



Comunicación gubernamental y gestión de conflictos socioambientales

Recibido: 29 de agosto de 2011
Aceptado: 27 de febrero de 2012
Publicado: 31 de octubre de 2012

Sandro Macassi Lavander
semacassi@pucep.pe
Pontificia Universidad Católica del Perú

Resumen: El artículo aborda de manera exploratoria las capacidades y limitaciones comunicacionales estatales y de las unidades de gestión de conflictos para la transformación de los conflictos socioambientales. Se analiza el tipo de intervención que los Gobiernos en el Perú realizaron en el espacio mediático, a raíz de los conflictos que más trascendencia pública tuvieron. Asimismo, se describe la información en la gestión gubernamental de los conflictos y su rol en la prevención y transformación de los conflictos. Por último, se discute el relacionamiento comunicativo que el Estado viene desarrollando con los ciudadanos a través de la gestión que hace de los conflictos desde una perspectiva de gobernanza y construcción de valor público.

El artículo concluye que la dimensión comunicativa está presente en todo el proceso de la gestión de los conflictos, y por lo tanto, debería estar articulada a un diseño institucional de un sistema nacional de gestión de conflictos que priorice la prevención y la transformación en lugar de un enfoque administrativo de las crisis.

Palabras clave: Conflictos socioambientales, comunicación gubernamental, gestión gubernamental de conflictos, sistema de alerta temprana, prevención de conflictos.

Abstract: *This article explores the State and its units of conflict management's capacities and limitations to transform social environmental conflicts. The analysis focuses on the type of intervention that Peruvian governments had been using in the media arena in response to the escalation of public conflicts. Furthermore, the article also focuses on how the government can use the information to play a role in the transformation and*

prevention of conflicts. Lastly, the discussion considers how the government handles its communication engagement and strategy with the citizens through conflict management -from a governance and public value perspective.

The article concludes that the communication dimension is part of any government conflict management approach; therefore, it should be embedded within a national system for conflict management that puts the priority in the prevention and transformation of conflicts, rather than on the administration of crisis.

Key words: *Environmental Conflicts, Governmental Communication, Government Conflict Management, Early Warning System (EWS), Conflict Prevention.*

1. Introducción

La preocupación por los conflictos sociales no lleva más de una década en el Perú, su crecimiento evidenciado por el seguimiento que hace la Defensoría del Pueblo (2012: 37) muestra una recurrencia que solo es posible explicarla a través de ciertas condiciones estructurales que producen ese número de conflictos. Al respecto, Mitchell (2005) señala que cuando los conflictos surgen repetidamente y las negociaciones centradas en los asuntos y causas inmediatas no se llegan a soluciones satisfactorias suelen producir re-escalamientos o el surgimiento de similares conflictos en otras comunidades. Esto implica que existen condiciones estructurales que las están generando.

En nuestro medio está claro que los cambios estructurales introducidos por las leyes fujimoristas de 1992 crearon facilidades para la inversión de las industrias extractivas sin crear estándares sociales y ambientales que estén a la altura de dichas facilidades de inversión (Huamaní y otros, 2012). De otro lado, tampoco el Estado estaba preparado para asumir un rol diferente en las zonas donde la minería se asentaría, de manera que sus capacidades de gerencia social, control ambiental (Arellano, 2008: 8), de defensa de los derechos y de sus capacidades comunicativas, tampoco han ido a la par de los esfuerzos puestos en modernizar al ente de recaudación de impuestos (SUNAT) o a las unidades encargadas de facilitar la inversión (INGEMET, MINAM, Pro-inversión). Por ello, el Estado “se muestra mucho más inclinado hacia la promoción de la inversión que a la regulación y control de la actividad minera” (De Echave y otros, 2009: 390; Aste y otros, 2004: 42). Esto explica que el crecimiento geométrico de las concesiones que pasaron de 2258 millones de hectáreas en 1991 a 15 597 millones el año 1997 y a 23 931 para el año 2012 (INGEMET, 2012). Esto también generó un crecimiento geométrico de los conflictos sociales y hoy en día se expresan recurrentemente en diversas zonas del país.

La respuesta del Estado al aumento de la conflictividad no ha sido acertada: los dos Gobiernos posteriores a la dictadura abordaron los conflictos desde la óptica política, reduciendo el conflicto a la emergencia de líderes con capacidades de movilización social que demandan cuotas de poder y con habilidades para capitalizar el descontento social. En términos de gestión, la respuesta ha sido la “administración de las crisis” (*Conflict Management*) centrándose en el intercambio de obras por paz social, lo cual no hacen

sino reforzar el caudillismo y el populismo estatal. Recientemente en algunos sectores ha cambiado la óptica de cómo entender los conflictos, asumiéndose una óptica de resolución de conflictos (*Conflict Resolution*) centrando la gestión gubernamental, la negociación y la obtención de acuerdos o convenios entre las partes (Huamaní, 2012: 27).

El Estado peruano no ha incorporado (en sus políticas públicas de gestión de los recursos naturales) enfoques de transformación de los conflictos que generen cambios en las relaciones entre las partes o promueva soluciones integradoras o cambios en la legislación, en los procedimientos administrativos o en la gestión comunicativa del conflicto. Sobre este último punto nos centraremos en el presente artículo.

La comunicación juega diferentes roles en la gestión gubernamental de los conflictos socioambientales: es el medio por el que expresan su mal o buen relacionamiento (Cabrera 2003: 36), es el escenario donde discurren las representaciones públicas de los conflictos (Mander, 1999), es al mismo tiempo una vía de transparencia y diálogo sobre las decisiones gubernamentales y permiten obtener los cambios en las dinámicas psicológicas (Mitchell, 2010) que sostienen a los conflictos. Además, son mecanismos que contribuyen a la polarización de los conflictos (Pruitt y Rubin, 1986). Por último, es una herramienta para la transformación de los conflictos y reconstrucción de las relaciones (Lederach, 1998).

