

**Institucionalización democrática de los conflictos sociales en el sur andino:
El caso de las rondas campesinas de la provincial de Carabaya**
Resumen Ejecutivo

Fabrizio Arenas Barchi

Esta investigación analiza el papel que cumple la organización de rondas campesinas en la provincia de Carabaya como espacio de representación de los intereses de las comunidades campesinas en su relación con las autoridades municipales, y demás actores de la provincia. Lo que se busca aquí es comprender las características específicas del papel de representación que cumple la organización de rondas en Carabaya, explorando, a partir de esto, si dicho papel contribuye a la institucionalización o resolución de los conflictos sociales en la provincia; y en segundo lugar, esta investigación se pregunta, si dicha contribución a la institucionalización de los conflictos sociales podría, a su vez, constituirse en una contribución a la consolidación de la democracia y a la construcción de ciudadanía en los espacios rurales del sur andino peruano.

Consideramos significativo responder a estas preguntas de investigación, fundamentalmente, por la escalada de conflictos sociales que ha vivido en el Perú, y el sur andino peruano en particular, desde el año 2003 en adelante. Esta escalada ha ocurrido a pesar de que, desde el 2002, en el Perú se vive un proceso de descentralización del Estado, que incluye la institucionalización de espacios de participación ciudadana en la gestión estatal a nivel local y sub-nacional.

La investigación sobre rondas campesinas: el estado de la cuestión.

Como es bien sabido, las rondas campesinas se originan a mediados de los años setenta del siglo pasado en Cajamarca. El motivo principal que llevó a los campesinos de la zona central de Cajamarca a formar las rondas campesinas fue la, en ese entonces, creciente ola de robos que afectaba toda la zona. Desde entonces hasta la fecha, las organizaciones de rondas se han extendido por todo el país, consiguiendo ser reconocidas constitucionalmente como organizaciones competentes para administrar justicia en sus localidades y territorios comunales.

Las investigaciones sobre las rondas campesinas se han desarrollado desde los años ochenta hasta la actualidad. Esta investigación por sus características específicas, el conjunto de las investigaciones sobre rondas campesinas pueden ser divididas en tres grupos claramente diferenciados, tanto por el contexto socio-económico y político en la que se desarrollan, así como por el interés que organiza su abordaje del tema “rondas campesinas”.

El primer grupo lo conforman las primeras investigaciones sobre las rondas campesinas. La gran mayoría de estas se concentran en el estudio de las rondas campesinas de Cajamarca y Piura. El segundo grupo se define por el estudio de las organizaciones de autodefensa durante el periodo de la violencia política. El tercer grupo, el más reciente, concentra los estudios sobre las rondas sobre su papel como administrador de justicia en el marco de la construcción de un sistema de justicia basado en el pluralismo jurídico.

Lo que muestra toda la primera literatura investigativa sobre el tema es que las rondas pasaron rápidamente del control del abigeato a la conciliación o resolución de conflictos, la fiscalización de autoridades locales e incluso a la organización de movilizaciones en defensa de intereses campesinos. También, en la literatura consignada, se destaca la intervención temprana de las organizaciones de rondas en pequeños proyectos de desarrollo local. Así las rondas campesinas aparecen como un “tipo de gobierno local, cuyo poder y autoridad se deriva del hecho de estar organizadas, armadas, tener el respeto y la lealtad así como la participación de la población [...]” (Gitlitz y Rojas 1985: 132).

En este sentido, tanto la legitimidad que tenían y tienen las rondas del norte peruano, así como su posicionamiento como una especie de poder local se sustentan en la misma base: la proximidad con la población y sus necesidades materiales y sociales, su eficacia para resolver los problemas campesinos, y el papel que cumple para darle un lugar a la población campesina frente a las autoridades que, históricamente, las habían tenido olvidadas.

