacios de concertación en ese nivel. Para evitarlo, la gestión edil y la MCLCP-Cajamarca propusieron fusionar ambos procesos y en mayo del 2003 se creó la Mesa de Concertación de la Provincia de Cajamarca sobre la base de las sinergias de ambas iniciativas: una proveniente de la MCLCP y la otra de la gestión aprista en el municipio.

La Mesa de Concertación de la Provincia de Cajamarca se dedicó a continuación a realizar un plan de desarrollo para la provincia y en noviembre del 2003 llevó a cabo su primer encuentro. En esa ocasión, Elena Sánchez, quien había sido nombrada interinamente como secretaria de la Mesa, fue elegida presidenta de la misma como parte de un acuerdo mediante el cual este espacio de concertación sería dirigido por la sociedad civil y no por el alcalde, a quien en teoría le correspondía. La Mesa está conformada por el alcalde, un representante de las municipalidades distritales, otro de los centros poblados, dos de la sociedad civil, uno de las ONG y un último del sector público. En enero del 2004 todos sus miembros asumieron oficialmente el cargo en una ceremonia promovida por la municipalidad.

La formulación del plan de desarrollo provincial es considerada por Sánchez como el principal proceso participativo y concertado impulsado por la Mesa. Señala que en la Mesa han participado más de ochocientos actores sociales, lo que se traduce en 33 acuerdos divididos en siete ejes temáticos, uno de los cuales es el eje ambiental. Los sucesos del Quilish ocurrieron antes de que la Mesa se dividiera en ejes temáticos, lo cual impidió a este espacio de concertación tener un rol más importante en el conflicto, de acuerdo a su presidenta. Para fijar las prioridades en el tema ambiental, participaron varias instituciones que se dedican al tema (Grufides, Ecovida, el frente de defensa). Los acuerdos han sido validados por las dirigencias sociales afectadas por el problema ambiental. Sin embargo, la ausencia de Yanacocha en este espacio genera dudas sobre la legitimidad de los consensos a los que se arriben.

Los acuerdos posteriores a los sucesos del Quilish conducirían, supuestamente, a negociar las demandas en la mesa provincial, cuya coordinación y convocatoria recayeron en manos del alcalde provincial. Conforme a esto, el 12 de noviembre del 2004, mediante la ordenanza municipal 042-2004-CMPC, se creó la mesa de diálogo en la provincia de Cajamarca para "impulsar la atención de demandas ambientales de la población, respecto al desarrollo de actividades mineras en la provincia" (artículo 1), dejando de lado el plan de desarrollo que venía detrás. Se buscaba formar un espacio en la provincia especializado en la discusión ambiental y minera, que convocara a representantes del Estado, la empresa privada y la sociedad civil. Sin embargo, la gestión del alcalde provincial Horna despertó suspicacias en los sectores movilizados más radicales, quienes aseguran que el alcalde favorece a Yanacocha. Al no tener una autoridad edil legitimada por la mayoría de la sociedad cajamarquina, no se logra consolidar el espacio concertador que los conflictos requieren. La mesa de diálogo de Cajamarca ha venido reuniéndose desde entonces hasta la actualidad y cuenta, inclusive, con un reglamento interno y mesas temáticas aprobadas por sus miembros. Sin embargo, la ausencia de actores clave, como los que participaron en el Frente Cívico Unitario, le resta legitimidad.

\*\*\*

A estas iniciativas de concertación se le suman otras. El Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAM) ha impulsado, desde febrero del 2002, a la Comisión Ambiental Regional (CAR) – Cajamarca como un espacio para coordinar y concertar la política ambiental en el ámbito regional. El gobierno regional, por su parte, creó en junio del 2004 la Comisión Intersectorial Ambiental del Gobierno Regional de Cajamarca (CIAR) con el objetivo de supervisar las recomendaciones brindadas por INGETEC, aunque rápidamente esta comisión ha caído en la ambigüedad. A estas dos iniciativas estatales de concertación se le suma una reciente, la del Diálogo Minero, como un grupo más informal de intercambio entre empresas mineras, ONG y algunos dirigentes sociales. Mientras que las dos primeras iniciativas se ajustan a los ritmos y limitaciones propios de los actores estatales (caracterizados por la falta de potestad en el ámbito regional para emprender cambios y propuestas sustanciales), la juventud de la última aún no permite hacer una evaluación.

Al existir varios espacios de concertación regional en torno a la problemática minera, en realidad, no existe ninguno. Aparecen como iniciativas sucesivas que en la práctica se van superponiendo. La legitimidad que podría ganarse a través de la pluralidad de actores convocados, se reduce al impulso de una de las partes, ya sea ésta la empresa minera o los sectores que la critican. La falta de representatividad de los convocados es utilizada por los opositores para desvirtuar cualquier intento concertador. Sin bases sociales estrechamente ligadas a los miembros de las mesas, sólo la empresa minera, y en alguna medida el Estado, pueden expresar sus puntos de vista, más no así una sociedad desarticulada. La precariedad y debilidad de estos espacios los hacen inapropiados para canalizar formalmente las demandas, por lo que no son tomados en cuenta a la hora de solucionar los problemas.

### Epílogo: ¿la inestabilidad perpetua?

Luego de las movilizaciones "en defensa del Quilish" del 2004, la situación social en Cajamarca ha pasado a ser de una inestabilidad que amenaza con perpetuarse y convertirse en un *modus vivendi*. Cada intento

de iniciar actividades mineras en la región se ha topado con presiones sociales para impedirlo. San Cirilo y Cajabamba son algunos ejemplos. Estos desencuentros han sido calificados como producto del "efecto Quilish" en la región. Mientras tanto, los intentos concertadores encuentran rápidamente límites, ante el repliegue de las autoridades estatales, más preocupadas por mantener el mediocre *status quo* y por esperar el relevo de sus cargos.

En este contexto, la dinámica electoral se fue imponiendo paulatinamente, expresando una vez más la desconexión entre la sociedad y la política. Cuando el sentido común hacía esperar que los candidatos al Parlamento por esta región provinieran de las luchas sociales y de la crítica y defensa de la inversión minera, los que llegaron a ocupar un lugar en las principales listas parecen salidos "de la nada"; en su mayoría, son desconocidos para el común de los cajamarquinos. Ello delata procesos de definición de candidaturas para las listas parlamentarias que no consideran las demandas sociales objeto de movilización sino la influencia y el lobby.

En la región, los resultados electorales de abril del 2006 dan cuenta de una sociedad fragmentada políticamente: las provincias con mayor conexión con la costa (Cajamarca y Contumazá) confirmaron su tradición aprista; sorprendentemente, el fujimorismo ganó en las provincias que fueron afectadas por la violencia política (San Marcos y Cajabamba); y los seguidores de Ollanta Humala se impusieron en las provincias serranas norteñas, de tradición rondera, como Chota, Hualgayoc, Celendín. El voto se guió por tradiciones políticas y simpatías partidarias, antes que por posiciones pro o anti mina, un tema que a nuestra manera de ver no fue tratado cabalmente en las propuestas políticas.

El proceso electoral que culminará con la elección de Presidente y congresistas y que continuará con la elección de autoridades subnacionales en noviembre de este mismo año, es una especie de receso de la conflictividad social, cuyas demandas siguen latentes.<sup>17</sup> Se espera un

17. Cabe anotar que este artículo se escribió antes de la segunda vuelta electoral de las elecciones políticas generales -que se llevó a cabo el 4 de junio del 2006 y que fue ganada por Alan García P.- y de las elecciones regionales y municipales —que se celebraron el 19 de noviembre de ese mismo año. (Nota de los editores).

nuevo mapa de actores políticos y quizás nuevas alianzas con la emergencia del fujimorismo como un sector importante en la región. Sin embargo, si los nuevos representantes no tratan directamente la problemática ambiental y plantean una solución a la convivencia entre la inversión minera y el desarrollo agropecuario campesino, la conflictividad no encontrará un cauce institucional que evite su estallido.

Ante actores políticos que se hacen a un lado, espacios de concertación que no convocan a la pluralidad de implicados y posiciones enfrentadas que no ceden, se garantiza una situación de inestabilidad perpetua, de conflictividad no muy intensa como un modo de convivencia que irá adquiriendo, hasta cierto sentido, normalidad... hasta que un movimiento de fichas altere nuevamente el fino equilibrio que frena los arranques de violencia.

## Conclusiones

¿De qué manera un conflicto concreto entre una empresa minera y las comunidades aledañas a su actividad puede convertirse en una movilización regional que involucra a una diversa complejidad de actores en un escenario político caracterizado por la fragmentación y la ausencia de mecanismos institucionalizados de intermediación? El caso de la movilización alrededor del cese de actividades de Yanacocha en el cerro Quilish nos permite dar cuenta de cuáles son los elementos que pueden derivar en protestas de gran envergadura que incluso requieren de la mediación de las máximas autoridades del gobierno central.

En primer lugar, estamos frente a las discrepancias que existen entre dos tipos de actores: por un lado, una empresa con fines de lucro que persigue la rentabilidad, y por otro, un grupo de comunidades pobres carentes de capacidad de respuesta ante el surgimiento de un poder económico en la región. En medio de una ausencia de regulación y de arbitraje por parte de una autoridad estatal, los conflictos entre ambos actores empiezan a sucederse desde el mismo momento en que la empresa minera llega a la región.

Las primeras discrepancias entre la empresa y la población giran en torno a la compra de terrenos de parte de la empresa —que algunos consideran se realiza en términos injustos para los campesinos— y a problemas "vecinales" (la presencia de grandes vehículos motorizados

en zonas rurales, los accidentes que provocan la muerte de animales etc.). Ante el recuerdo de una actividad minera que tuvo nefastas consecuencias para la zona, va creciendo la desconfianza entre un sector de la población.

El derrame de mercurio en Choropampa (2000) es un hito en la relación entre la ciudadanía cajamarquina y la empresa Yanacocha. Las consecuencias del derrame ponen en duda la "modernidad" y las medidas de cuidado ambiental de la empresa minera y permiten el inicio del protagonismo de asociaciones y ONG ambientalistas. De ahí en adelante, van ocurriendo en la capital cajamarquina hechos que conducen a la alarma y al miedo: las denuncias del hallazgo de mercurio en las cañerías de la ciudad y de muerte de truchas, entre otras, van generando un clima de temor en la población urbana.

Los hallazgos permiten dar cuenta de la división que existe entre las prácticas políticas de los sectores rurales y urbanos. Las demandas procedentes de las poblaciones afectadas directamente por Yanacocha tenían como portavoces a campesinos organizados en torno a los canales de riego de la microcuenca del Porcón. A pesar de su cercanía a la ciudad (40 km), eran aún débiles los nexos de estos campesinos con organizaciones ambientalistas y políticas que les permitiesen articular sus reclamos. Mientras tanto, en la ciudad, a través de la presencia de estas organizaciones en los medios de comunicación, crecía un discurso crítico frente la actividad minera. Sin embargo, los vasos comunicantes entre ambos niveles de política eran aún muy frágiles.