El objetivo de este artículo es comprender el rol que viene cumpliendo la comunicación gubernamental en la gestión de los conflictos socioambientales. En ese sentido, se propone un estudio exploratorio enfocado en la comunicación viene siendo usada (o no) en las instancias que gestionan conflictos, en las actuaciones de información y comunicación, en el relacionamiento con el ciudadano y en la participación del Gobierno en el espacio mediático que aborda el conflicto.

2. Gobierno, espacio mediático y conflictos

Los conflictos socioambientales pasan por diferentes etapas en su ciclo de vida: de ser latentes pasan a un periodo de maduración, de escalamiento y de crisis; después sucede un periodo de distensión que da paso a procesos de diálogo o negociación y en algunas ocasiones a un proceso de transformación. De Echave (2009) observa que al inicio del conflicto, cuando está limitado al entorno local o provincial, el conflicto se traslada al espacio radial, donde diferentes partes secundarias toman posición a favor de una de las partes, tratando de inclinar la balanza hacia una de ellas.

Sin embargo conforme el conflicto crece, amplía sus dimensiones y canaliza demandas insatisfechas por el Estado (Gil, 2009: 376). Los escenarios mediáticos también se amplían y llegan a las dimensiones regionales y nacionales como parte de una estrategia de visibilidad de los conflictos que es incorporada en la estrategia política (Macassi, 2002), especialmente los conflictos que no pueden resolverse a nivel local y requiere del concurso de los decisores nacionales para una “resolución” favorable a sus intereses.

Durante este proceso ocurren dos transformaciones. En primer lugar, el Gobierno reemplaza a la empresa como parte protagónica del conflicto, usualmente en defensa de la inversión, o en defensa del orden público. Sin embargo, la segunda transformación es la pérdida del rol imparcial del Estado pues todo el aparato estatal se orienta a desarrollar una serie de dinámicas sociocognitivas a través de los medios, con el fin de deslegitimar a sus líderes, las demandas, sus hechos y su base social, usando los medios y sus operadores mediáticos con este fin.

Rápidamente la intervención del Gobierno se convierte en un factor de mayor polarización, logrando lo que Mitchell (2010: 59) define como un endurecimiento de las posiciones que redundan en que los miembros de ambas partes se vean coaccionados a tomar partido por una de las posturas, haciendo suyos sus discursos, sus defensas o sus ataques. La participación del Gobierno como “tercero partidario” suma más desequilibrio de poder al ya existente en el conflicto (entre empresa y comunidad). Según Fisher (2001: 12) “sin un cierto grado de paridad de poder, el proceso de intervención puede fácilmente transformarse en una farsa en la que la parte más poderosa influye en la interacción en beneficio propio y sin tratar los problemas de fondo”. Así, el Gobierno se enfrasca en una lucha mediática centrada en las posiciones, los ataques verbales, las acusaciones mutuas, generando una subdinámica de escalamiento mediático que deteriora la imagen que ambos tienen del otro.

Hay que subrayar, no obstante, que en el escenario mediático el Estado no es el único que juega un rol. Las partes buscan visibilizar (o invisibilizar) los hechos del conflicto en función de sus intereses; los actores políticos presionan por una solución autoritaria y enérgica o por una solución dialogada en función de la actitud asumida por el Gobierno. Las empresas, por su parte, desarrollan sus propios *lobbys* con los medios y no pocos periodistas y editores hacen suyas las posiciones y demandas de las empresas y, en menor medida, de las comunidades.

En algunos conflictos (como el de Conga, entre la población de Cajamarca y Newmont-Buenaventura) se ha observado que el espacio mediático termina sustituyendo el espacio de diálogo entre la empresa y la comunidad, entre el Gobierno y las organizaciones. Luego de la ruptura de las negociaciones, las opiniones, decisiones y mensajes se realizaron enteramente a través de los medios (que hicieron de “palomas mensajeras”) no sin reescribir gran parte de los contenidos. Incluso con la facilitación de dos sacerdotes (Gastón Garatea y Miguel Cabrejos) las organizaciones y el Gobierno continuaron su “diálogo” a través de los medios. De esta manera, la lógica mediática de drama, simplismo, etnocentrismo y sensacionalismo (Wolfsfeld, 2001: 12-23) sustituyó a la lógica política y esta a un proceso planificado y técnico de transformación del conflicto. En palabras de Lederach (1991: 7), “los medios representaban un recurso escaso y muy necesitado para que los actores del conflicto lograran sus objetivos”, convencer al público, pues de eso dependía la legitimidad de las protestas o el apoyo a la opción autoritaria.

La consecuencia inmediata de esta dinámica mediática es la disminución de las oportunidades que el Gobierno tiene para una solución dialogada, debido a que la intervención de los funcionarios en el espacio mediático no sirve para distender o estabilizar el conflicto, sino que generan una actitud defensiva de la otra parte y un endurecimiento de las posiciones

de los grupos demandantes, abonando el proceso de polarización que suele ser la antesala a las crisis y a la violencia.

La consecuencia a mediano plazo es que el Gobierno pierda control sobre la dimensión pública del conflicto, pasando este a manos de los editores y periodistas, quienes “pueden funcionar selectivamente para acelerar, desacelerar, clarificar o redefinir los conflictos sociales (Strohm, 1999: 60) dejando al Gobierno al vaivén de la agenda que construyen los medios y frente al cual el Gobierno pasa a una posición reactiva.

Además, editores y periodistas tiñen la agenda del conflicto con sus propios intereses, a través del enmarcamiento que hacen de las noticias de conflictos, definiendo el problema, atribuyéndoles una causalidad; haciendo juicios y estereotipando a los actores; orientando cauces de solución (Entman, 1993). En el caso de los medios capitalinos conservadores, se enmarca el conflicto desde una visión bipolar entre el “principio de autoridad / debilidad”, “Estado de derecho / negociación” o entre “inversión minera / subdesarrollo”, arrastrando al Gobierno a una discusión dualista (figura 1), donde tiene que situarse en uno de los dos extremos.

Figura 1: Argumentación mediática de los modelos de desarrollo involucrados en los conflictos.



Fuente: elaboración propia.