Como se ha dicho, el segundo grupo de investigaciones está definido por su estudio de los comités de autodefensa durante el periodo de violencia política en el Perú. Entre estas investigaciones encontramos los trabajos de Carlos Iván Degregori (1996a), Ponciano del Pino (1992 y 1996), Orin Starn (1996) y Jorge Coronel (1996). Dichos estudios, además de documentar el desarrollo de las autodefensas en departamentos como Ayacucho o Huancavelica, fundamentan el carácter autónomo que tuvieron las organizaciones campesinas de autodefensa con relación a las Fuerzas Armadas, y al mismo tiempo, subrayan el papel decisivo que estas tuvieron en la lucha contra Sendero Luminoso.

En el tercer grupo de investigaciones el énfasis está puesto en la función de la ronda como institución que administra justicia consuetudinaria, a la luz del Convenio 169 de la OIT. En este grupo cabe destacar los trabajos de Raquel Yrigoyen (2003), Mirva Aranda (2003a), César Rodríguez (2007) y Jacinto Ticona (2007).

Además de la importancia de ver en la ronda campesina una institución capaz de contribuir a que todos los peruanos puedan gozar efectivamente del derecho a la justicia, estas investigaciones tienen el valor de poner en el debate público la cuestión de la diversidad cultural que existe en el Perú. Considerando los todavía recientes sucesos ocurridos en la localidad de Bagua, y las tensiones crecientes que existen entre las comunidades campesinas y nativas y el Estado con motivo del modelo de expansión económica vigente basado en la inversión privada, especialmente en el sector extractivo, es más que necesario ahondar en el debate sobre el significado de la pluriculturalidad social para una democracia como la peruana.

Las primeras investigaciones sobre rondas campesinas, y los estudios sobre el papel de los comités de autodefensa no abordaron sus objetos de estudio desde la pregunta por la presencia de determinaciones socio-culturales entre las poblaciones campesinas andinas del Perú. Por el contrario, tanto las rondas campesinas como los comités de autodefensas son tratados como organizaciones campesinas formadas para responder a las amenazas que

afectaban a la población campesina en contextos en que la ausencia del Estado era flagrante. La pregunta es si estas organizaciones no expresan también formas de agencia culturalmente diferenciada, y si fuese así, qué significado tiene esto para la consolidación del régimen democrático en el Perú.

La representación de la voz campesina como problema en los espacios de participación ciudadana

El propósito principal de la participación ciudadana es contribuir a la construcción de ciudadanía y, con ello a la consolidación del régimen democrático. La participación de los ciudadanos aproximaría la gestión de los gobiernos locales y regionales a la población, en tanto que esta se convertiría en cogestora de los planes estratégicos y del presupuesto que aplicarían aquellos. Al mismo tiempo, por medio de la participación ciudadana, la población estaría en la capacidad, y en el derecho, de vigilar la gestión de los gobiernos locales y sub-nacionales. En otras palabras, lo que se pretendió, al introducir la participación ciudadana en el centro de la arquitectónica de los gobiernos locales y regionales, es conseguir una verdadera representación de la población en la gestión que desarrollan sus autoridades locales y regionales.

Entonces, el mecanismo de “participación ciudadana” busca volver efectivamente representables las múltiples voces del espacio social local o regional, de tal forma que el gobierno de su circunscripción (y con este el Estado) no aparezca ante la población como un ente ajeno o extraño. Así pues, se puede afirmar que el éxito de la participación ciudadana, como medio para la construcción de ciudadanía y la consolidación de la institucionalidad democrática, por sobre todo, en su efectividad para conseguir esta representabilidad de las voces sociales.

Para lograr representar la multiplicidad de voces socialmente presentes entre la población de una circunscripción (municipal o regional), el mecanismo de participación ciudadana — instaurado como parte del proceso de descentralización reciente— incorpora una serie de espacios de comunicación y diálogo entre las autoridades del gobierno local o regional y la población. Entre estos encontramos al Concejo de Coordinación Local (provincial o distrital), la Junta de Delegados Vecinales Comunes, Juntas Vecinales, Comités de Gestión y al Cabildo Abierto.