Todo proceso de movilización estalla a partir de un hecho determinante. En el contexto ya descrito, el año 2004 surgen una serie de factores que facilitan el conflicto. En lo que respecta a la empresa minera, la constatación de un importante reservorio de oro debajo del Quilish y el incremento del precio internacional de ese metal obligan a un sector de la empresa a decidir el inicio de las exploraciones en esa zona, a pesar de la sequía y de la creciente oposición de la población aledaña que consideraba que la escasez de agua se debía a la actividad minera y se agravaría si se exploraba el Quilish, considerado un "colchón acuífero" por la mayoría de los cajamarquinos. El conflicto que surge no se basa necesariamente en hechos y datos objetivos, sino en impresiones, creencias e interpretaciones de ambas partes.

Las autoridades estatales no dan una respuesta pronta al conflicto, ya que hasta cierto punto consideran que las medidas de represión

serían suficientes para evitar una movilización que hasta el momento (agosto del 2004) era casi en su totalidad rural. Sin embargo, a pesar de la fragmentación y crisis de representación políticas, surgen algunos intermediarios que dan a los conflictos locales una envergadura nacional, que incluyen las demandas concretas en un discurso reivindicativo mayor y que politizan el conflicto al punto de darle una connotación regional.

Existen dos niveles clave de intermediación. El primero lo representan las autoridades políticas locales (los alcaldes de centros poblados), que cuentan con un capital social suficiente (estudios superiores, contactos) como para convertirse en interlocutores. En las zonas urbanas, son los activistas ambientales y los representantes de las ONG los que atienden estas demandas recogidas por las autoridades campesinas. A contracorriente de lo que se piensa, son estos mediadores los que convierten a los reclamos en una agenda que se puede negociar evitando así las posiciones radicales que provienen tanto de los campesinos de los canales como de los miembros de los partidos políticos radicales asentados en la ciudad.

Finalmente, los activistas ambientalistas (Marco Arana, Iván Salas) y las autoridades locales de segundo nivel (Gomer Vargas) conforman un espacio de interlocución con Yanacocha que no existía al principio. Sin embargo, este espacio no busca arrogarse la representación de la población afectada, simplemente porque no está en condiciones de hacerlo. Este tipo de mediación de demandas en un marco precario, sin pasar por canales institucionalizados de representación —como pueden ser los partidos políticos—, le otorgan a las movilizaciones un cariz de estallido social, pero no de movimiento social. La protesta logra un amplio nivel de movilización al involucrar a toda la región, pero a pesar de que logra imponer el retiro de Yanacocha del Quilish, la solución es temporal. Los problemas de fondo (el acceso de las comunidades campesinas al agua, la seguridad ambiental, la contribución de la actividad minera al desarrollo regional, etc.) quedan sin resolver, y el "triumfo" de la población movilizadora sobre la gran empresa minera podría interpretarse con el tiempo como provisional, ya que aún es posible que Yanacocha retorne al Quilish.

El hallazgo principal de este estudio es que existe una cadena de mediadores en el caso de las demandas que puede lograr ciertos niveles

de eficiencia, a pesar de que no existen canales institucionalizados ni actores políticos orgánicos. Sin embargo, esta cadena no produce un movimiento social orgánico, sostenible y con propuestas que trascienda la movilización. Su éxito se reduce al estallido social concreto. Precisamente por sus limitaciones, las demandas de fondo se mantienen y los problemas quedan irresueltos.

## ANEXO

### Lista de entrevistados

1. Padre Marco Arana (Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible - GRUFIDES)
2. Mirtha Vásquez (GRUFIDES)
3. Pastor Paredes (Servicios Educativos Rurales —SER)
4. Jorge Villati (SER)
5. Nilton Deza (Ecovida, Asociación para la Defensa Ambiental de Cajamarca)
6. José Suárez (Asociación de Defensa y Educación Ambiental – ADEA)
7. Andrés Villar (Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social– CEDEPAS)
8. Mariano Mendoza (presidente de la Federación Provincial de Rondas Campesinas de Cajamarca)
9. Julio Marín (coordinador de Rondas Campesinas del Norte del Perú)
10. Segunda Castrejón (coordinadora de la Federación de Rondas Campesinas Femeninas del Norte del Perú - FEROCAFENOP)
11. Gomer Vargas (alcalde del centro poblado Huambocancha Baja)
12. Luis Yopla (Comisión de Pueblos Afectados por la Minería)
13. Iván Salas (vicepresidente del Frente de Defensa de la Vida y del Medio Ambiente de Cajamarca)
14. Clivert Bernal (secretario general de la Federación Universitaria de Cajamarca)
15. César Aliaga (Partido Comunista del Perú Patria Roja)
16. Carlos Alarcón (ex prefecto de Cajamarca)
17. Alicia Abanto (defensora adjunta de la Defensoría del Pueblo)
18. Eduardo Dios (secretario ejecutivo regional del Consejo Nacional del Ambiente – CONAM Cajamarca Amazonas)
19. Elena Sánchez (Mesa de Lucha contra la Pobreza de la Provincia de Cajamarca)
20. Luis Azabache (gerente de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional de Cajamarca)
21. Andrés Trigo (regidor del Consejo Provincial de Cajamarca)
22. Peter Omans (gerente de Proyectos Especiales – Caso Quilish)
23. César Gonzáles (gerente de Relaciones Comunitarias – Yanacocha)
24. Gonzalo Rojas (gerente de Comunicaciones – Yanacocha)
25. Federico Velarde (Pro-Inversión)
26. Dante Vera (coordinador de Consorcio Norte)

### Bibliografía

- ARANA, Marco  
2002 "Resolución de conflictos medio ambientales en la Microcuenca del río Porcón, 1993-2002". Tesis para optar el grado de maestría en sociología, PUCP
- DEZA, Nilton  
2002 *Oro, cianuro y otras crónicas ambientales*. Cajamarca: Ecovida.
- FARINETTI, Marina  
2002 "La conflictividad social después del movimiento obrero". En: *Nueva Sociedad*, n° 182, Caracas, noviembre-diciembre.
- GROMPONE, Romeo  
1998 "La descentralización y el desprecio de la razón política". En: Bruno Revesz (editor), *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
- GROMPONE, Romeo y Elisa WIENER  
2006 *La controvertida influencia de los movimientos regionales*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- MELÉNDEZ, Carlos  
2005 "Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual". En: Víctor Vich, *El Estado está de vuelta. Desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- MELUCCI, Alberto  
1999 *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: El Colegio de México.
- OLSON, Marcur  
1965 *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.

SALAS, Iván

2005 "Quilish. Hora Cero. Cajamarca, la lucha de un pueblo que defiende su vida y dignidad". Cajamarca, versión electrónica.

SEIFERT, Reinhard

2005 "Yanacocha y los conflictos sociales en Cajamarca". En: *Quehacer* 155, julio-agosto.

TARROW, Sidney

1997 *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.

## CONCLUSIONES

### Las nuevas relaciones entre protestas sociales y política

ROMEO GROMPONE Y MARTÍN TANAKA

#### Introducción

En este libro se ha analizado la dinámica de las protestas sociales en el Perú sobre la base de información cuantitativa del periodo 1995-2006 y de un conjunto de casos emblemáticos ocurridos durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), periodo que sigue al de la "transición democrática" y cuyos problemas y desafíos persisten hasta el presente. Conviene señalar que las protestas sociales en el Perú han seguido una dinámica ascendente desde finales de la década del noventa; inicialmente, en el contexto del cuestionamiento a la segunda reelección del presidente Fujimori, y luego, por un conjunto de factores, entre ellos un cambio en la estructura de oportunidades políticas signado por procesos de apertura y democratización, que se ha explicado parcialmente en la introducción y que comentaremos ahora con mayor detalle.

Las protestas sociales, como se ha podido advertir en el estudio de los distintos casos expuestos, son por lo general de carácter local y fragmentado; los ciudadanos enfrentan graves problemas de acción colectiva en el nivel de base, consecuencia de los sucesivos intentos frustrados de reestructuración ocurridos en el país en los últimos años. Podría decirse que el primero de estos intentos al que sería pertinente referirnos es el del gobierno militar de Velasco; luego está la democracia

de la década del ochenta, asediada por el conflicto armado interno y la crisis económica; y posteriormente el autoritarismo de Fujimori. Esta situación ha dificultado la construcción de un orden político que afiance un marco institucional estable que permita ordenar y hacer previsibles los criterios de actuación tanto de las autoridades del Estado, como de los actores sociales que impugnan algunas de sus políticas. Las vías de acceso a quienes toman decisiones en este contexto no son eficaces, se desconocen o van cambiando de una coyuntura a otra.

En la introducción analizamos en rasgos generales las propuestas de interpretación sobre los movimientos sociales y las protestas, y lo que eran las particularidades del caso peruano. Corresponde ahora, después de presentados los estudios de caso, centrarnos en los marcos explicativos que resultan a nuestro criterio más pertinentes para entender estas expresiones sociales en el primer gobierno democráticamente elegido luego del periodo autoritario. Así, entendemos que las protestas ocurren allí donde existen marcos de referencia cognitivos signados por lógicas antisistemas y de confrontación, pero al mismo tiempo muy desideologizados, por lo que también tienen altas dosis de pragmatismo; allí donde existen estructuras de movilización, redes organizativas heredadas de diversas tradiciones políticas (APRA, izquierda, fujimorismo, redes de ONG, iglesias y otros). Por otro lado, estas protestas logran aprovechar oportunidades políticas o reaccionar frente a iniciativas del Estado muy específicas y coyunturales, para lo cual resulta decisiva la intervención de dirigentes sociales con poca capacidad de convocatoria, o de intermediarios sociales y políticos o *brokers*, así como de diversos actores externos que plantean agendas que trascienden lo local, nacionales y hasta transnacionales.

El estudio de las protestas nos muestra una realidad social marcada por la desarticulación de las instancias que construyen la representación social y política (una fragmentación horizontal y vertical, a la que nos referiremos posteriormente). Por ello, estas protestas tienden a asumir la forma de "estallidos" esporádicos, con una vigencia limitada generalmente al momento mismo de la irrupción, para ser cuestionados o perder vigencia después; no suelen seguir caminos institucionales; no suelen constituir actores; y oscilan entre la confrontación intransigente y la cooptación con carácter de clientelismo por parte del Estado. En este último caso, el Estado cuenta con márgenes

de maniobra más restringidos que cuando asumía directamente el control de la actividad económica y política. La actividad económica ha sido cedida en buena parte al sector privado en aspectos que el gobierno antes entendía como de su competencia. Y la actividad política, en lo que se refiere a la política ya la asignación del gasto, cuenta con el protagonismo creciente de los gobiernos regionales y locales. Todo esto ocurre en el marco de ininterrumpidos procesos de democratización social, de crecientes aspiraciones democráticas.

### Las protestas en el Perú, 1995-2006

El estudio de la dinámica de las protestas en el Perú presenta muchas complicaciones de orden metodológico. No existen fuentes de información públicas sistemáticas y confiables que nos permitan tener registro de su número y características principales. Para subsanar parcialmente esta carencia, en esta investigación creamos una base de datos sobre las protestas en el Perú, cubriendo un periodo de doce años, entre 1995-2006, que podríamos caracterizar gruesamente como los años de la "transición democrática", es decir, desde el inicio del segundo gobierno de Alberto Fujimori, pasando por el gobierno de transición de Valentín Paniagua, y llegando hasta el gobierno plenamente democrático de Alejandro Toledo.