Se trata de una secuencia lógica de acontecimientos futuros que se muestran como opuestos absolutos y que no permiten combinaciones, ni opciones alternativas, ni el cuestionamiento a uno de los supuestos base. La deliberación pública se reduce y los medios enmarcan las opiniones en “blanco y negro”, de manera que si se emite un juicio cuestionador al proyecto minero o favorable a los actores de la protesta se activa la “secuencia-hechos” que posiciona al vocero o autoridad como “enemigo” de las inversiones y del desarrollo o que apoya la “vuelta al pasado”. Según Bebington (2009: 155) se constriñe el debate público y no se evidencian los desacuerdos existentes sobre los modelos de desarrollo que están en confrontación.

En consecuencia, el espacio mediático se convierte en sí mismo en una arena donde se escenifica el conflicto y donde el Gobierno es presionado por una u otra solución. Va a depender de las capacidades de sus operadores mediáticos para que el Gobierno tenga o no margen de maniobra en sus decisiones sobre la gestión del conflicto. Por el contrario, sus decisiones pueden ser cambiantes en función de las presiones de la agenda mediática y de los vaivenes de la aprobación presidencial.

Por su parte, los periodistas regionales, como bien lo recoge Willer (2010) en diversas entrevistas, tienen problemas similares para comunicarse con las autoridades del Gobierno central. Cuando los conflictos emergen, las autoridades no acceden a las entrevistas y no desarrollan siquiera una estrategia mediática en las regiones para comunicar, explicar, aclarar o por lo menos llamar a la calma cuando surgen las crisis. De cierta manera, el espacio mediático regional es abandonado por las autoridades nacionales quienes se centran en la agenda que los medios nacionales plantean. Por tanto, en el espacio regional, la cobertura de los conflictos es predominante especulativa, se tiende a poner más peso en los actores organizados que acceden a entrevistas o al rebote de noticias del Gobierno o de la empresa que centra su participación en los medios de la capital.

Por todo lo discutido, el espacio mediático es clave para la gestión de los conflictos, tanto desde una óptica tradicional de lucha política como desde una perspectiva de la transformación del conflicto. Si lo vemos desde la perspectiva de gobernabilidad, una inadecuada gestión mediática del conflicto tiene un impacto directo en la percepción de eficiencia de los gobernantes e incide en el respaldo presidencial. Además, puede amenazar el débil equilibrio entre la agenda mediática y la agenda gubernamental, arrinconando al Gobierno a una situación defensiva.

Desde el punto de vista de la gestión gubernamental del conflicto, el espacio mediático (en los territorios donde se anclan los conflictos) se ha convertido en la fuente principal para la construcción de los consensos en torno a las causas, naturaleza y consecuencias del conflicto, así como para la formación de estereotipos sobre las “partes” y la acumulación de emociones y actitudes negativas en la población, reforzadoras del radicalismo. Al producirse el abandono gubernamental se deja de lado un espacio donde el conflicto se transforma y amplía, donde se puede polarizar y escalar; perdiéndose la oportunidad de una actuación preventiva o de gestión del conflicto a través de los medios locales y regionales.

3. La comunicación en las unidades de gestión gubernamental de conflictos

Antes de abordar la dimensión comunicativa, intrínseca en los conflictos, es necesario subrayar que no existe un “sistema” de gestión como tal, sino la existencia de elementos dispersos, unidades que realizan labores de atención a crisis y emergencias, pero en la práctica la actuación gubernamental se encuentra centralizada, desarticulada y con superposición de funciones (Huamaní y otros, 2012) frente a la cual los recientes Gobiernos han impedido expresamente su desconcentración y descentralización para mantener incólume el control sobre las decisiones relacionadas a la inversión minera. De otro lado, Tanaka (2010) encuentra que las unidades que se dedican a atender los conflictos tienen muy pocos recursos humanos y materiales, lo cual hace casi imposible atender la conflictividad existente.

A nivel de las prácticas de gestión de los conflictos, Huamaní y otros (2012) sostienen que los funcionarios (e incluso los operadores políticos adosados a los Gobiernos) carecen de las capacidades, herramientas teóricas y metodológicas para gestionar los conflictos. Se interviene sin diagnósticos adecuados, sin enfoques preventivos, centrados en las crisis y en esquemas de negociación transaccionales. A nuestro juicio, dicha situación de privación técnica genera condiciones para que los enfoques políticos, que priorizan la lucha y la confrontación, sean los que primen al momento de abordar los conflictos.

En un estudio realizado sobre los comunicadores de las unidades de gestión de conflictos y de los ministerios encargados de abordarlos, encontramos dos problemas claves. El primero es que los comunicadores adscritos centran su labor en la gestión de la imagen de las autoridades, preocupados de que las actividades promocionales tengan la visibilidad adecuada en los medios o se centran en obtener entrevistas en los medios o conducir la agenda de relaciones públicas del ministro, presidente regional o director. Difícilmente los comunicadores abordan o asesoran a los decisores en temas relacionados a los conflictos y menos aún manejan una perspectiva de transformación de los conflictos (Macassi, 2012). De esta forma, no se potencia la capacidad estratégica de la comunicación para desarrollar discursos preventivos y orientar la decisión hacia procesos de distensión y des-escalamiento necesarios para un mejor abordaje.

El segundo problema identificado en el estudio es que los medios de comunicación no son objeto de análisis y de intervención preventiva por parte de las unidades de gestión de conflictos (Macassi, 2012), pese al reconocimiento de la centralidad de los medios en los conflictos, tanto para contribuir en el escalamiento, como para incentivar la violencia. Frente a este diagnóstico, las unidades de prevención y los comunicadores institucionales (y por ende el Estado) no disponen de lineamientos, propuestas, protocolos o acciones de intervención para abordar en los conflictos el rol que frecuentemente los medios cumplen para avivar los mismos.