Entre las funciones del Concejo de Coordinación Local (CCL) se encuentran: coordinar y concertar (i) el Plan de Desarrollo Municipal Concertado, y (ii) el Presupuesto Participativo (PP). Son estas dos actividades las que definirán la línea a seguir por la gestión municipal.

Para el caso del Presupuesto Participativo, el proceso de elaboración del mismo incluye la evaluación técnica de los proyectos para establecer las prioridades de los mismos. Esta evaluación supone la existencia, en cada municipalidad, de un equipo técnico capacitado para adecuar los acuerdos del proceso de concertación local a los requerimientos establecidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), y por las directrices establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En este sentido, la decisión sobre qué proyectos son adecuados a las exigencias del SNIP la toma el equipo técnico municipal. Así, la participación de la población toma un carácter fundamentalmente consultivo.

El hecho que, en la definición del presupuesto participativo, predomine el criterio del equipo técnico municipal, no debería, en principio, implicar significar un problema para el proceso de

representación de la multiplicidad de voces sociales. Para esto, la ley marco del PP contempla la capacitación de los participantes en el proceso por parte de representantes del MEF (artículo 12). Es decir, los talleres de capacitación deberían servir para que los participantes del PP comprendan tanto los procedimientos necesarios para realizar adecuadamente el proceso, así como el sentido y la finalidad (el por qué y el para qué) de dichos procedimientos.

No obstante, el que una organización o un proyecto sean considerados dentro del presupuesto participativo municipal toma una gran importancia, particularmente en distritos y provincias ubicados en la sierra rural, y en especial en las zonas altas de la sierra. En estos espacios, la mayor parte de la población, mucha de ella miembro de comunidades campesinas, desarrollan actividades productivas que tienen serias dificultades para posicionarse con éxito en el mercado. Las comunidades campesinas de zonas altas son las que poseen las tierras más frágiles (más vulnerables a la erosión), fundamentalmente producen para el autoconsumo, y complementa esta actividad productiva con actividades de intercambio no-mercantil, y otras actividades relacionadas al mercado que producen un excedente marginal. Al mismo tiempo, la sierra rural es uno de los espacios privilegiados por el Estado peruano para la aplicación de programas de asistencia, no así para invertir en su sector agrario (Eguren 2006).

En un contexto como el descrito en el párrafo anterior, se entiende que la municipalidad sea representada por las poblaciones campesinas andinas (comuneras y no-comuneras) como una instancia clave para conseguir superar la situación de marginación que viven sus distritos y provincias. Esta representación se expresa, sin duda, en el hecho que las comunidades campesinas (y no solo estas) busquen convertirse en centro poblado menor, como paso previo para convertirse en distrito. Este pasaje, que incluye el pasaje de ser anexo de una comunidad a convertirse en comunidad, responde a la búsqueda de las comunidades por acceder, con mayor autonomía, a los recursos del sistema de redistribución estatal, los cuales deberían servir para insertar con mayor éxito a las poblaciones campesinas en la sociedad y la economía del País (Degregori, Coronel y del Pino 1999).

Las expectativas puestas en la municipalidad por las poblaciones comuneras andinas, sirve para visibilizar la importancia que tiene para estas su participación en la elaboración del presupuesto participativo. Esta participación abre la posibilidad que sus organizaciones, sean comunidades, rondas u otras, y que sus necesidades de proyectos sean incluidas en la redistribución de los recursos municipales. Frente a esta expectativa, el valor de los procedimientos establecidos por el MEF, y la ley marco de Participación Ciudadana es pequeño, si lo contrastamos con el interés de la población comunera de que el resultado del proceso de elaboración del PP sea el esperado: la inclusión de la organización o del proyecto en el presupuesto municipal.

La representación o la percepción socialmente predominante en el Perú sobre las comunidades campesinas, en especial, las comunidades de las zonas altas, asocia a estas con pobreza y atraso. Al relacionarnos con los campesinos comuneros podemos encontrar en ellos que han internalizado esta representación. Es decir, los campesinos de comunidades de altura también se perciben a sí mismos como pobres y socio-cultural y económicamente atrasados. Esta situación nos conduce a plantear la siguiente pregunta: ¿en qué condiciones entra a negociar el campesino, y las organizaciones campesinas en el Presupuesto Participativo?