¿Qué entendemos por protesta social? La consideramos una acción colectiva en la que un grupo de ciudadanos se moviliza en pos de algún objetivo, recurriendo a procedimientos no institucionales. Son casos en los que los actores perciben que los caminos regulares de solución no constituyen una opción satisfactoria y que, además, pueden movilizarse. Con esto último llamamos la atención sobre los costos de la acción colectiva y la necesidad de disponer de recursos y contar con una organización para perseguir sus objetivos.

Con la información que exponemos en el artículo de Carolina Garay y Martín Tanaka, podemos constatar que las protestas son al comienzo relativamente escasas, como consecuencia de la desmovilización ocurrida después de la crisis y de las políticas de reforma estructural de finales de la década del ochenta e inicios de la del noventa; aumentan entre 1997 y 1998 como expresión de las protestas contra los intentos inconstitucionales de reelección del presidente Fujimori; y

crecen notablemente en el año 2000 en el marco de las protestas contra la consumación de su segunda reelección. Estas manifestaciones persiguen objetivos políticos y en menor medida plantean demandas locales o de organizaciones sociales. A partir de entonces, las protestas se mantienen en líneas generales en ese mismo nivel, como consecuencia de los cambios políticos —de la apertura democrática ocurrida desde 2001— y aumentan las reivindicaciones laborales, administrativas y presupuestales.

¿Cómo evaluar la magnitud que tiene este aumento de las protestas sociales? Hay dos respuestas posibles: de un lado, podríamos confrontarlas con la capacidad de los gobiernos para dar respuestas a ellas; de otro lado, podríamos compararlas con la dinámica de la protesta en los países vecinos.

Con el primer criterio, las protestas han sido muy importantes, y pusieron "en jaque" tanto al gobierno de Alberto Fujimori como al de Alejandro Toledo. En el primer caso, Fujimori enfrentó serios cuestionamientos a la legitimidad de su segunda reelección, por lo que las protestas fueron importantes, aunque no decisivas, para entender su caída.<sup>1</sup> En el caso de Toledo, las protestas también comprometieron seriamente la estabilidad del gobierno, considerando que éste tuvo muy bajos niveles de aprobación (no pasó de 12% entre mediados del 2003 e inicios del 2006). En todo caso, un elemento que limitaba su alcance e influencia es la falta de organizaciones gremiales o de partidos que las articularan. Finalmente, el severo aislamiento del gobierno lo colocaba en situaciones críticas que no llegaron al extremo de una salida anticipada, en parte por el consenso tácito o expreso de las raleadas élites políticas y económicas, de asegurar la continuidad de su gestión.

Por otro lado, comparándolo con otros países, el caso peruano sigue en parte un ciclo regional de aumento en las protestas, que podría ubicarse en el contexto de lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) caracterizara como la "media década perdida", que va de 1998 al 2002. Sin embargo, las protestas en el Perú no alcanzan la extensión ni el radicalismo que remecieron a otros países de la región en los mismos años. Recordemos que entre la segunda mitad

de la década del noventa y el primer lustro del nuevo siglo, en Ecuador diversas protestas sociales llevaron a la caída de los presidentes Bucaram (1997), Mahuad (2000) y Gutiérrez (2005); en Bolivia, a la caída de los presidentes Sánchez de Lazada (2003) y Carlos Mesa (2005); y en Argentina, a la caída del presidente De la Rúa (2001) y de otros encargados de la presidencia hasta la presidencia de Duhalde, que consigue una provisoria estabilidad que se afirma con la elección de Kirchner en el 2003.

Debe anotarse, sin embargo, las diferencias que existen entre estas situaciones, no sólo en lo que respecta a las características de las movilizaciones en sí mismas sino al contexto político en el que ellas ocurrían. En el caso ecuatoriano, en la caída de Mahuad tuvo un marcado protagonismo el movimiento indígena, si bien esta influencia fue facilitada por una probable deliberada actitud de abstención de las fuerzas armadas, que le facilitaron el acceso al gobierno y al Parlamento en sus manifestaciones en las calles de Quito. En el caso argentino, la severa crisis económica y la represión de las protestas llevaron a la mayoría de la clase política a responder a un generalizado malestar ciudadano precipitando la renuncia de De la Rúa. En otros países, en medio de todo, no parecen haberse debilitado tanto las capacidades de acción colectiva como en el nuestro; no parecen haberse debilitado tanto los actores políticos y sociales. En Bolivia no son solamente razones económicas sino demandas de reestructuración del orden político, las que ponen fin al modelo de la llamada democracia pactada que fuera visto como un modelo logrado de equilibrio institucional. En los tres países mencionados, las impugnaciones se dirigen contra democracias inestables que afrontan problemas de gobernabilidad. En el caso del Perú, antes del 2000, ellas se dirigen contra un régimen autoritario que hasta ese periodo había mostrado notorios signos de estabilidad.

Como hemos mostrado en el artículo respectivo, las demandas de alcance local en el Perú son de lejos las más importantes, lo que sugiere una dificultad para articularlas y darles un sentido político, algo que ocurrió en el marco de las luchas contra la reelección de Fujimori, pero que se perdió después. Esto podría ayudar a entender cómo el presidente Toledo, cuya gestión tuvo niveles de aprobación tan bajos y que se enfrentó a un nivel de conflictividad parecido al de Fujimori al final de su gobierno, pudo completar sin mayores sobresaltos su

1. Ver al respecto Tanaka (2001).

periodo presidencial. El nivel de las protestas fue relativamente importante, pero tuvieron un carácter local, disperso, fragmentado. Por ello ha resultado difícil "acumular" un capital social o político a partir de las mismas y no se han constituido actores fuertes después de ellas. La otra cara de esta moneda es que las protestas carecen de estructuras de "contención" que les den cauce y sentido; los procedimientos se van definiendo en las protestas mismas, las soluciones a las que se llega —a veces formalizadas en "actas"— no establecen un compromiso estable de las partes sino que se toman sólo como salidas provisionales, ya que no hay actores políticos y sociales en condiciones de garantizar su cumplimiento.

### **Fragmentación horizontal y vertical**

En este libro partimos de una caracterización cuantitativa, complementada con estudios cualitativos que nos permitieron registrar con mayor precisión cuáles son los mecanismos que operan en la base de esta dinámica general. Para ello se realizaron cuatro estudios de caso, referidos a los cuestionamientos a autoridades locales en la provincia de Azángaro, región Puno; al movimiento cocalero, particularmente el del valle del río Apurímac, en la región Ayacucho; al movimiento magisterial en la región Ayacucho, que tiene una tendencia más radical que su dirigencia nacional; ya los conflictos entre empresas mineras y comunidades afectadas por sus actividades en la región Cajamarca. ¿Qué nos dicen en general estos estudios sobre la dinámica de las protestas sociales? ¿Por qué tenemos una dinámica signada por la fragmentación?

En la mayoría de los casos, en las protestas intervienen sólo aquellos que tienen un potencial para movilizarse, no necesariamente los más agraviados o necesitados, sino aquellos capaces de organizarse, de movilizar recursos y superar los dilemas de la acción colectiva, tal como sugirieron McCarthy y Zald (1977) en uno de sus primeros trabajos sobre la teoría de la movilización de recursos. En la investigación encontramos reiteradamente que las unidades básicas generadoras de solidaridad e identidad, como son la comunidad campesina, el barrio, la clase social, la ocupación, incluso la familia y el sistema educativo, se han debilitado mucho en los últimos años, salvo en niveles muy bajos de complejidad social (Tanaka y Meléndez 2005), donde priman

relaciones cara a cara, y donde todavía puede encontrarse un vínculo comunitario relativamente más fuerte. Pero aun en estos ámbitos llama la atención el grado de división y desconfianza que se expresa en conflictos entre miembros de una misma comunidad, así como entre comunidades vecinas. La obligada convivencia, el conocimiento de los otros, definen marcos de referencia compartidos, pero no necesariamente interpretaciones comunes. Las hubo por supuesto en los casos estudiados, pero gravitaban además competencias por poder y recursos, disputas económicas de larga data que también generan dinámicas centrífugas.

Así, si bien encontramos que en el informe de la Defensoría del Pueblo sobre los conflictos sociales del 2005 se señala que las dos razones principales de conflictos son el "cuestionamiento a autoridades locales" (42%) y los "enfrentamientos entre poblaciones y empresas que explotan recursos naturales" (20%), hay otra dimensión fundamental, el conflicto inter e intra comunal, en el que el Estado no necesariamente es el opresor, sino que es incapaz de mediar eficazmente entre las partes en disputa. Este problema es particularmente agudo en el Perú rural y entre los pobres, y según la Defensoría, el 71% de los conflictos registrados ocurren en zonas rurales y el 86% involucra a población pobre. Según este organismo, un 17% de los conflictos involucra "conflictos entre comunidades por delimitación, propiedad, acceso a recursos", y un 7%, "conflictos entre departamentos por demarcación territorial o acceso a recursos", lo que suma un 24%. Sin embargo, esta cifra puede estar subestimada, porque cuando vemos los motivos del conflicto, en un 36% se cuestiona las decisiones judiciales o administrativas por "sentencias [sobre] linderos, adjudicación de tierras, adquisiciones, obras", y luego un 8% más protesta por "disputa por linderos", lo que hace que los conflictos inter e intracomunales puedan representar hasta un 44% del total.

Corno demostrara la Comisión de la Verdad y Reconciliación, tuvieron lugar en el mismo escenario de la guerra interna, conflictos inter e intra comunales, superpuestos al principal, o ganados por su lógica para dirimir pleitos locales.<sup>2</sup> Problemas de linderos, de títulos

2. Ver CVR (2003) y Tanaka (2006).

de propiedad, de servidumbre de paso, de zonas de pastoreo de ganado que permanecían mal definidas, procuraron ser resueltos de manera expeditiva por alguna de las partes en pugna.

Esta fragmentación tiene una dimensión "horizontal" y otra "vertical". La primera de ellas se refiere a desencuentros o enfrentamientos entre personas y grupos que comparten situaciones sociales relativamente similares, pero que compiten por lograr la atención del Estado, por lo que no sólo no se dan articulaciones sino tendencias a la dispersión. Por otro lado, la fragmentación vertical se refiere a la desconexión entre la población y la red de instituciones del Estado, que además no siempre actúan congruentemente. Así, hemos encontrado disputas y juegos diferenciados y divergentes entre los diferentes niveles políticos nacionales: centros poblados, distritos, provincias, capitales de región y actores nacionales. Solemos encontrar conflictos en los que se establecen alianzas entre, por ejemplo, centros poblados y provincias, en contra de distritos y gobiernos regionales. Estos problemas prosperan y se vuelven difícilmente manejables debido a la debilidad de un Estado mal organizado, con funciones mal definidas, que ocasionalmente condiciona la transferencia de recursos a la existencia de entidades administrativas territoriales con determinadas capacidades de gestión,<sup>3</sup> y debido además a la inexistencia de un sistema de partidos, de organizaciones políticas nacionales y regionales que generen eslabonamientos y articulaciones mínimamente estables entre estos ámbitos.

Así, debido a la fragmentación horizontal podemos encontrar organizaciones sociales relativamente cohesionadas y dinámicas, pero desvinculadas y hasta enfrentadas entre sí, conforme pasamos del ámbito de una localidad a otra; debido a la fragmentación vertical, vemos organizaciones locales, regionales y nacionales, pero que no construyen un sistema coherente de representación política.