En general, podemos observar que es muy poco lo avanzado en la sociedad civil. Se pueden destacar algunos proyectos como el implementado por la A. C. S. Calandria posterior al conflicto de Puente Montalvo (Moquegua), los cuales buscaron desarrollar capacidades en los periodistas para una cobertura transformativa del conflicto; otras experiencias del

proyecto PREVCON, impulsado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), desarrollaron capacitaciones generales a periodistas regionales y recientemente un proyecto del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) capacitó a periodistas del Cuzco y Cajamarca. Sin embargo, fueron acciones aisladas que no han sido continuadas.

El reconocimiento de la contribución de los medios en las fases de escalamiento y de crisis es compartido no sólo por el Gobierno, sino también es preocupación de quienes trabajan en los procesos de facilitación y mediación. No obstante, en la etapa de poscrisis, Huamaní y otros (2012: 27) encuentran una seria debilidad del Estado para abordar los cambios sociocognitivos operados en las partes durante el conflicto y que es necesario abordar para evitar procesos de re-escalamiento o desplazamiento hacia nuevos conflictos (Mitchell, 2010). De igual manera, en otras latitudes, muchas instituciones han hecho uso de medios para apoyar procesos de transición y de reconciliación, a fin de generar cambios de actitudes y promover distensiones (Adam y Thamotheram, 1996) o han desarrollado programas que apoyan los procesos de reconstrucción de relaciones y en muchos casos como lo anota Howard (2002: 16), se han realizado adaptaciones de la cultura popular tales como dramas, novelas radiales y televisivas, teatro callejero y afiches.

Observamos, por tanto, que el Gobierno no desarrolla estrategias comunicativas para promover la reconciliación en las regiones, donde los conflictos han sido muy agudos y las pérdidas humanas cuantiosas. El programa “Cultura de Paz”, del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, premia todos los años reportajes y programas que promueven la cultura de paz. Empero, esta labor está disociada de la tarea que cumplen las unidades de gestión de conflictos. En consecuencia, se desperdicia el potencial que los medios tienen para cambiar las actitudes negativas y para construir confianza. Al fin de cuentas, además de la participación en medios, la única forma en que se comunica el Estado en los conflictos socioambientales es la intervención policial y el estado de emergencia, los cuales agudizan la fractura entre Estado (el Gobierno en ejercicio y los sucesivos) y las comunidades; y deja muchos pasivos sociocognitivos (venganza, exclusión, ninguneo, entre otros) que redundan en el rechazo a otras inversiones, por más que estas tengan reglas de juego diferentes o busquen mejorar los estándares sociales y ambientales. En conclusión, el abandono del Estado también se expresa en el campo comunicativo.

4. La dimensión informativa en la gestión gubernamental de los conflictos

Periodistas y empresas responsabilizan repetidamente a la falta de información gubernamental de ser la causa de los conflictos. Ciertamente es un problema crítico, pero no explica toda la gestación de los mismos, porque no se trata de tener más información o de tener datos errados, sino que las actuaciones administrativas gubernamentales (vinculadas directamente con los conflictos) requieren de procesos informativos de calidad que son la base para un proceso comunicativo y para un relacionamiento cooperativo basado en la confianza mutua.

Una herramienta angular para la gestión gubernamental de los conflictos es el análisis de los conflictos. Según Huamaní (2012: 40), no es suficiente con enfatizar el aspecto “técnico de la problemática o enfocarse en el desarrollo de acciones o de políticas públicas para solucionar el conflicto social, tiene el riesgo de invisibilidad y no entender cómo las partes o actores, en el conflicto social, construyen y dan significado a la problemática en cuestión”. Por ello es primordial la calidad de la información con la cual se construye el análisis y va a nutrir el planeamiento de la intervención, acorde a las necesidades, intereses y posiciones de las partes en conflicto. Sin embargo, hemos identificado una serie de problemas que pasamos a detallar.

Un primer problema es la información que el Gobierno usa para la toma de decisiones respecto a la gestión de los conflictos es muy limitada. Existe un seguimiento de los conflictos que la Adjuntía para la Prevención de Conflictos y la Gobernabilidad de la Defensoría del pueblo desarrolla a partir de los informes de las sedes defensoriales en las regiones, pero que está centrada en la identificación de actores, en la tipología del conflicto y en el monitoreo del surgimiento de hechos de presión, violencia o de diálogo. Además, no presenta un seguimiento más detallado de las causas y fuentes de los conflictos, de los discursos y dinámicas sociocognitivas e incluso de las posiciones de los actores. Por ser de periodicidad mensual no tiene indicadores que puedan alertar tempranamente del escalamiento y “no siempre permite tener una buena comprensión de la naturaleza real de los conflictos” (Tanaka, 2010: 6). De hecho, es una herramienta importante y ha permitido llevar una estadística de la evolución de la conflictividad en el país, identificando las tendencias y los tipos de conflictos más recurrentes. Sin embargo, es una herramienta insuficiente para la toma de decisiones y en ocasiones ha sido materia de debate entre el Ejecutivo y la Defensoría sobre la real dimensión de los conflictos.

Otra fuente de información para la intervención en los conflictos es la producida en los Ministerios, en base al seguimiento periódico de las noticias sobre conflictos que se difunde a través de medios. Empero, dicha información “tiende a invisibilizar las necesidades de los actores” (Huamaní y otros, 2012: 29) y constituyen versiones parcializadas de los hechos del conflicto.

Una tercera fuente informativa son los informes del Servicio de Inteligencia que son desarrollados desde un enfoque bélico, donde se ubican principalmente amenazas y enemigos con el fin de neutralizarlos, interpretando el conflicto desde una lectura dualista y polarizada (Macassi, 2012). Además, se tiende a amplificar las amenazas que significan las protestas y los movimientos sociales, un enfoque heredado de la época de la lucha contra el terrorismo que muy poco ayuda de gestionar el conflicto y tiñe la gestión gubernamental de una mirada confrontacional.

Un segundo problema es la falta de un Sistema de Alerta Temprana de Conflictos (SATC), que se integre a un sistema de información de las actuaciones de las unidades de gestión de conflictos del Estado y con participación comunitaria. El proyecto PREVCON de la PCM (financiado por la Unión Europea durante el segundo Gobierno aprista) desarrolló un diseño de SATC y un *software* que debiera ser usado por la entonces Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM. Sin embargo, dicho programa nunca se implementó debido

a la incompatibilidad con el sistema usado en el Estado, de modo que en la práctica se sigue usando las fuentes de inteligencia y las noticias periodísticas.