La presencia del conflicto cultural y la discriminación étnica en la relación entre comunidades campesinas alto-andinas y municipalidades

Por conflicto cultural entendemos la relación de tensión o colisión entre las instituciones y sistemas de significados de la modernización y las formas de organización socio-cultural indígenas. Esta relación es resultante de la gran expansión de la modernización que se desarrolla en nuestros países desde el siglo pasado (para el caso del Perú con especial fuerza desde la segunda mitad del siglo pasado). Dicha relación social se caracteriza por instalarse en el centro mismo de la producción del sujeto social indígena, como parte del intento histórico de nuestros Estados por organizar el conjunto de sus territorios, bajo la forma de relaciones mercantil-capitalistas (mercado), sistema de derechos y ciudadanía, educación “formal”, sistema de salud, etc. La agresiva expansión de las instituciones y sistemas de significado de la modernización —sostenemos— ha implicado para las formas de organización indígenas verse bajo amenaza en la medida que la operación de la modernización consiste en transformar (con mayor o menor velocidad) la matriz de producción de los sujetos sociales, es decir la cultura. Tal operación se despliega como un proceso de desanclaje de los sujetos sociales con respecto a núcleos organizadores clave como la propiedad inmediata de la tierra, así como a la sacralización del medio, como con respecto a la reproducción de la vida a partir de extensas organizaciones de parentesco vinculadas a formas de producción e intercambio no-mercantil capitalistas.

Por supuesto, la experiencia del *conflicto cultural* se produce dentro de un contexto determinado por una semántica de la discriminación que se organiza estableciendo una jerarquía étnica donde el manejo de los recursos de la modernización se encuentra en la cúspide. Desde la perspectiva de esta jerarquía, quienes no tienen control sobre aquellos recursos se encuentran en la situación de indigencia, pobreza, etc., a pesar de que estos posean otras formas de organización y racionalización del mundo y la vida.

Ciertamente, por contradicciones internas y debilidades la expansión de la modernización en el Perú como en tantos otros países de Latinoamérica y el mundo nunca ha alcanzado realizar sus grandes metas. Su truncamiento no ha operado una disolución plena de las formas indígenas organización de la vida, tampoco ha permitido la construcción de una comunidad de ciudadanos plena ni mucho menos. Por su puesto, en esta consideración también hay que tener en cuenta la flexibilidad de muchas formas de vida indígena para reproducirse en un escenario de hegemonía de la modernización. Este es el caso de la organización en *ayllus* de muchas comunidades campesinas altoandinas del sur peruano. Sin embargo, la fuerte y violenta arremetida de la reciente ola de modernización en el Perú les está planteando no nuevos pero sí muy serios problemas a estas poblaciones.

Pues bien, siguiendo con la cuestión del conflicto cultural, podemos observar cómo actúa este en las relaciones entre los campesinos indígenas altoandinos del Perú y las instituciones del Estado que rigen en los espacios locales. Un problema importante que experimentan los campesinos en aquellos espacios se muestra cuando asumen cargos dentro de él mismo, como alcaldes o regidores (consejeros y fiscalizadores del alcalde).

La experiencia campesina-indígena de conflicto cultural y discriminación étnica dentro de los espacios del poder local contemporáneo en el Perú se puede observar, desde el punto de vista del modo de producirse las relaciones entre campesinos, candidatos y/o autoridades. Desde hace ya varios años las municipalidades vienen recibiendo cada vez mayores recursos para realizar su gestión, esta situación se ha afianzado desde el 2003 con el inicio del proceso de descentralización del Estado. Debido a este aumento en los recursos municipales, dichas entidades se han convertido en un interesante botín para distintos personajes y para grupos de poder local.