En este ambiente proliferan la desconfianza, los prejuicios y los estereotipos. Es importante destacar el papel que desempeñan en el proceso actores como los medios de comunicación locales, que aprovechan los problemas de legitimidad de las instituciones estatales y de los actores sociales y políticos, para lanzar acusaciones y rumores, muchas

veces sin fundamento, como instrumento de presión o de negociación política. Los peno distas de provincias, especialmente los de radio tienen una manifiesta influencia dando a conocer sus opiniones y denunciando temas que van desde la labor de un gobierno local, hasta los errores en la gestión (que a veces son escrupulosamente detallistas) o los casos de corrupción, bien fundamentados o no. En un contexto así, se hace difícil el diálogo y la negociación; las conductas se radicalizan, las posiciones se extreman, y prima el cortoplacismo.

¿Cómo llegamos a esta situación? Como se sabe, en las últimas décadas hemos asistido a profundas convulsiones y cambios que demolieron el orden tradicional oligárquico, que sucumbió ante un poderoso impulso democratizador. Salvo quizás en algunas etapas de la década del ochenta, en la que los partidos tuvieron alguna vigencia en las movilizaciones sociales, estas no han sido encauzadas por ningún otro orden alternativo, ni en lo social, ni en lo político, ni en lo económico.

No consiguió resolverlo el gobierno militar de Velasco. En la democracia de los años ochenta, tuvimos muy diversos proyectos políticos en disputa, alentados por la percepción de vivir una situación límite, una "coyuntura crítica" que marcaría el destino del país. Se intentó reestructurar el país con proyectos liberales, con una línea que oscilaba entre el populismo y la social-democracia, y con una propuesta socialista. Tuvieron también vigencia en el periodo proyectos extra sistémicos armados, como la propuesta maoísta totalitaria de Sendero Luminoso, el guevarismo inicial del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), y las respuestas represivas de algunas agencias del Estado vinculadas a la lucha contrasubversiva. Todo esto generó una dinámica de competencia centrífuga y polarizada, que creó graves problemas de gobernabilidad y un conflicto armado interno que dejó un saldo cercano a los setenta mil muertos, como ha estimado la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

Así, en los años ochenta tuvimos los efectos combinados, de un lado, de la crisis económica, que desembocó en una hiperinflación al final de la década, con sucesivos intentos fallidos de ajuste económico, que destruyeron el empleo formal y fomentaron el informal, todo lo cual debilitó en extremo a los gremios y a las organizaciones de la sociedad civil. Un modelo económico y de relación entre Estado y sociedad ingresó en una fase de decadencia, y con ello los pactos sociales

3. Ver Torres (2006).

en los que se apoyaba. Y del otro lado tuvimos una cruenta violencia política que dejó a la población y a una importante generación de dirigentes populares sin margen para actuar con autonomía entre las fuerzas subversivas y contrasubversivas. El conflicto armado también atizó una dinámica de conflictos que existía en las propias comunidades, lo que terminó convirtiéndose también en una guerra al interior de las mismas. Esta situación generó un debilitamiento extremo de las organizaciones de la sociedad civil, y como ya se ha señalado, niveles muy bajos de confianza interpersonal, entre los más extremos del mundo.<sup>4</sup>

La disputa entre los diversos proyectos políticos se resolvió inesperadamente en la década del noventa, con la llegada al poder y consolidación relativa del fujimorismo. Lo que parecía una crisis de gobernabilidad, consecuencia de agudos procesos de polarización social, terminó convirtiéndose en una crisis de representación. Alberto Fujimori, un *outsider*, ganó las elecciones de 1990 con un discurso crítico del sistema político. Fujimori tuvo éxito en estabilizar la economía, y encabezó una reestructuración neoliberal que terminó con el largo ciclo de inestabilidad iniciado a mediados de la década del setenta. Este manejo económico, sin embargo, se combinó con un manejo tradicionalista en la conducción del Estado y con un discurso político antisistema y antiinstitucional que llevó a la constitución de un régimen autoritario.<sup>5</sup>

Durante el fujimorismo se dio el colapso de los partidos y del sistema de partidos entonces en construcción, junto con todas sus redes de intermediación política, lo que debilitó enormemente las posibilidades de acción colectiva. Como contrapartida, el titular del Ejecutivo demostró competencia y habilidad para establecer un vínculo personalista con los grupos más pobres de la ciudad y del campo, consiguiendo adhesiones que debilitaron a las instancias de intermediación. Las reformas económicas debilitaron también el empleo formal y los niveles de sindicalización, con lo cual, a los problemas de representación política se unieron los problemas de representación social. Convivió así un Estado, en ciertos aspectos recuperado y modernizado, pero en el que

---

4. Ver Romero y Sulmont (2000).

5. Ver Tanaka (2001).

pesaban también prácticas autoritarias, de clientelismo y corruptas, que establecieron formas de relación con la sociedad que no sólo mantuvieron, sino que profundizaron la debilidad institucional. Es importante mencionar que el fujimorismo instauró también una ética social, una cultura política basada en el irrespeto a las normas e instituciones, así como en el "ventajismo" individual, la idea de que cada uno podía salir adelante no sólo librado a su propia iniciativa sino transgrediendo normas e imponiéndose a través de procedimientos irregulares.<sup>6</sup>

Como saldo de lo ocurrido en las últimas décadas, tenemos en el nivel de base una desconfianza interpersonal y la exacerbación de conflictos intra comunitarios; efectos desestructurantes consecuencia de la crisis y reconversión económica; un colapso de los partidos y de sus estructuras de intermediación; y la generalización de sentidos comunes antisistema, antipolíticos, todo lo cual ha minado las capacidades de movilización y acción colectivas, intensas en las décadas del setenta y ochenta.

Todo esto explica por qué encontramos hoy un tejido social signado por el particularismo y demandas democráticas insatisfechas que erosionan la legitimidad del sistema político. Llegados a este punto, tenemos que responder las siguientes preguntas: ¿de qué manera son posibles, en este contexto, la acción colectiva y la protesta?; ¿cómo explicar su aumento en los últimos años?; ¿qué alcances tienen?

### **De qué manera son posibles la acción colectiva y la protesta**

En la introducción hicimos una aproximación teórica general a los movimientos sociales. Lo que haremos ahora es centrarnos en lo que consideramos las cinco decisiones analíticas principales para dar cuenta de los casos estudiados: los marcos cognitivos de referencia; las estructuras de movilización; las oportunidades políticas; la importancia de dirigentes y de *brokers* sociales y políticos; y la presencia de actores externos globales.

---

6. Ver por ejemplo Ubilluz (2006).

### *Los marcos cognitivos de referencia*

Hemos encontrado, en todos los casos estudiados, marcos cognitivos de referencia compartidos, sentidos comunes, una cultura política, según los cuales el Estado y los principales actores sociales y políticos aparecen deslegitimados, lejanos, no representativos. Al mismo tiempo, los mecanismos institucionales de negociación y solución de conflictos aparecen como irrelevantes, costosos, inaccesibles e ineficientes, y se percibe a la movilización y la protesta sociales como recursos y prácticas legítimos para "hacerse escuchar", a veces los únicos. Según el Latinobarómetro del 2006, Perú está en el antepenúltimo lugar de la región, sólo por encima de Ecuador y Paraguay, en cuanto a satisfacción con el funcionamiento de la democracia; también es el tercer país de la región, después de Guatemala y Brasil, en considerar que lo más efectivo para lograr cambiar las cosas es "participar en movimientos de protesta y exigir los cambios directamente"; al mismo tiempo, aparece en el penúltimo lugar, solamente por encima de Paraguay, en el porcentaje de encuestados que considera que lo más efectivo para lograr cambiar las cosas es "votar para elegir a los que defienden mi posición".

Esta situación ha colocado permanentemente en riesgo la estabilidad democrática en cinco aspectos decisivos. En primer lugar, el Estado, como hemos visto, interviene desordenadamente en el territorio, es invocado para resolver conflictos y a la vez cuestionado, se lo considera un árbitro obligado que no consigue sin embargo estabilizar los procedimientos. En segundo lugar, no existe tampoco una afirmación de lo que podríamos llamar "el imperio de la ley"; se cede paso a soluciones ad hoc que abren la oportunidad para que surjan nuevas protestas. En tercer lugar, la falta de capacidad o de vocación integradora de los partidos pone en cuestión la existencia de una sociedad política. En cuarto lugar, lo mismo ocurre con la sociedad civil, invocada por algunos autores como una fuerza de cambio y democratización, cuando la debilidad de las organizaciones sociales a la que ya aludimos le quita esas potencialidades, que se tienden a idealizar. Y en quinto y último lugar, no parece haber correspondencia entre los marcos institucionales —con sus normas, valores y procedimientos— y la vigencia de una economía de mercado. Quienes preconizan privilegiar a esta última no parecen estar preocupados por definir el marco político que le daría

sustento, dejando entonces a la reforma del Estado como un tema postergado una vez más.<sup>7</sup>

En la cultura política de las zonas estudiadas, en particular, pero también de muchas otras partes del país, encontramos la legitimación del uso de la violencia, formas de interacción política marcadas por la confrontación, en las que la negociación y la búsqueda de acuerdos son vistas con desconfianza, incluso como una "traición" (especialmente en el sur andino y en los valles cocaleros, entre otros ejemplos). Quizás por los intereses en juego y por la delgada línea que separa a las acciones legales de las ilegales, lo racional para conseguir los objetivos es mantener una activa actitud "vigilante". A esto se agregan discursos fuertemente críticos sobre el Estado y sus instituciones, incluso habituados a ubicarse en terrenos paralegales o abiertamente ilegales, en zonas donde prolifera el contrabando, el narcotráfico o la informalidad. Algunos de estos territorios fueron duramente golpeados por la violencia durante los años del conflicto armado interno, y esta experiencia legitimó la "acción directa" frente a la inoperancia de los cursos institucionalizados de acción. Se trata, en suma, de zonas donde es común el desafío a la autoridad, al Estado, y donde las relaciones están siempre sometidas a las amenazas, a la fuerza.

Un tema no estudiado suficientemente, pero que parece estar gravitando en los acontecimientos actuales, es el aprendizaje político de la población en algunas regiones del país. Con el apoyo del ejército, las rondas armadas campesinas que sólo respondían a la autoridad militar se multiplicaron, ganaron poder y también márgenes de discrecionalidad para actuar. Pasó el periodo de la guerra, pero estos grupos no parecen tener razones para respetar los límites institucionales del Estado de derecho. Por lo demás, las autoridades proceden con frecuencia con un criterio parecido.

El Estado, como vimos, no se encuentra totalmente ausente en estas zonas. El verdadero problema es que, o aparece "capturado" por intereses locales, o aparece como un Estado depredador, que busca principalmente extraer rentas de la población para el beneficio de un

7. Este párrafo se inspira en la descripción de las cinco arenas fundamentales en las que se juega la consolidación de la democracia, según Linz y Stepan (1996).

grupo burocrático. La manera negativa en que se percibe al Estado se expresa claramente en el rechazo al "centralismo limeño", aunque la ausencia de legitimidad del Estado afecta también a todas las formas de autoridad local, a las regiones y municipios. Se tiene la sensación de vivir en una situación de injusticia y agravio, que requiere de la atención de las autoridades.<sup>8</sup>

Al mismo tiempo, y esto es importante recordarlo, este sentido común de confrontación y antisistema no es ideológico ni politizado. Resulta más bien pragmático, cortoplacista, por lo que también es, paradójicamente, fácil de cooptar y sometible a relaciones de clientelismo no sólo con las autoridades políticas sino con los líderes de comunidad, los empresarios (como en algunos conflictos mineros) y los representantes de las ONG. Esta combinación de sentido antisistema y despolitización se gestó durante los años del fujimorismo, y se mantiene vigente en buena parte en la actualidad.