Un tercer problema de información es la disponibilidad de datos relativos a las actuaciones del Estado. Es frecuente que una de las causas mediatas de los conflictos sea la discusión sobre la existencia de información, la veracidad o el acceso a la misma. Un ejemplo de este desorden fue la información sobre contaminación en el reciente conflicto de Espinar (junio de 2012). Se discutió mucho el informe del Ministerio de Salud que afirmaba la existencia de contaminación en el área de influencia del proyecto minero, pero al mismo tiempo se afirmaba que la Dirección Regional de Salud de Cuzco había realizado un estudio que desmentía lo afirmado por la dirección nacional.

Las actuaciones de gestión del conflicto que realizan los funcionarios del Ministerio de Energía y Minas, del Ministerio del Ambiente o de Agricultura; del Instituto Geológico Minero Metalúrgico (INGEMET), encargado de otorgar los títulos de las concesiones mineras; de la Oficina General de Gestión Social (OGGS), del Organismo de Evaluación y Supervisión Fiscalización Ambiental (OEFA) y de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) no suelen estar disponibles al público: los acuerdos, actas y convenios no son de libre acceso y en ocasiones las actuaciones se superponen. Cuando el conflicto estalla, es imposible reconstruir la relación que el Estado ha conducido con las comunidades, ya que la información no existe o se encuentra dispersa. Para algunos procesos administrativos (directamente relacionados a los conflictos como los contratos de estabilidad tributaria, los estudios de impacto ambiental, los resultados de las audiencias públicas y sus observaciones) prima el secretismo. Además, los cambios de personal y de Gobierno contribuyen al desorden y a la dispersión. Por tanto, el diagnóstico del conflicto, si se realiza, es incompleto y no permite entender las dinámicas de relacionamiento entre el Estado y las comunidades; las frustraciones, las desconfianzas, así como lo avanzado y consolidado en los procesos de negociación. De esta forma, la relación entre el Estado y la comunidad a veces se reinicia desde cero y los ciudadanos perciben que el Estado no hace su esfuerzo por tomar las riendas de los conflictos, sino cuando estalla la crisis y se centra en la restauración del orden público.

Un cuarto problema es la calidad de la información que llega al ciudadano sobre los procesos administrativos que tienen que ver con los conflictos socioambientales. Por ejemplo, quienes comunican a la comunidad que el Estado ha concesionado el subsuelo de las tierras pertenecientes a las comunidades son, en la práctica, los ingenieros de la empresa. Ciertamente esto evidencia la ausencia de la comunicación gubernamental, pues de cierta manera la gestión de la comunicación pública ha sido delegada a la empresa privada, lo cual es un mal inicio de un diálogo entre empresa y comunidad. Por otra parte, hay que subrayar que la empresa no está especializada en el relacionamiento comunitario y suelen tener muchos problemas para establecer una comunicación intercultural con las comunidades.

La falta de capacidades estatales (condiciones materiales, culturas laborales, enfoques y estrategias en materia de información y comunicación para la gestión de los conflictos) puede explicarse desde diversos factores. En primer lugar, esconde una falta de voluntad

política y la prioridad que tiene para los Gobiernos el fomento de la inversión por encima de los procesos de gestión social-ambiental, donde lo comunicativo es la piedra angular para el relacionamiento con la población. En segundo lugar, es el resultado de una modernización desigual del aparato estatal, donde el sector moderno relacionado a las inversiones se desarrolla a un ritmo muy diferente que los otros sectores sociales. Por último, nos muestra las dificultades de un Estado para actuar coordinadamente, trascendiendo los poderes y feudos existentes, así como la ausencia de un modelo de articulación entre el nivel local, el regional y el nacional.

Lo discutido líneas arriba refleja la falta de un sistema de información y comunicación gubernamental, que articule las actuaciones de gestión de los diferentes ministerios y unidades especializadas y que se desarrolle de manera transparente y amigable, lo cual es posible dado el avance de las tecnologías de la información y comunicación orientadas al ciudadano.

5. La comunicación con el ciudadano en la gestión gubernamental de los conflictos

Una de las dificultades centrales en la gestión gubernamental de los conflictos es la tendencia a resolver los problemas desde una óptica de la confrontación política, según la cual los objetivos políticos de popularidad, posicionamiento o de acumulación de capital político dominan las estrategias para la gestión de los conflictos. De igual manera, las políticas gubernamentales priorizan las inversiones de las industrias extractivas, sea en gobiernos neoliberales y conservadores, como en los gobiernos progresistas de izquierda. En efecto, “varios de ellos son activos promotores del extractivismo” como forma de captación de recursos para los programas sociales (Gudynas, 2009: 187 y 220). Por ello, la comunicación política es vista como una herramienta funcional al objetivo político y no como un proceso de construcción de valor público, es decir, de satisfacción de demandas, servicios de calidad y construcción de confianza que debieran orientar la gestión gubernamental de los conflictos en todo tipo de gobierno.

Es muy poco lo que se hace para generar procesos comunicativos con las comunidades involucradas en los conflictos socioambientales. Como hemos señalado, la empresa privada sustituye al Estado también en la función de comunicar sus decisiones y en la práctica conduce la negociación sobre recursos ambientales, como el agua (que son de interés público) y por tanto debieran darse a la luz pública y ser objeto de deliberación no solo entre los “beneficiarios” aleñaños del proyecto, sino entre toda la comunidad de usuarios de los recursos.

En la práctica, los mecanismos de comunicación y relacionamiento entre ciudadanos involucrados en los conflictos y el Estado son incipientes. Si partimos de la premisa que atender de manera temprana el conflicto hace más fácil su solución (con menos costos ambientales, humanos y económicos) sostenemos que los Gobiernos no han desarrollado mecanismos y espacios comunicativos adecuados.