En el caso de los municipios rurales con importante presencia campesina, los candidatos tienen la necesidad de captar el voto campesino. La estrategia principal que tienen para hacerlo es establecer relaciones de clientelaje o de prestación-contraprestación con los campesinos, sea prometiéndoles por el voto la realización de proyectos u obras de interés para la comunidad, sea ofreciendo puestos dentro de la candidatura o trabajo en el municipio, una vez que el candidato haya ganado las elecciones. El punto es que estas relaciones directas no son extrañas al mundo campesino andino. Su vida social está organizada por redes extensas parentales que son redes de intercambio no-mercantil de bienes y trabajo, también establecen relaciones directas dentro de lazos estrechos con las divinidades que organizan el mundo del campesino indígena (con los *Apukuna*, con las *cochas*, etc.). Sin embargo, al ponerse en acto estas relaciones dentro del sistema de poder local, en un contexto por demás definido por jerarquías étnicas claramente desfavorables para el campesino indígena, aquellas terminan reproduciendo relaciones de subordinación-dominación entre el campesino y los agentes del poder local.

Ciertamente, esta relación tiene un claro carácter de estrategia del campesino que aprovecha las relaciones directas para intentar determinar a los agentes del poder. Sin embargo, por su mismo carácter de estrategia subalterna, no constituye una forma (ni un momento de tránsito hacia) de pugna democrática por la hegemonía en los espacios locales, siempre determinados por la necesidad del manejo de los recursos culturales de la modernización. Adicionalmente a esto, la penetración de interés de distintos grupos de poder local, partidos políticos, movimientos electorales, e incluso Iglesias, en algunas comunidades que han sido afectadas con mayor fuerza por la desestructuración de la organización comunal termina produciendo divisiones profundas y antagonismos al interior de la comunidad, volviendo más precaria aún la institucionalidad comunal y la eficacia de las formas de organización tradicional de la vida social y política comunal.

Papel y significado de las Rondas Campesinas en la provincia de Carabaya

La provincia de Carabaya tiene una población bastante heterogénea, entre otras razones porque posee diversos pisos ecológicos. Así en Carabaya poblaciones de zonas altas, de origen quechua, que son con quienes hemos trabajado, dedicadas, casi exclusivamente, a la actividad pastoril, las que en determinadas zonas pertenecen a comunidades antiguas, con presencia de ayllus, que son parte de redes viejas redes de intercambio no-mercantil con otras zonas de altura en Cusco e incluso con las zonas bajas de selva. También encontramos poblaciones de agricultores que viven en caseríos o en comunidades formadas a mediados o fines de los años ochentas, así como encontramos propietarios colonos en el pie de monte y la selva. Sin embargo, a pesar de la diversidad de grupos en términos étnicos, culturales y sociales, han conformado una frondosa red provincial de campesinos articulada en torno a la defensa de intereses mutuos, los que por cierto ya no se restringen a la autodefensa contra los cazadores furtivos y los ladrones, sino que han irrumpido desde hace algunos años en los espacios del poder local como una organización representante de los intereses campesinos en toda la provincia.

Si bien la comunidad campesina en la sociedad rural del sur andino es la instancia de acción y decisión colectiva campesina fundamental, en Carabaya la ronda campesina ha ido cobrando cada vez mayor importancia asumiendo el papel de representación de los intereses campesinos en los espacios públicos. Una diferencia fundamental del modo de ser y actuar de la ronda con respecto al de la comunidad es que la primera, a diferencia de la segunda,

aglutina en su red a la población campesina de toda la provincia, a diferencia de la comunidad que se restringe a defender los intereses de los miembros registrados de la comunidad. Así la ronda se convierte en una instancia de aglutinación y coordinación de los intereses campesinos de las distintas zonas y comunidades, condición desde la que entra al juego político con las municipalidades, representantes del gobierno regional, de las entidades encargadas de la administración del sistema educativo local, etc.