A partir de estas premisas compartidas, cada espacio social y político considerado en el trabajo define sus estrategias. Señalamos ya que los nuevos movimientos sociales tienden a territorializarse. Esta característica parece otorgar en la mayoría de los casos una ventaja inmediata: permite una convocatoria relativamente sencilla a quienes se sienten comprometidos con una determinada demanda; como contrapartida, se corre el riesgo de que el movimiento sólo interese a ese grupo en concreto, lo que lo debilita. Esta situación se hace sentir especialmente en el caso de los conflictos en los gobiernos locales, en comunidades alejadas de los centros en los que se toman las decisiones, donde proliferan las discrepancias entre distintos grupos que aspiran al poder o que piensan que pueden ser desplazados por la preeminencia de alguno de ellos. Estos grupos piensan que la única manera de hacer valer su opinión es movilizarse para que las autoridades provinciales, regionales, el gobierno central y otras entidades del Estado "se enteren" de sus puntos de vista y los asuman. En esta estrategia se deja saber, además, cuáles serían las eventuales consecuencias de no resolverse la situación que estos actores plantean. Se juega entonces en el límite, o aun más allá, entre lo que se pide y el marco legal vigente. Los que participan en una movilización saben que las autoridades del Estado

con frecuencia sólo arbitran y deciden si se las conmina a ello, si no disponen de otra alternativa, si se encuentran obligadas por los hechos y no sólo por las normas.

Como se ha visto en los artículos de este libro, hay una especie de sobreexposición de la Defensoría del Pueblo, que da cuenta del conflicto que ocurre en una localidad determinada y trata de dar los primeros pasos hacia una solución provisoria; luego intervienen otros organismos del Estado, con o sin competencias para ello (por ejemplo, la presidencia del Consejo de Ministros), en los que a veces se toman decisiones propias, con algún margen de autonomía. Muchas veces la intervención del Estado ocurre después de que los hechos (como la expulsión de un alcalde) se han consumado, y de lo que se trata es de "regularizar" una situación de facto.

La experiencia gremial de los maestros les permite saber cuándo conviene negociar o recurrir a la huelga y la movilización para que sus demandas sean reconocidas; se trata de evaluar el tiempo propicio para cada una de estas estrategias. En estas decisiones se considera también el modo más eficaz de ganar posiciones respecto al otro grupo al que se enfrentan por la dirección del gremio. Expresarse en la protesta con sentido de oportunidad puede servir entonces para ganar posiciones en un pleito interno que no puede resolverse con las reglas y procedimientos formales, inmersa como está la organización en el juego de intereses particulares, y con criterios deliberadamente confusos y expuestos a la manipulación para regular su vida institucional.

Los cocaleros conocen bien la importancia de organizarse en los territorios donde cultivan la coca. Saben además que se encuentran en una situación controvertida, y hacen una diferencia entre los cultivos aceptados y prohibidos por el Estado. Saben sacar partido de esta diferencia. Su movimiento puede asociarse —se comparta o no las razones esgrimidas—, por un lado, a un discurso nacionalista que reivindica las tradiciones culturales, especialmente las andinas, y por otro, a la atribución de la responsabilidad del problema a los países desarrollados, particularmente los Estados Unidos, quienes a su criterio no resuelven el problema del consumo de drogas en su propio territorio. A partir de esto, elaboran sus estrategias, sabiendo que las élites tomarán en cuenta su potencial para generar cambios políticos como los ocurridos recientemente en Bolivia. Conocen entonces los límites políticos y

8. En términos teóricos, ver Moore (1989).

sociales de quienes optan por una erradicación agresiva de los cultivos de coca. El movimiento cocalero se maneja entre la radicalidad de sus manifestaciones (que varía según la zona), las diversas protestas y las negociaciones y acuerdos que se hacen y se deshacen.

En el caso de las comunidades afectadas por la minería pareciera que, a diferencia de los cocaleros, cuentan con una mejor posición para negociar y con aliados más legítimos y consistentes. Por un procedimiento de ensayo y error han descubierto las debilidades que el Estado quiere presentar como fortalezas, demasiado ligado este Estado a los intereses de las empresas mineras, renuente a tener una visión de desarrollo territorial, atrapado en un discurso de fomento de la inversión privada en términos generales, sin entender las diferentes situaciones y sin oficinas descentralizadas eficaces que hubieran mejorado su gestión.

Esto permite a los actores sociales afectados por la actividad minera movilizarse con eficacia desde una plataforma crítica que les permite acceder a escenarios más amplios, incluso transnacionales. Saben que pueden negociar en distintos frentes a la vez, dependen también de asesorías en las que confluyen (no siempre coherentemente) lo que buscan los actores locales y las agendas de aquellos que dicen apoyarlos. Se presenta un complicado juego de intereses en el que confluyen, se diferencian o superponen, lo que reclaman las comunidades y las prioridades (por lo general de corte ambiental) de los grupos que las respaldan en los ámbitos nacional e internacional. En todo caso, a estas comunidades les es posible salir de un confinamiento local, si es que ello finalmente les interesa.

### ***Las estructuras de movilización***

En todos los casos estudiados tenemos "estructuras de movilización", es decir, 'tradiciones de organización, redes sociales, recuerdos sobre formas de organización y un repertorio de acciones colectivas, todos elementos que pueden activarse al presentarse la oportunidad y el detonante adecuado. Encontramos también, en todo el país, *retazos* de redes de organización, muy erosionados, desarticulados de los núcleos de los que formaban parte originalmente, y que han ido desarrollando lógicas extremadamente particulares. Como decíamos anteriormente, fragmentación no implica que no existan núcleos organizados, sí la desarticulación entre ellos.

Estos retazos de redes de organización aparecen bajo la forma de rondas campesinas, comités de autodefensa, juntas de usuarios de riego u otros tipos de organización rural, sindicatos de maestros o alguna otra experiencia sindical. Estas estructuras generalmente guardan relación con alguna tradición política partidaria: algunas fueron formadas por militantes de los partidos de los años ochenta, principalmente de la izquierda (en sus diversas variantes), del APRA y de Acción Popular. Las redes vinculadas a la izquierda se relacionan sobre todo con los gremios, sindicatos y asociaciones populares en general, mientras que las demás, con organismos que tienen que ver con la participación en políticas públicas o programas sociales que permitió crear ciertas bases políticas.

Estas expresiones de organización, a pesar de su precariedad, resultan vitales para poder llevar adelante acciones colectivas. Encontramos en estas redes, activistas herederos de tradiciones de izquierda, o incluso militantes de algunos partidos; aquí destaca el Partido Comunista del Perú Patria Roja, con una presencia significativa en el magisterio (SUTEP) y en las rondas campesinas. De allí la *aparente* ubicuidad de Patria Roja en los conflictos sociales. Sin embargo, no debemos perder de vista que estas redes, como ya se ha señalado, operan en un contexto de fragmentación tanto horizontal (entre ellas) como vertical (entre ellas y las organizaciones sociales y políticas nacionales), con lo cual no es que sus activistas sigan los lineamientos o estrategias de ciertos grupos nacionales, como podría haber ocurrido en la década del ochenta, sino al contrario: los líderes locales utilizan su relación con alguna estructura nacional para llevar adelante sus demandas básicamente locales.

Existen otras redes importantes que constituyen estructuras de movilización, gestadas en la década del noventa, desarrolladas durante los años del fujimorismo, que a su vez desplazaron o absorbieron a otras redes formadas en la década del ochenta. Durante el periodo mencionado se formó una generación de líderes y organizaciones sociales en torno a un activismo extremadamente pragmático, bajo formas de clientelismo con el Estado o a veces constituyéndose en sus operadores políticos en diversas políticas estatales, socializadas en una retórica antisistema, antiinstitucional, en la que se privilegiaba la relación directa con el líder, por encima de las organizaciones sociales y políticas, los gremios y partidos, y las instituciones del Estado (por ejemplo, los municipios y ministerios). Estos liderazgos se formaron

bajo la pugnacidad del discurso del gobierno entonces vigente, de manera que en sus prácticas se encuentra la idea de que el éxito en la política se alcanza merced a celadas y maniobras, antes que a consensos o plataformas programáticas. Estas redes son dirigidas por diversos personajes, algunos ex funcionarios públicos, ex autoridades electas de diverso tipo (ex congresistas, alcaldes o regidores), que cuentan con cierta experiencia de organización y con lealtades que cultivaron mientras ejercieron el poder. Son redes que muestran un mayor grado de particularismo que aquellas gestadas en los años ochenta.

En el caso de los maestros, estas redes de organización se extienden a los dirigentes del partido que apoya al gremio, Patria Roja; también tienen presencia en un número significativo de regiones otros grupos que compiten por la dirección del gremio. La atención a estos problemas resulta indispensable para estas organizaciones políticas, ya que su presencia entre los maestros es la que les permite tener una vigencia nacional. Se establecen entonces relaciones privilegiadas con el magisterio, debido a las tendencias corporativas de esos partidos, y obligados por las circunstancias, ante la falta de otra alternativa.

Estas protestas pueden catalizar otras, como las de los frentes de defensa, con los que establecen alianzas para plantear juntos demandas más amplias y radicales, y así enfrentarse a autoridades locales o regionales o llegar incluso al nivel de cuestionar políticas económicas del gobierno central. De tener éxito las movilizaciones, dan la apariencia que se asiste a una incontenible irrupción popular, la que sin embargo es relativamente controlada; se ataca por ejemplo determinados locales públicos o comercios que son propiedad de dirigentes o gobernantes cuestionados y no se va más allá.

En el caso de los coccaleros, la movilización misma sirve para activar las redes organizativas. Como por lo general se trata de pequeños propietarios, y las políticas que intentan revertir afectan a todos, es relativamente más sencillo que en otros casos convocar en lo inmediato a quienes se consideran afectados. De modo expreso o tácito se puede comprometer al conjunto de campesinos de una zona. Ocurre entonces un rápido aprendizaje sobre estilos de realizar una protesta y sus diferentes secuencias.

En los conflictos locales, los protagonistas pueden extender redes en dos direcciones: la primera, al interior del territorio, recurriendo a

vecinos y comunidades, lealtades por lo general de pequeños grupos que se pueden ir acumulando. La segunda estrategia para extender redes es buscar alianzas, pasando del ámbito distrital al provincial o regional. En todo caso, la intervención de fiscales, de la Defensoría del Pueblo, la policía y otras instituciones sólo ocurre cuando se ha llegado a una situación límite, por lo que las decisiones se toman buscando soluciones que aseguren alguna condición de estabilidad en el espacio donde se desarrolla el conflicto, más que sopesando las razones y argumentos de cada una de las partes.

En cuanto a los conflictos mineros, ya hemos hecho referencia a que las redes que se forman en torno a ellos existen antes de que haya surgido la preocupación de una comunidad o de unos vecinos por las consecuencias que puede traer una explotación minera en su zona y de que se organicen para enfrentar el problema. Se trata entonces de buscar los intermediarios que los vinculen a un grupo más amplio de grupos de apoyo, tarea que en parte puede encontrarse facilitada porque estos grupos ya habían establecido previamente contactos formales o informales con los sectores que se consideran afectados por la minería.