En primer lugar, las instancias que se relacionan con las problemáticas generadas por las industrias extractivas no se encuentran debidamente descentralizadas, como es el caso de la OEFA, de la OGGs del Ministerio de Energía y Minas, de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM y del INGEMET. Muchas de estas instituciones no tienen oficinas en las regiones donde los conflictos son más recurrentes, como sí está presente la SUNAT por ejemplo. Asimismo, no se disponen de protocolos ni de mecanismos de atención especializada: la persona encargada de revisar el correo electrónico de la oficina general de gestión social cumple al mismo tiempo diversas funciones. Frecuentemente la comunicación con estas instancias supone costos de traslados a Lima y no siempre son atendidos. Por ello se recurre a la mediación política de autoridades o líderes mediáticos o simplemente la medida de fuerza y de presión instaura el canal de diálogo y comunicación.

En segundo lugar, no existe una adecuada descentralización de las competencias de la gestión de los conflictos (Huamaní y otros, 2012). Así, las posibilidades de que los gobiernos regionales recojan las demandas y establezcan canales y mecanismos informativos y de diálogo son limitadas por cuanto las decisiones se toman en la capital. Lo que suele suceder es que los gobiernos regionales, en un primer momento, tratan de transferir las demandas al Gobierno central haciendo de “puentes”; y en un segundo momento hacen suyas las demandas o tienen una actitud ambivalente¹. Por el contrario si se realizara una transferencia de competencias sobre determinados conflictos o temáticas², las posibilidades de abordarlos al inicio serían mayores, sin destruirse el capital político construido entre el Gobierno central y las sociedades regionales.

En tercer lugar, los recursos destinados a las instancias regionales, a los organismos desconcentrados y nacionales es sumamente escaso (Tanaka, 2010: 13-14). Además, no disponen de medios de comunicación, destrezas en el manejo de entornos culturales o simplemente de recursos para el traslado a las zonas donde están asentados los proyectos mineros. Los planes de comunicación simplemente no son viables si no existen los recursos humanos y materiales para su implementación.

En este escenario, las comunidades recurren a los medios locales, luego a los regionales para visibilizar sus demandas y a los operadores políticos para forzar la intervención o cambiar las decisiones que no son atendidas. La mayoría de las veces las medidas de presión y de fuerza terminan generando “mesas de diálogo”, es decir, de una instancia que comunica la existencia de un problema, el reconocimiento del conflicto y la participación de funcionarios y autoridades que escuchen y aboguen por una solución. Sin embargo, las mesas de diálogo no han dado los resultados esperados básicamente porque “tenían puntos

1 En el caso del conflicto de Conga (2011-2012) hubo una clara identificación entre el gobierno regional y las demandas de los frentes de defensa y rondas campesinas y de la población de Cajamarca. Sin embargo, en el conflicto de Espinar (en el mismo período) el presidente regional de Cuzco apoyó algunos hechos y criticó otros sin mostrar un posicionamiento a favor de una de las partes.

2 De hecho, algunos gobiernos regionales han capacitado equipos para abordar la conflictividad con apoyo de Prodescentralización (USAID). Algunos gobiernos, como el de Ayacucho, con apoyo de la GIZ han creado una oficina de gestión de conflictos que depende de la Gerencia General (Resolución Ejecutiva Regional N° 0319-2012-GRA/PRES).

que estaban fuera de las facultades de los equipos negociadores” (Caballero, 2009: 19), lo que ha generado una desconfianza en este mecanismo y la demanda de una interlocución directa con funcionarios de alto rango como los ministros o el *premier*.

Este complejo *vía crucis* comunicativo, por el que pasan las necesidades y demandas de las comunidades, contrasta radicalmente con los canales directos y el capital comunicativo de las empresas para poder acceder a los decisores, a través de empresas de gestión de contenidos, de *lobbyists* profesionales, del financiamiento de representantes en el legislativo (Aste y otros, 2004: 42).

Una premisa básica en toda gestión gubernamental de conflictos es la oportunidad con que se atienden y previenen conflictos. Si se interviene cuando los conflictos se encuentran en una fase inicial (y las necesidades se expresan en intereses) es más factible de resolverlos que cuando los intereses se han convertido en posiciones intransigentes, cuando la alianza con los operadores políticos amplió la agenda de reclamos (como en el conflicto de Conga en Cajamarca) o cuando los grupos radicalizados presionan por soluciones extremas o simplemente cuando las crisis crean nuevos problemas (como la libertad de los detenidos o el levantamiento del estado de emergencia) que son percibidos como más urgentes que los problemas que originaron el conflicto.

Por estas razones, la intervención comunicativa debe desarrollarse al inicio del conflicto, pero en la práctica en el Estado existe una débil y esporádica comunicación con las comunidades, una demora pasmosa de las respuestas administrativas, una elusión de su responsabilidad para atender el conflicto. Según Caballero (2009: 21) “la población o los grupos movilizados percibirán esta laxitud como burla e indolencia, por tanto, los procesos de diálogo fracasarán”, a lo que se suman procesos de exclusión históricos de estas poblaciones: es natural que se produzcan procesos sociocognitivos de desconfianza, estrés, ira y frustración que crean barreras para el desarrollo de diálogo y comunicación, nutriendo el cinismo político y el radicalismo.

Un cuarto problema es la dimensión cultural de los conflictos, que no solo tienen que ver con la información sino con el conocimiento de los actores, sus prácticas y cosmovisiones involucrados que son lo central en un conflicto, pero también el desbalance que las diferencias culturales establecen entre las empresas y las comunidades en torno al ejercicio de poder, el acceso a decisiones y el ejercicio de sus derechos (Gouley, 2005). Por ese motivo, la gestión gubernamental debe incorporar esta dimensión para que “puedan ser usados para comprender mejor los requerimientos que ayuden al desarrollo de sistemas de desarrollo de gobiernos hacia los ciudadanos” (Papadomichelaki y Mentzas, 2009: 173).

