



## DOCUMENTO DE ANÁLISIS DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL

(N° 1, julio, agosto, setiembre de 2018)

1

De acuerdo al **Sistema de Monitoreo de Conflictos** de la Defensoría del Pueblo, la cifra más alta de conflictos se registró en el 2010 con 362 casos acumulados<sup>1</sup>. Enseguida se observa una tendencia hacia la disminución, llegando en el 2017 a 256 casos, de los cuales el 66% (168) son socioambientales y, dentro de este tipo, el 63% (106) son casos vinculados a la actividad minera.

Estas cifras se mueven en función a los casos nuevos, los resueltos y los casos retirados de los reportes por un comprobado desinterés de las partes de mantener el conflicto. El promedio anual de casos nuevos registrados es de 74. No es una cifra alarmante, sin embargo, el problema para el Estado radica en la acumulación de casos no resueltos que viene de años anteriores. El promedio de casos resueltos es de 31, menos de la mitad de los casos nuevos.

La duración promedio de un proceso de diálogo desde su inicio hasta su solución<sup>2</sup> mediante la suscripción de un acta con acuerdos, es de 260 días. Cuando se compara la duración media de los procesos de diálogo de los distintos tipos de conflicto, se observa que los socioambientales tienden a desarrollarse en períodos más largos, 355 días en promedio<sup>3</sup>. Se trata de los casos más complejos, por la multiplicidad de actores, los temores ambientales y las expectativas económicas, las diversas visiones del desarrollo,

<sup>1</sup> Estos y otros datos sobre conflictos sociales fueron presentados en el 2° Foro "Perú en Diálogo: Transformando conflictos sociales en desarrollo para todos" organizado por la Defensoría del Pueblo, evento realizado el lunes 17 de setiembre del presente año en el Centro de Convenciones 27 de Enero, San Borja.

<sup>2</sup> La Defensoría del Pueblo utiliza el concepto de "solución acordada" para poner fin a un caso. No obstante ello, está claro que enseguida se inicia una etapa de cumplimiento de los acuerdos con tensiones que impliquen un retorno al conflicto.

<sup>3</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Documento Defensorial N° 29 "El Valor del Diálogo". Lima, setiembre de 2017, pp. 63-64.

los aspectos técnicos y legales que hay que observar, el uso frecuente de medidas de fuerza, entre otros.

Según el sistema de monitoreo, entre el 2009 y el 2015, se buscó resolver conflictos mediante procesos de diálogo en el 54,8% de casos. En el 66,6% de estos, el diálogo se estableció después de hechos de violencia, un porcentaje persistente a lo largo de los años que confirma que hay un trabajo pendiente en materia de prevención. En los demás casos las partes recurrieron a vías jurisdiccionales o los casos se mantuvieron estancados en tensiones no resueltas.

Las regiones en las que se presenta un mayor número de casos son Áncash, Apurímac, Cusco, Puno y Loreto. Estos departamentos registran el mayor número de conflictos durante el período de enero de 2016 a agosto del 2018. Entre los cinco concentran el 41% del total de casos a nivel nacional. Cajamarca aparece en el séptimo lugar pero su situación amerita una atención especial dado que en esta región se desarrollan trece proyectos mineros (7 en exploración y 6 en construcción de mina), y 21 unidades en producción.<sup>4</sup>

## 2

Las **medidas de fuerza y los actos violentos** crean escenarios de riesgo para la vida, la integridad física y la tranquilidad social en el país; también se ha podido verificar la afectación a la libertad personal y a la propiedad. Todos ellos bienes jurídicos protegidos por derechos fundamentales que servidores públicos y ciudadanos están en la obligación de respetar.

De acuerdo al sistema de monitoreo de conflictos de la Defensoría del Pueblo, de marzo del 2006 a mayo del 2018, han fallecido en el contexto de conflictos sociales, 279 personas (244 civiles, 35 policías) y resultaron heridas 4816 (3212 civiles, 1599 policías, 5 militares). El conflicto social de Bagua y Utcubamba<sup>5</sup> es el caso en el que se presentó el mayor número de fallecidos, 23 policías y 10 civiles; pero también los casos Conga, Tía María, el “Aymarazo” y Majaz, han dejado en conjunto 23 muertos.

Se advierte en el desarrollo de las protestas públicas serias limitaciones de las dirigencias y sus organizaciones para garantizar un comportamiento pacífico de las personas convocadas a los espacios públicos; circunstancias que son aprovechadas por minorías

<sup>4</sup> Cajamarca tiene la población con mayor incidencia de pobreza monetaria en el país según el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. Evolución de la Pobreza Monetaria 2007 - 2017. Informe Técnico. Lima, abril 2018, pp. 45-48. Y, en el Índice de Competitividad Regional del 2017, del Instituto Peruano de Economía, Cajamarca aparece en el último lugar (este índice utiliza seis pilares entre ellos instituciones, entorno económico y educación).