### *Las oportunidades políticas para la movilización*

En tercer lugar, las protestas requieren un detonante específico dado por la coyuntura. Se presentan momentos clave —generalmente a raíz de cambios en el entorno político (apertura general del sistema político, actuación de grupos de apoyo poderosos, entre otros)<sup>9</sup> o de la implementación de políticas públicas específicas—, en los cuales los beneficios potenciales de la movilización sobrepasan largamente los costos, por la sensación de que las probabilidades de tener éxito son grandes, o en su defecto, porque los costos de no actuar ante ese cambio externo son muy altos, al estar en cuestión asuntos percibidos como críticos.

La reactivación de las protestas en el país desde el 2001, como hemos visto, es una especie de reacción a un entorno favorable dado por la "transición democrática". Se asiste a la apertura general del sistema, a

9. Ver Tarrow (1994).

la actuación abierta de diversos grupos políticos que operan como grupos de apoyo, y a cambios importantes en el régimen político —como la descentralización—, que permiten más espacios para la participación. No sólo se trata de la descentralización sino de la manera apresurada e improvisada como se dio. Esto exacerbó las discusiones sobre la transferencia de competencias y diversas pugnas redistributivas. Además, el crecimiento económico que se registra desde el 2002 y la existencia de más recursos tanto en el gobierno central como en los espacios regionales y locales por concepto de canon, de FONCOMUN, entre otros, aumentaron las expectativas de ganancia mediante la movilización. La población se enfrentaba, por otra parte, a un gobierno al que se percibía como dubitativo, sin rumbo, y dispuesto a hacer concesiones. Todo esto era atizado con discursos políticos que hablaban de una "transición democrática" no sólo como cambio de régimen, sino también como modificaciones sustantivas orientadas a mejorar las condiciones de vida, todo lo cual aumentó las expectativas de la población.

De otro lado, las protestas se extendieron también como una reacción a iniciativas gubernamentales de reforma postergadas durante el gobierno de Fujimori: privatizaciones, combate al narcotráfico, combate a la corrupción, reforma del Estado, reformas sectoriales —entre ellas, en el sector educación—, que aumentaron los costos de no actuar colectivamente, al estar en juego elementos críticos. Algunas de estas discusiones y protestas, como las contrarias a los procesos de privatización, concernían a un tema que se estaba considerando también en otros países de América Latina en el mismo periodo. Sin embargo, para que estas oportunidades sean aprovechadas, y para que se movilicen las redes y recursos de organización existentes, para que se manifieste el sentido común antisistema, tiene que haber quien organice las protestas, quien asuma parte de los costos de la acción colectiva, y ponga a disposición de los participantes diversos repertorios y modalidades de acción, como veremos.

Las oportunidades en el caso de la descentralización surgen por el conocimiento de que se dispone de mayores recursos y por el debate sobre el modo en que se asignan o redistribuyen. Los cocaleros encuentran la oportunidad para movilizarse cuando surgen nuevas disposiciones u ocurren acciones concretas en una zona que perciben como una amenaza inmediata a sus ingresos. Son situaciones sencillas de

advertir por quienes se sienten vulnerados en sus intereses y a veces en lo que consideran sus derechos. La protesta puede llegar a expresar los límites de la intervención del Estado, que eventualmente puede crear más problemas que soluciones, y los campesinos lo saben.

Los maestros, desde los años de retorno a la democracia, se encuentran enfrentados a dos situaciones que los llevan a actuar: de un lado, la defensa de sus salarios (el presidente Toledo prometió duplicarlos durante su gobierno, por ejemplo), y del otro, la desconfianza en cambios que el gobierno quiere promover y que suponen un nuevo ordenamiento, como el de la creación de una carrera magisterial. Las comunidades o vecinos afectados por la minería se encuentran ante una situación en la que, debido al aumento de la rentabilidad, la actividad minera se encuentra en expansión. Así, las oportunidades para la movilización se dan tanto en torno a la reacción frente a nuevas operaciones como al aprovechamiento de los beneficios que generan las operaciones que ya existen.

### *La importancia de los dirigentes y brokers sociales y políticos*

En cuarto lugar, tenemos que en las protestas intervienen diversos líderes, algunos dirigentes de organizaciones que se encuentran sometidos al severo escrutinio de quienes los eligieron, y en otros casos personas que cumplen funciones de intermediación entre una población fragmentada, con una débil capacidad para actuar de manera colectiva y para formular sus demandas y negociarlas, y las autoridades del Estado, generalmente el blanco de los reclamos. En este sentido, *brokers* sociales y políticos. Estos líderes asumen parte de los costos de la acción colectiva, ponen en marcha diversos repertorios de acción, dotan a estos de propósito y sentido estratégico, establecen vínculos con actores externos, forman alianzas, articulan las acciones de un grupo con las de otros, así como con actores sociales y políticos nacionales. No debemos perder de vista que los *brokers* son personajes con juegos propios, distinguibles de los de la población y de los de las autoridades.

Tanto quienes dirigen una protesta como los *brokers* se legitiman porque satisfacen una necesidad. Ambos ponen en práctica experiencias y destrezas adquiridas en alguna militancia política del pasado, en alguna experiencia gremial o de trabajo con las ONG, o en el paso

por el sector público en diversas dependencias (del gobierno central, regional o municipal). También encontramos líderes con experiencia magisterial, profesionales vinculados al sector público (abogados, ingenieros, contratistas), ex asesores de funcionarios públicos, entre otros. Es importante no perder de vista que estos personajes no sólo son importantes porque permiten la acción colectiva, sino porque también la estructuran, le dan sentido, la canalizan, establecen vínculos con actores nacionales que facilitan los procesos de negociación, y evitan los "desbordes", el desorden o la violencia, o cuando menos le ponen ciertos límites, como en el caso de la movilización del 2004 en Huamanga.

El asunto es que, cumplida su tarea, los dirigentes, y especialmente los intermediarios, prácticamente se desvinculan de la población, cuya relación con ellos es utilitaria; de nuevo no puede decirse que cumplan, estrictamente, funciones de representación. Muestra elocuente de esto es que en las elecciones regionales y municipales del 2002, y en las de Congreso, regionales y municipales del 2006, varios de ellos dejaron de lado sus funciones de intermediación y postularon a algún cargo, con magros resultados, salvo contadas excepciones. Estamos ante un precario juego de lealtades: los intermediarios facilitan las influencias y el acceso a quienes toman las decisiones, amplían el arco de alianzas, a la vez que sacan beneficios políticos o personales por la función cumplida. La población que recurre a ellos aprovecha para tratar de institucionalizar su propia organización, proyectarla en el tiempo y contar en el futuro con sus propios contactos, prescindiendo del mediador. Las credenciales obtenidas por este último en el proceso lo llevarán a aparecer nuevamente en otras zonas y en otros conflictos.

En los casos estudiados en este libro, se encuentran dirigencias instituidas en el caso del gremio magisterial y en el de los cocaleros. En el caso del gremio magisterial, puede discutirse si sus líderes son reconocidos por la mayoría del sector; en todo caso, son ellos quienes organizan la protesta, aparecen en los medios y negocian tratando de asumir previamente una posición de fuerza con el gobierno. Y la oposición sindical que aparece en estas coyunturas se mueve en los extremos del mismo discurso; por un lado, es exacerbadamente reivindicativa y renuente a toda reforma que desestabilice las reglas formales y las situaciones de hecho que orientan la carrera magisterial, y por otro, se

propugna la transformación revolucionaria de la sociedad. Aquí también existen dirigencias establecidas que se presentan como interlocutoras a las que obligada mente hay que considerar.

En el caso de los cocaleros, encontramos dirigentes históricos y otros liderazgos en valles y cuencas donde se cultiva la coca, que emergen asediados a veces por opositores o por la misma población de la zona. Ella se muestra atenta a la capacidad de negociar con las autoridades. Los responsables de esta tarea se mueven en el límite, ya que pueden ser acusados de ser concesivos o hasta de traicionar los objetivos de la organización, sobre todo en periodos de movilización masiva. En algunos casos han llegado a ser congresistas. Se les exige, entonces, a quienes fueron electos en ese cargo ser delegados de aquellos que organizaron su campaña, más que representar al conjunto de sus electores. Por esto, ganar posiciones de poder puede tener el efecto no buscado de perder parte de la influencia política alcanzada, ante una población exigente en sus demandas, que desconfía del gobierno central y que ubica dentro del conjunto de instituciones cuestionadas al mismo Congreso.

En los conflictos que ocurren en el medio local se encuentran por lo general *brokers* —intermediarios— más que representantes. Se los necesita para articular alcaldes y regidores cuestionados o de oposición con comunidades y vecinos, para vincularse eventualmente con asesores y profesionales que expliquen los pasos a dar para acudir a las entidades locales del Estado, en tanto sepan de las gestiones a emprender en caso de que las circunstancias los obligue a trasladarse a Lima. Presentadas así las cosas, pesan las tradiciones de organización anteriores de los que ahora aparecen como intermediarios, los conocimientos adquiridos a partir de esta experiencia, los contactos de los que disponen. Este circunstancial privilegio los coloca ante expectativas de asumir responsabilidades de poder en situaciones de cambio en la dirección de las municipalidades o de conseguir beneficios por un probable acceso a una posición de influencia.

Si se trata de los problemas de la minería, se produce una conjunción de actores en la que resulta difícil discernir quiénes son dirigentes, *brokers*, asesores o grupos de interés. Es probable que la movilización permita que antiguos dirigentes de las comunidades renueven su protagonismo, pero su intervención tiene un límite; no pueden llegar al

conjunto de involucrados en el tema. Intervienen entonces las ONG ambienta listas como asesoras de la población o formando grupos de presión impulsando su propia agenda, y promoviendo "lobbies". Con frecuencia, como en el caso analizado de Cajamarca, un sacerdote asume responsabilidades para acercar a las partes, pero tratando de hacer que se tenga en cuenta también sus propios planteamientos y propuestas. Las entidades del Estado envían un personal que se supone dispone de las habilidades suficientes para resolver conflictos, y que se considera a sí mismo como un intermediario; entiende que está cumpliendo tareas de parecido tenor a las de los gerentes de relaciones comunitarias de las empresas. Mientras, los frentes de defensa intentan articular a los actores rurales y urbanos sin alcanzar a asumir la dirección a la que probablemente aspiran, salvo al organizar mítines y manifestaciones.

### *La presencia de actores externos globales*

Finalmente, en algunas protestas encontramos también a actores externos globales, que vuelven enormemente más complejo el estudio de la conflictividad social. En el caso de los conflictos mineros, la intervención de empresas y capitales transnacionales en directorios en los que participan también gobiernos y agencias multilaterales, y cuyo valor en acciones se determina en mercados globales, hace que muchas de las acciones de estos actores se guíen por consideraciones externas y no sólo internas, y que arrastren, por así decirlo, antecedentes, percepciones, evaluaciones y prácticas de otros contextos. De otro lado, quienes plantean reivindicaciones al sector minero son concientes de ello y establecen alianzas con otros actores transnacionales.<sup>10</sup>

Algunos criterios que se utilizarán para evaluar el alcance del conflicto vienen también del exterior, de fuentes de distinta procedencia, como gobiernos, convenios entre países, propuestas de las ONG. Piénsese en el seguimiento de determinados estándares relacionados con el cuidado al medio ambiente, o en la necesidad de consultar a la población sobre el desarrollo de proyectos, especialmente si se trata de

comunidades indígenas; también en el respeto de normas que garanticen los derechos laborales, o en el cumplimiento de líneas de responsabilidad social por parte de las empresas.