Un quinto problema comunicativo observado es la dispersión con que el Estado se comunica con el ciudadano en un conflicto: mientras un equipo puede estar dialogando en una mesa (como en el caso de Bagua) el enfoque del Ministerio del Interior y de la Policía suele ser diametralmente opuesto. Asimismo, el relacionamiento comunicativo puede ser contradictorio cuando interviene el Ministerio del Ambiente que cuando interviene el Ministerio de Energía y Minas. Hacen falta protocolos de intervención que sigan lineamientos comunes de intervención y ciertamente estándares sociales y ambientales

más estrictos que generen cambios en las políticas corporativas de las empresas, las cuales deben de ir de la mano con un sistema comunicativo articulado de recojo de demandas y quejas junto a mecanismos eficientes para su encausamiento y resolución.

De hecho, como lo anota Bebbington (2009: 113), los conflictos han generado lentos cambios en las políticas corporativas. Gobiernos progresistas y de izquierda vienen implementado estilos diferentes de relacionamiento con las empresas mineras que Gudynas (2009) denomina “neoextractivismo”. De hecho, Huamaní y otros (2012: 65-67) evidencian también la incorporación, aunque limitada, de una normatividad que regula mejor los estándares sociales para la actividad minera en el Perú. Sin embargo, hace falta desarrollar un sistema de gestión de conflicto que esté a la altura de la envergadura del problema en el cual el componente comunicativo debe jugar un papel central en todo el proceso de intervención del Gobierno en la gestión de los conflictos: desde los procesos informativos y el relacionamiento con las comunidades hasta la gestión periodística.

6. Conclusiones

La revisión realizada sobre las diferentes dimensiones de la comunicación en la gestión de los conflictos resalta su involucramiento en todas las etapas del ciclo de vida de los conflictos, relacionándose a dimensiones culturales, de diseño institucional, de cultura política, de las dimensiones sociocognitivas y de gobernabilidad. De esta forma, trasciende la mirada instrumental que los decisores suelen tener de la comunicación como una herramienta de difusión y transmisión de ideas y prácticas. Pero, al mismo tiempo, pone en cuestionamiento la idea de que la comunicación (por sí misma) puede transformar procesos complejos como los conflictos, sino que requiere de diseños institucionales, capital humano y liderazgo técnico-programático en materia de prevención y transformación de conflictos.

Sin embargo, también es evidente que la emergencia de los conflictos ha generado una serie de interrogantes sobre la conformación del espacio público. En primer lugar, evidencia la falsa heterogeneidad de la deliberación pública, ya que las comunidades rurales, pueblos indígenas y poblaciones con menos poder no encuentran en la agenda mediática nacional la representación de sus intereses y necesidades (Macassi, 2006). En segundo lugar, el espacio mediático (hoy vértice central de la esfera pública frente al conflicto) se fragmenta, divide y dispersa, dejando a los grupos excluidos espacios de menor poder, limitados a sus territorios como radios rurales y medios provinciales y regionales, siendo los medios capitalinos (de mayor poder) espacios donde una de las partes en el conflicto trata de hegemonizar la interpretación de los hechos del conflicto. Desquebrajada la esfera pública, la comunicación gubernamental pierde su razón de ser, que es la canalización de las demandas de la población a través de la deliberación pública. En palabras de Castells (2009: 392), “no hay igualdad de oportunidades para que los actores, valores e intereses manejen los mecanismos reales de asignación de poder en el sistema político”. En ese sentido, la gestión comunicativa de los conflictos actúa desde los intereses particulares como una parte primaria o secundaria, abonando en el escalamiento y remando hacia la crisis.

Si bien la pluralidad es construida a partir de la multiplicidad de medios, en la realidad no existe ese consumidor habermasiano que puede nutrirse de diferentes medios y obtener, por tanto, una visión compleja del conflicto y del asunto público. En la práctica, el espacio mediático no resulta ser el espacio de deliberación pública donde se pueda discutir los conflictos, sus causas, naturalezas, contextos, sino que se constituye en una arena para la lucha política, donde actores políticos y gubernamentales buscan hegemonizar la interpretación respecto a la inversión, el ambiente, el uso de recursos naturales, el crecimiento económico; lo que genera una mayor división, contribuye a la polarización del conflicto y pone trabas para su transformación.

Los clásicos roles que los medios desempeñaban a favor de la democracia liberal, en la cobertura de los conflictos, son distorsionados. El rol de *gatekeeper* es utilizado como instrumento para transformar la deliberación en “cargamontón” mediático contra una de las partes. El rol de *watchdog* es usado para transformar el *accountability* en la deslegitimación de los líderes y sus demandas; mientras que el rol de *agenda-setter* es usado para convertir la visibilidad de las causas del conflicto en la espectacularidad de la violencia. Así, coincidimos con Norris (2010: 391) cuando afirma que es necesario abordar “la brecha sustantiva que existe entre retórica y realidad, o entre los ideales que están ampliamente articulados en la teoría democrática liberal y en las prácticas que son comúnmente encontradas en los Estados alrededor del mundo”.

Lejos de tomar distancia de las dinámicas mediáticas, los Gobiernos forman parte de estas dinámicas de polarización, sea porque asumen un rol de terceros partidistas a favor de una de las partes primarias, sea por estar enfrascados en una cultura política de la confrontación. El hecho es que pierden la conducción sobre la agenda pública, dejándose llevar por la marea de los ataques y las acusaciones que los medios nacionales resaltan y que, de una manera o de otra, influyen en la orientación del conflicto.

Otros Gobiernos en América Latina han optado por desarrollar o fortalecer los medios públicos³ o las capacidades del Estado para comunicarse con los ciudadanos, construyendo valor público a través de intervenciones comunicativas desde una óptica de desarrollo. Sin embargo, como hemos estudiado, el desarrollo de capacidades comunicativas en el Estado requiere un proceso especializado en el campo de la prevención y transformación de conflictos. El traslado mecánico de criterios del *marketing* o de la comunicación política-electoral puede ser culturalmente inapropiado y contraproducente para la gestión gubernamental de los conflictos, como lo ha sido para el relacionamiento comunitario corporativo.