Esto, dentro del común de la experiencia organizacional campesina en el sur del Perú es interesante. Debilitados desde inicio de los noventa los gremios agrarios, las comunidades se han relacionado con autoridades locales desde un interés adscrito a cada respectiva comunidad, sin elaborar su propia problemática en articulación con el conjunto de comunidades del distrito la provincia o la región. Por el contrario, en Carabaya, la ronda campesina, y específicamente los espacios de encuentro provincial resultan un ámbito donde se elabora y discute una agenda común, a la cual, por cierto, son invitados y asisten no solo las autoridades locales, como el alcalde distrital y provincial, el representante de la policía, sino representantes del gobierno regional, e incluso representantes de ministerios. En esos encuentros, entre otras cosas, se piden explicaciones a las autoridades sobre preocupaciones puntuales que tengan los campesinos o de toda la gestión, por ejemplo, en el caso de los alcaldes. También ahí, si los campesinos lo consideran, sancionan a los errores de las autoridades, dependió de su gravedad.

Que distintas autoridades políticas y policiales asistan a un encuentro campesino es algo que no ocurre frecuentemente entre las zonas altas del sur peruano. Cuando los campesinos invitan a las autoridades éstas muchas veces no asisten, ¿por qué si van a los encuentros de rondas campesinas en Carabaya? Tal como la actual alcaldesa de la provincia y para el ex alcalde provincial lo expresan, para la municipalidad provincial, la organización de rondas campesinas de Carabaya es un interlocutor clave, precisamente porque aglutina en su red al conjunto de la población campesina de la provincia, de tal forma que la municipalidad puede coordinar acciones conjuntas, solicitar el apoyo de la ronda, responder a las demandas campesinas todo coordinando con una misma organización. En el caso de otras autoridades e incluso de empresas mineras y de otro tipo que trabajan en la zona, la ronda resulta un interlocutor ineludible, por el poder de movilización social y presión que tiene en la provincia.

El lugar ganado por el campesinado en Carabaya por medio de la organización de rondas campesinas, creemos, involucra una transformación de las condiciones que predominan en los espacios del poder local en el sur andino, donde el campesino, especialmente el de las zonas más altas y alejadas de los centros de poder económico y político es invisibilizado por el sistema. Al mismo tiempo, la legitimidad y el poder de convocatoria de la ronda campesina de Carabaya han contribuido a evitar el despliegue de la violencia en las relaciones entre población y autoridades locales, tal como ha ocurrido en otras zonas del sur del Perú. Sin embargo, a pesar de todo lo dicho, la organización de rondas en Carabaya sigue siendo reproductora de elementos ligados a la experiencia del conflicto cultural y de la discriminación étnica. El tema de la diferencia cultural no es parte de la agenda de la ronda, y se observa que sus dirigentes (muchos de ellos campesinos arraigados a las comunidades) experimentan problemas cuando tienen que tratar con autoridades y agentes, debido, por un lado, a los problemas que tienen para manejar los códigos culturales de la modernización, presentes en las normas jurídicas, en la gestión municipal, etc.; por otro lado, se puede observar, que por esta situación los dirigentes de la ronda desarrollan fuertes lazos de dependencia con asesores fundamentalmente provenientes de ONG, quienes resultan siendo los traductores de los códigos de la modernización para los campesinos, desplegándose ahí, nuevamente la jerarquía étnica a la que nos habíamos referido en el punto anterior.

Con todo, consideramos a la organización de rondas carabayna una espacio valioso para la construcción de una forma alternativa de construcción de ciudadanía y reconocimiento para el campesinado-indígena del sur del Perú.

Bullets

La experiencia del *conflicto cultural* se produce dentro de un contexto determinado por una semántica de la discriminación que se organiza estableciendo una jerarquía étnica donde el manejo de los recursos de la modernización se encuentra en la cúspide.

En Carabaya, la ronda campesina, y específicamente los espacios de encuentro provincial resultan un ámbito donde se elabora y discute una agenda común, a la cual, por cierto, son invitados y asisten no solo las autoridades locales.

Al mismo tiempo, la legitimidad y el poder de convocatoria de la ronda campesina de Carabaya han contribuido a evitar el despliegue de la violencia en las relaciones entre población y autoridades locales