En el caso de los conflictos asociados al movimiento cocalero están en juego las políticas estatales de combate al narcotráfico y de erradicación de los cultivos ilegales; aquí estamos ante una actividad altamente dependiente de la dinámica de mercados globales, de las políticas de combate al narcotráfico de los Estados Unidos y de los países vecinos.<sup>11</sup> El aumento de la demanda incentiva también el aumento de los cultivos, las políticas represivas los combaten, y los cocaleros se constituyen en un grupo de interés muy poderoso frente a las políticas del Estado. El protagonismo que adquirió el movimiento cocalero en Bolivia en los últimos años constituye un fantasma que acecha a las élites, y puede tener efectos de arrastre en el conjunto del sistema político, hasta redefinir y ampliar alianzas y producir cambios. Los líderes del movimiento cocalero saben también esto, e intentan usarlo como un factor a tomar en cuenta en el momento de negociar con las autoridades.

En un sentido similar podríamos ubicar los intentos ocurridos en los últimos años de "indigenizar" algunos gremios, particularmente a los cocaleros y las comunidades afectadas por la minería, así como de construir proyectos políticos basados en la reivindicación de la identidad indígena, inspirados en el MAS (Movimiento al Socialismo) o el MIP (Movimiento Indígena Pachacutik) bolivianos, o en el Movimiento Pachacutik ecuatoriano, y de aprovechar las oportunidades de financiamiento y apoyo de actores transnacionales a estas causas.<sup>12</sup> El voluntarismo tiene límites: hasta el momento, estas iniciativas han mostrado pocos resultados, dada la fuerza que aún tienen en el Perú los discursos planteados en términos de clase. Pero no es improbable que un discurso que redefina lo nacional articulándolo con un discurso étnico pueda cobrar vigencia a partir de las experiencias de negociación o de conflicto. Ello respondería tanto a convicciones adquiridas por los actores en el proceso, como a la necesidad de ampliar el círculo de aliados, dándole a la propuesta plataformas más amplias que eviten

10. Ver Andretta (2003), entre otros.

11. Ver Youngers y Rosin (2004).

12. Ver Pajuelo (2007).

que las potencialidades expuestas en la impugnación se agoten en una determinada coyuntura.

\*\*\*

En conclusión, las acciones de protesta son el resultado de una combinación de percepciones críticas respecto al Estado y el orden institucional, sentimientos de agravio e injusticia, y oportunidades que se presentan por sucesos de la coyuntura y que se aprovechan en tanto se cuenta con la intermediación de dirigentes o de *brokers* que asumen parte de los costos de la acción colectiva, movilizan redes, se apoyan en experiencias de organización previas y tratan de establecer vínculos con otros actores para entrar de mejor manera a negociar con las autoridades estatales. Estas acciones colectivas aparecen en un contexto general de fragmentación horizontal y vertical, de "despolitización", con lo cual tienden a estar signadas por dinámicas y consideraciones locales y particulares. Esto las hace al mismo tiempo difíciles de prevenir; cada vez que las protestas ocurren, imponen a las autoridades una desgastante lógica de negociaciones *ad-hoc*. En ocasiones, las hace fáciles de cooptar, en otras pasan por fases de aceptación provisoria y nuevas movilizaciones.

### Algunas implicancias para el futuro de la democracia en el Perú

Como hemos señalado, la naturaleza de las protestas presenta dos grandes desafíos: de un lado, su carácter localista y particularista, lo que entorpece significativamente los procesos de negociación y el establecimiento y cumplimiento de acuerdos. En tanto quienes conducen estas movilizaciones tienen juegos y objetivos propios, suele ocurrir que lo acordado por los "dirigentes" es rechazado por las "bases", con lo cual las negociaciones son en extremo desgastantes e inestables. Todo esto hace que entre los actores primen los comportamientos cortoplacistas y las lógicas no cooperativas, con lo cual se pierden de vista orientaciones más amplias.

Los actores enfrentan grandes dificultades para articular sus intereses y demandas con otros sectores y para situarlos en estrategias políticas y sociales más extensas e incluyentes. Esta situación, por

supuesto, tiene que entenderse en el marco de la debilidad tanto de los partidos políticos como de las organizaciones sociales nacionales —llamados a canalizar y procesar las demandas, a construir la representación—, lo que refuerza la percepción de la gente de no "ser parte" del sistema político. La protesta como recurso exclusivo dificulta advertir horizontes estratégicos de mayor alcance. En algunos casos es resuelta con arreglos y negociaciones de corto plazo con el Estado o queda entre acciones de agudo enfrentamiento seguidas de un repliegue, más que de un sostenido seguimiento de un determinado proyecto. Esto explica parcialmente que se haya podido evitar escenarios de mayor inestabilidad social y política, como los de Bolivia o Ecuador. También explica, en otro plano, que las protestas puedan ser capitalizadas por otras opciones políticas menos estructuradas, personalistas y radicales.

En términos generales, encontramos una gran precariedad en la intervención estatal en los ámbitos locales y regionales, por lo que las demandas que pueden surgir de algunos grupos de interés o actores sociales, o no encuentran cauces institucionales, o los encuentran muy estrechos. En primer lugar, además de las dificultades asociadas a la escasez de recursos y de cuadros profesionales calificados (incluso en Lima y las principales ciudades), se agrega un problema de diseño institucional: un Estado excesivamente complejo y burocrático (sin que la burocracia constituya una ordenada carrera, y con problemas de formación), con competencias mal definidas y en ocasiones hasta contrapuestas entre las diversas instancias del gobierno central, y entre éstas y los gobiernos regionales y locales. La ausencia de políticas de Estado medianamente definidas sobre temas fundamentales —como la expansión de las actividades extractivas y su supervisión, la política antidrogas y de desarrollo alternativo, la política educativa o de descentralización—, así como la falta de coordinación entre las diversas entidades estatales, terminan haciendo confusas o irrelevantes las distintas iniciativas del Estado.<sup>13</sup>

Las tensiones y deficiencias dentro del Estado han aumentado en los últimos años debido a dos razones principales. En primer lugar, por

13. Un ejemplo reciente: la actitud del Ministerio de Energía y Minas con el informe de la Defensoría del Pueblo sobre los conflictos asociados a las industrias extractivas. Ver Defensoría del Pueblo (2007).

el inicio del proceso de regionalización en el 2002, sin haber llevado a cabo una reforma integral del Estado, con lo que los problemas de gestión y delimitación de competencias se hicieron más evidentes. Así, la lógica descentralizadora, sin un adecuado diseño institucional y en un contexto de aguda debilidad de los actores políticos, ha generado en muchos lugares lógicas contrapuestas entre los ámbitos nacional, regional, provincial y distrital, y en el extremo, entre los centros poblados, que suelen ser resueltas no sobre la base de propuestas integrales de desarrollo, sino con la simple repartición (y consiguiente atomización) de los presupuestos.<sup>14</sup>

En segundo lugar, paradójicamente, el Estado ha perdido legitimidad por el crecimiento económico que experimenta el país desde el 2002. Este crecimiento ha permitido que crezca la recaudación, lo que ha hecho que el presupuesto público también aumente.<sup>15</sup> En un contexto de escasez, cuando es poco lo que se puede hacer más allá de cubrir los gastos corrientes, la ineficiencia del Estado parece no llamar la atención. Sin embargo, cuando los ingresos aumentan y comienza a haber recursos que no se logran gastar por diversos problemas de gestión, es cuando la ineficiencia del Estado se hace más evidente. Cuando esto último ocurre, en ocasiones se produce un juego de imputaciones entre las autoridades del gobierno central y las del gobierno subnacional relativo a la falta de eficiencia en el uso de los fondos recibidos.

En un contexto así, el Estado es fácilmente "capturado" por intereses particulares, ya sea burocracias locales o grupos de poder, que lo "colonizan", perdiéndose en el proceso la atención en los intereses generales de la sociedad, particularmente de los más débiles. El Estado, que debería cumplir funciones de árbitro en algunas disputas, y que debería fijar criterios de política que incentiven prácticas conducentes al desarrollo, termina prácticamente cerrando los caminos institucionales de procesamiento de los conflictos, con lo que, para quienes pueden

14. Ver Torres (2006).

15. Los ingresos corrientes en el presupuesto público pasaron de 35 mil millones de soles en el 2004 a 41 mil millones de soles en el 2005, y llegaron a 51 mil millones de soles en el 2006. Ver Francke y Mendoza (2006). Otro indicador revelador es que la recaudación tributaria en el 2007 creció un 98% respecto a la del 2001, según APOYO Consultoría.

organizarse y superar los problemas de acción colectiva, el camino es la movilización y la protesta. Pero dado el carácter local de la mayoría de los conflictos, y dada la debilidad del Estado en los ámbitos locales, el camino parece ser, cada vez más, desarrollar acciones capaces de llamar la atención del Poder Ejecutivo en Lima, y lograr que éste intervenga de manera directa. Llama la atención, finalmente, cómo a pesar de que en el Estado peruano, en los últimos años, se han abierto múltiples espacios de participación y concertación ciudadanas, estos espacios no han logrado incidir sobre un procesamiento institucional de las demandas de la población. Esto último demuestra, en parte, los problemas de diseño institucional, y en parte, la debilidad y el aislamiento de las organizaciones de la sociedad civil.<sup>16</sup>

Ocurre que, al no existir mediaciones institucionales, dada la debilidad de los partidos y de las organizaciones sociales y del Estado, la protesta aparece para diversos grupos de interés como una oportunidad para hacerse oír; ella tiende a asumir la forma de estallidos esporádicos con reivindicaciones particularistas, articuladas por intermediarios o dirigentes, que tienen como estrategia la confrontación y la radicalidad, para poder negociar en el escenario nacional. De otro lado, tenemos un Estado precario, débil, con agencias que actúan sin coordinar entre ellas y hasta en competencia, sometido a los intereses de los poderes locales, con respuestas reactivas y de corto plazo; esto hace que las protestas sean difícilmente negociables. La voz, el hacerse escuchar, puede cambiar en este caso el estado de cosas, convocar a otros actores y obligar a que intervenga una autoridad superior a la que en principio debía resolver el problema. Sin embargo, no todos tienen capacidad de movilización, con lo cual la marginación de algunos sectores se mantiene. Se retoma entonces el clásico argumento de Hirschman en su texto *Salida, voz y lealtad* (1977).