Se trata de desarrollar una institucionalidad específica para la gestión de conflictos que articule las diversas actuaciones del Estado en esta materia, donde la comunicación pueda jugar roles de alerta temprana, prevención, de construcción de confianza y valor público, pero también roles de facilitación, de distensión y de conciliación en todo el ciclo de vida del conflicto. Por tanto, las dinámicas comunicativas de los conflictos debieran articular un diseño de gestión con el de comunicación: no es posible pensarlo separadamente, ni como el punto final o inicial, sino como un proceso continuo de relacionamiento entre el Estado, el ciudadano y sus expresiones colectivas.

3 El Banco Mundial viene apoyando diversos foros en Latinoamérica con el objetivo de fortalecer los medios públicos.

Fuentes consultadas

- Adam, G. y Thamotheram, R. (1996). *The media's role in conflict. Report reviewing international experience in the use of mass media for promoting conflict prevention, peace and reconciliation*. Ginebra: Media Action International.
- Arellano, J. (2008). "Resurgimiento minero en Perú. ¿Una versión moderna de una vieja maldición?". *Colombia Internacional*, núm. 67, pp. 60-83.
- Aste, J.; De Echave, J. y Glave, M. (2004). *Procesos de concertación en zonas mineras*. Lima: GRADE - COOPERACION - ECO.
- Bebbington, A. (2009). "Industrias extractivas actores sociales y conflictos", pp. 131-156. En Schuldt, J. y otros. *Extractivismo, política y sociedad*. Lima: CAAP - CLAES.
- Caballero, V. (2009). *El rayo que no cesa. Conflicto y conflictividad social 2009*. Lima: Asociación de Servicios Educativos Rurales.
- Cabrera, M. (2003). *La comunicación y la administración de conflictos. Implicaciones para el sector minero*. Lima: Asociación Civil Labor y Cooperación.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza.
- De Echave, J. y otros (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: CBC - CIPCA - CIES - IEP.
- Defensoría del Pueblo (2012). *Violencia en los Conflictos Sociales*. Serie de informes defensoriales N° 156. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Entman, R. (1993). "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm". *Journal of Communication*, núm. 43, pp. 51-58.
- Fisher, R. (2001). "Métodos de intervención de terceras partes". Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Gil, V. (2009). *Aterrizaje minero. Cultura, conflictos, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Ancash*. Lima: IEP.
- Gudynas, E. (2009). "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual", pp. 131-156. En Schuldt, J. y otros. *Extractivismo, política y sociedad*. Lima: CAAP - CLAES.
- Gouley, C. (2005). *Conflictos mineros, interculturalidad y políticas públicas: el caso de Las Bambas, provincias de Cotabambas y Grau, departamento de Apurímac*. Lima: CBC - CIES. Extraída el 4/X/2012 desde <http://cies.org.pe/files/active/0/gouley.pdf>
- Howard, R. (2002). *An operational framework for media and peacebuilding*. Vancouver: IMPACTS
- Huamaní, G. (2012). *Análisis de conflictos sociales: Módulo 1. Programa de capacitación en gestión de conflictos sociales para gobiernos regionales y locales*. Lima: Pro-descentralización USAID/Perú - PCM.
- Huamaní, G.; Macassi, S.; Alegría, J. y Rojas, T. (2012). *Hacia una mejor gestión de los conflictos socioambientales en el Perú*. Lima: CIES.

- INGEMENT (2012). “Instituto Geológico Minero metalúrgico”. Extraída el 4/X/2012 desde <http://www.ingemmet.gob.pe/>
- Lederach, J.
 - _ (1998). *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bilbao: Bakeaz y Gernika Gogoratuz.
 - _ (1991). “Enfrentando la crisis Oka: Desde la perspectiva de la resolución de conflictos”. Extraída el 29/VIII/2012 desde <http://scar.gmu.edu/OKA%20Crisis.pdf>
- Macassi, S.
 - _ (2012). *Prevención de conflictos en el espacio público: comunicación preventiva desde los periodistas y actores públicos*. Lima: Calandria [en prensa].
 - _ (2006). “De la comunicación ciudadana a la comunicación desde los conflictos. Los nuevos escenarios públicos de la comunicación”. *Comunifé, revista de comunicación social*. Lima: UNIFÉ.
 - _ (2002). “Conflictos sociales y espacio público: Responsabilidad de los medios en la conformación y escalonamiento de los conflictos”. *Contribuciones. Medios de Comunicaciones y Conflicto Social*, núm. 2. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer.
- Mander, M. (1999). *Framing Friction, Media and social conflict*. Champaign: University of Illinois Press.
- Mitchell, C.
 - _ (2010). *The Structure of International conflict*. Palgrave Mcmillan.
 - _ (2005). “Conflict, Social Change and Conflict resolution. An enquiry”. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Norris, P. (2010). *Public Sentinel: News Media & Governance Reform*. Washington D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank.
- Papadomichelaki, X. y Mentzas, G. (2009). “A Multiple-Item Scale for Assessing E-Government Service Quality”, pp. 163–175. En Wimmer, M. y otros (eds.). *EGOV 2009*. LNCS. Berlín: Springer
- Pruitt, D. y Rubin, J. (1986). *Social conflict. Escalation, stalemate, and settlement*. Nueva York: McGraw Hill.
- Strohm, S. (1999). “The Black Press and the Black Community: Los Angeles Sentinel’s coverage of the Watts Riots”, pp. 58-88. En Mander, M. *Framing Friction, Media and Social Conflict*. Champaign: University of Illinois Press.
- Tanaka, M. (2010). “¿Por qué el Estado no responde adecuadamente a los conflictos sociales? Y ¿qué hacer al respecto? Informe final”. *X Concurso de investigación ACDI - IDRC 2008*. Lima: CIES - Mimeo.

- Willer, H. (2010). "Local Public Spheres and Social Conflicts. A case study from Peru" [Tesis de maestría]. Universidad de Hamburgo.
- Wolfsfeld, G. (2001). "The varying role of the News Media in peace processes: Theory and research". Annual meeting of the American Political Science Association at San Francisco (California). The Hebrew University of Jerusalem.