Hasta el momento, hemos puesto énfasis en el conflicto social. Sin embargo, como decía Ralph Dahrendorf (1959), en la teoría sociológica podría hablarse, junto a una "sociología del conflicto", de una "sociología del orden". Dahrendorf llamaba también la atención sobre

16. Sobre este tema ver, desde perspectivas diferentes, Meléndez (2003); Remy (2005); y Grompone (2005).

la necesidad de evitar contraponer ambas cosas, que en realidad son dos dimensiones intrínsecas de la realidad social. En este libro se ha privilegiado el tema del conflicto. Los problemas del orden pueden derivarse de campos de interpretación alternativos. La integración social y política supone la capacidad de institucionalizar procesos bajo determinadas pautas, de definir prioridades, crear jerarquías, y desde allí, establecer las bases de las obligaciones políticas y sociales. A su vez, tiene que encontrar fundamentos para un ejercicio de la autoridad en el que se reconozcan condiciones que atiendan a intereses diversos, y que en situaciones extremas pueden llevar a ejercer la coacción. Tratando de dar un paso más adelante en relación con esta dicotomía, puede sostenerse desde una perspectiva pluralista, la productividad de los conflictos, en la medida en que renuevan y sitúan en otro plano la estabilidad misma. Del mismo modo, la búsqueda de que predominen normas y valores que sirvan de referencia a individuos y grupos puede facilitar la afirmación de la democracia.

El problema surge —como se ha expuesto aquí— cuando los intereses desbordan un orden que quisiera contenerlos y se vuelven disruptivos, en buena medida por la ausencia de mediaciones o por las deficiencias en el proceso de institucionalización. O bien, cuando esos mismos referentes institucionales, por inapropiados o distantes, no son tomados en cuenta por los actores, o saben que no pueden incidir en ellos, sino a través del enfrentamiento. La convergencia positiva que en ocasiones puede existir entre orden y conflicto, tiene como contrapartida no deseada un desenlace sin aparente resolución, si a la debilidad del Estado le corresponde también la debilidad de la sociedad.

Parece haber expresiones en el Perú de una cultura política con aspiraciones de igualdad y con una fuerte conciencia de derechos, ciertos avances materiales, la consolidación relativa de la democracia como régimen político-electoral, y procesos de individualización, integración y modernización —más en algunos núcleos, sectores y regiones que en otros—, con algunos bolsones importantes de marginalidad. Así, tenemos el derrumbe de las estructuras tradicionales de autoridad e identidad, y la aparición y desarrollo de aspiraciones y valores democráticos, igualitarios, pero que no logran cuajar dentro de un nuevo marco institucional, en medio de la gran precariedad del Estado. Y algunos avances con la permanencia de núcleos duros de pobreza. Viendo

las cosas desde este ángulo, el problema con los conflictos no son ellos en sí mismos, sino la debilidad de los mecanismos institucionales para procesarlos de manera pacífica, y preservando el interés general de la sociedad, empezando por los más vulnerables, frente a la acción de grupos de interés específicos. El problema nuestro es precisamente la debilidad de los partidos, la inexistencia de un sistema de representación estable y legítimo. De allí que la protesta social aparezca poniendo en cuestión la gobernabilidad democrática.<sup>17</sup>

¿Qué perspectivas se abren hacia el futuro? Visto lo que se ha expuesto en este libro, no se trata de formular suposiciones apresuradas sobre lo que va a ocurrir en los años venideros, sino de señalar algunas tendencias que parecen estar perfilándose. En un contexto de crecimiento económico, en buena medida no esperado en esa magnitud, se vuelve más sensible la atención a las desigualdades sociales. En el proceso conviven la ya mencionada fragmentación y desarticulación, con otras expresiones que apuntan a la reconstrucción del orden político; orientaciones que promueven la modernidad política y económica, con manifestaciones antisistema capaces de concitar adhesiones amplias y volátiles a la vez.

Algunos hechos señalan cambios en el carácter de la protesta, un proceso que, examinando desapasionadamente los acontecimientos, resultaba razonable esperar. La protesta sigue manteniendo su carácter territorial, si bien con mayor frecuencia alcanza una repercusión nacional. Más que responder a un fortalecimiento de la organización o al surgimiento de movimientos sociales consolidados, esto se debe a la inevitable extensión de las redes de información, que permite actuar en conjunto a los protagonistas de las movilizaciones.

En parte por las dificultades de innovar en el ámbito institucional, estos actos de impugnación han sido recientemente "criminalizados" por el gobierno, pudiendo ser sancionados presidentes regionales y alcaldes con la inhabilitación y hasta con sanciones penales, si participan en huelgas y manifestaciones (lo que surge de una interpretación constitucional demasiado amplia en sus alcances). Al bloqueo de caminos se lo vincula con la extorsión, extendiendo la tipología de este delito más

17. Sobre este tema ver Camou (1995) y Labastida *et al.* (2000).

allá de su definición estricta, según la cual consiste en sacar ventaja económica o de otra índole, en perjuicio de un tercero. También se exonera de toda responsabilidad penal a policías y miembros de las fuerzas armadas, cuando en el cumplimiento de su deber y usando sus armas de forma reglamentaria, causan lesiones o muerte a una persona, cuando este hecho debiera quedar a cargo del discernimiento de los jueces.

No puede esperarse que los gobiernos se preocupen por construir una oposición política y social; no es tarea que les incumba. Un problema diferente es desconocer o desacreditar sistemáticamente las manifestaciones de impugnación cuando ellas se presentan. El gobierno, advirtiendo acaso la precariedad de sus opositores, pero no percibiendo con claridad lo provisorio de su propia legitimación, no tiende puentes a los presidentes regionales, autoridades locales, movimientos sociales. Pasar por alto a quienes debieran ser sus interlocutores lleva a que las formas de expresión de demandas no puedan moderarse y a que el Ejecutivo ni siquiera se encuentre en condiciones —en una sociedad tan heterogénea y cambiante— de tener un esquema consistente de interpretación de lo que está ocurriendo en el país. Las protestas entonces parecen tomar a este Ejecutivo por sorpresa y las únicas respuestas disponibles son entonces la represión o las soluciones provisorias.

Estas nuevas iniciativas sociales y respuestas del Estado ocurren en un escenario donde el apoyo al gobierno difiere extremadamente según los estratos socioeconómicos, lo que eventualmente puede desembocar en una polarización social y política. Resolverla requiere reformas, nuevas orientaciones en las políticas sociales y políticas de inclusión, e imágenes y gestos que indiquen que efectivamente se están dando pasos consistentes para lograrlo.

## Bibliografía

ANDRETTA, Massimiliano

2003 "Transnational Activists: From Shared Ideas to Collective Identity. The Case of the First European Social Forum". En: <http://www.afsp-msh-paris.fr/activite/groupe/germm/collgermm03txt/germm03andretta.pdf>

CAMOU, Antonio

1995 *Gobernabilidad y democracia*. México D.F.: IFE.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN (CVR)

2003 *Informe final*. Lima: CVR.

DAHRENDORF, Ralph

1959 *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford: Stanford University Press.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2007 "Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú. Informe extraordinario". Lima.

FRANCKE, Pedro y Armando MENDOZA

2006 "2007: el presupuesto público en un año de 'vacas gordas' ". En: *Economía y Sociedad*, n° 61, Lima, CIES, pp. 37-42.

GROMPONE, Romeo

2005 *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

HIRSCHMAN, Albert

1977 *Salida, voz y lealtad* (1970). México D.F.: FCE.

HUNTINGTON, Samuel

1972 [1968] *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.

JENKINS, J. Craig y Bert KLANDERMANS (eds.)

1995 *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- LABASTIDA, Julio, Antonio CAMOU y Noemí LUJÁN (comps.)  
2000 *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*. México: IIS-UNAM, FLACSO.
- LINZ, Juan y Alfred STEPAN  
1996 "Towards Consolidated Democracy". En: *Journal of Democracy* 72.
- MCCARTHY, John y Mayer ZALD  
1977 "Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory", En: *American Journal of Sociology*, vol. 82, n° 6, mayo, pp. 1212-1241.
- MCADAM, Doug, John MCCARTHY y Mayer ZALD (eds.)  
1996 *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MCADAM, Doug, Sidney TARROW y Charles TILLY  
2001 *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MELÉNDEZ, Carlos  
2003 "Líderes y participación política. La promoción social y el sistema político: un drama sobre vidas paralelas. Lectura de ocho proyectos auspiciados por Siembra Democracia". Documento inédito. Instituto de Estudios Peruanos.
- MERTON, Robert  
1968 *Social Theory and Social Structure*. Free Press.
- MOORE, Barrington  
1989 [1978] *La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión*. México D.F.: UNAM.
- PAJUELO, Ramón  
2007 *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Konrad Adenauer.
- REMY, María Isabel  
2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- ROMERO, Catalina y David SULMONT  
2000 "El estudio de los valores en el Perú". En: *Debates en sociología* 25, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 245-281.
- RUCHT, Dieter (ed.)  
1991 *Research on Social Movements. The State of the Art in Western Europe and the USA*. Boulder, Co.: Westview Press.
- TANAKA, Martín  
2006 "El informe de la CVR y los partidos políticos en el Perú". Documento inédito.
- 2001 "¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980-2000". En: Jane Marcus y Martín Tanaka, *Lecciones del final del fujimorismo. La legitimidad presidencial y la acción política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- TANAKA, Martín y Carlos MELÉNDEZ  
2005 "¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana?". En: Patricia Zárate (ed.), *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- TARROW, Sydney  
1994 *Power in Movement. Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TORRES, Javier  
2006 "Municipalidades provinciales en el altiplano: alcances y límites de gobierno y fraccionamiento territorial. El caso de Chucuito", Manuscrito.
- UBILLUZ, Juan Carlos  
2006 *Nuevos súbditos. Cinismo y perversión en la sociedad contemporánea*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- YOUNGERS, Coletta y Eileen ROSIN (eds.)  
2004 *Drugs and Democracy in Latin America. The Impact of U.S. Policy*. Lynne Rienner Pubs.

Diagramación: Silvana Lizarbe  
Corrección de textos: Sara Mateos  
Impreso en los talleres gráficos de  
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA  
Psje. María Auxiliadora 156 - Breña  
Correo-e: tareagrafica@terra.com.pe  
Telfs.: 332-3229 / 424-8104  
Abril 2009 • Lima-Perú

## Serie Ideología y Política

- *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual.* Romeo Grompone. 2005.
- *Perú en la era del Chino. La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador.* Yusuke Murakami. (Coed. CIAS-IEP). 2006.
- *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales.* Ramón Pajuelo Teves. (Coed. KAS- IEP). 2006.
- *Batallas por la teoría. En torno a Marx y el Perú.* Guillermo Rochabrún S. 2007.
- *El nacimiento de los otorongos. El Congreso de la República durante los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000).* Carlos Iván Degregori y Carlos Meléndez. 2007.
- *Violencia y autoritarismo en el Perú: bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori.* Jo-Marie Burt. 2009.

En este libro participan jóvenes y experimentados analistas de los movimientos sociales y políticos como Romeo Grompone, Martín Tanaka, Carolina Garay, Elisa Wiener Bravo, Julio Vargas, Anahí Durand Guevara y Carlos Meléndez Guerrero que examinan las protestas sociales ocurridas en el Perú desde poco antes del retorno a la democracia; es decir desde el fin de la era Fujimori. Entre los temas tratados se encuentran el poder real de los alcaldes provinciales, las tensiones entre las autoridades locales y los maestros de Ayacucho, las protestas cocaleras, y los conflictos entre las comunidades y la empresa minera Yanacocha en Cajamarca. Una publicación que permite comprender los movimientos sociales en el contexto de una transición democrática inestable, la débil intervención del Estado en algunas zonas, y un crecimiento económico desigual.

*IEP Instituto de Estudios Peruanos*

**IEP**  
**BIBLIOTECA**



05063

ISBN: 978-9972-51-241-4



9 789972 512414