<sup>5</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe de Adjuntía N° 006 -2009-DP/ADHPD, Actuaciones humanitarias realizadas por la Defensoría del Pueblo con ocasión de los hechos ocurridos el 5 de junio del 2009, en las provincias de Utcubamba y Bagua, región Amazonas, en el contexto del paro amazónico. Lima, 2009.

radicalizadas que azuzan los enfrentamientos con las fuerzas del orden, buscando generar el máximo de inestabilidad social y política.

La responsabilidad de restablecer el orden público recae constitucionalmente en la Policía Nacional. En los últimos años se observan progresos normativos y logísticos. Recientemente se ha aprobado el nuevo Manual de Derechos Humanos aplicable a la Función Policial<sup>6</sup> que deberá ser un instrumento de referencia diaria para los efectivos policiales. Igualmente se espera una discusión y aprobación de los siguientes instrumentos: Manual de Procedimientos Operativos Policiales, Manual de Mantenimiento y Restablecimiento del Orden Público y el Manual de Planeamiento Operativo.

Esta actualización normativa sobre uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, responde a lo establecido en la Disposición Complementaria Segunda del Decreto Legislativo N° 1186 que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional, y el Reglamento del citado decreto, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2016-IN, que dispone la revisión y adecuación de varios manuales que a la fecha no han sido aún aprobados.

Sin embargo, hay una agenda pendiente en materia de especialización del personal policial en este tipo de intervenciones y en el correcto uso de la fuerza. Se espera asimismo que las oficinas de gestión de conflictos compartan sus análisis con la Policía Nacional para que la planificación de sus operaciones de restablecimiento del orden público se haga con un conocimiento más amplio sobre el conflicto. La policía no resuelve conflictos pero está obligada a comprenderlos para afinar su trabajo.

3

La conflictividad social tiende a incrementarse cuando la **institucionalidad** no garantiza procedimientos legales efectivos para resolver demandas sociales, y las prácticas políticas entre autoridades y ciudadanos no son percibidas como suficientemente confiables y efectivas. De acuerdo al Barómetro de las Américas del 2017, el apoyo a la democracia en el Perú cayó de 62,5% en el 2008 -su punto más alto- a 52,7% en el 2017. Un descenso que explica la demanda de reformas institucionales (judicial, política y administrativa) que la ciudadanía exige en la actualidad.

A la par, la confianza en los partidos políticos es de solo 7.5%, la más baja de Latinoamérica. Este dato revela que en tiempos no electorales las organizaciones políticas no actúan como canalizadores de demandas sociales hacia las entidades estatales. Son las organizaciones sociales - muchas de las cuales no están constituidas

---

<sup>6</sup> Aprobado por Resolución Ministerial N° 952-2018-IN.

formalmente- las que ocupan ese espacio y cumplen esa función. Además, el 78% de las personas piensa que la corrupción de los funcionarios públicos es generalizada. Un elemento de desconfianza extrema que complica aún más la acción del Estado en situaciones tan sensibles como los conflictos sociales.

Estas condiciones de funcionamiento del Estado limitan seriamente su capacidad de intermediación de intereses diversos a pesar de la existencia de procedimientos de la democracia directa y de 64 espacios permanentes de deliberación entre Estado y sociedad creados por normas legales<sup>7</sup>, claramente subutilizados. Frente a esta situación el Estado ha recurrido al diálogo como mecanismo de negociación y acuerdos a fin de darle estabilidad a las relaciones con determinados sectores de la sociedad y abrir canales de atención a sus demandas. Debe entenderse, sin embargo, que los procesos de diálogo complementan las funciones regulares del Estado y que cuando se habla de institucionalizar el diálogo se debe entender que no es para reemplazar procedimientos legales establecidos sino para tener un sistema de trabajo interinstitucional que prevenga y gestione los conflictos sociales con los más elevados estándares de diálogo.

En este esfuerzo está la Defensoría del Pueblo desde hace catorce años, así como el gobierno nacional desde el 2006. La experiencia de mayor alcance ha sido la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros transformada hace diecinueve meses en la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, dependiente junto a otras dos secretarías (Descentralización y Demarcación Territorial) del nuevo Vice Ministerio de Gobernanza Territorial. Aún no se ha hecho una evaluación del funcionamiento de este vice ministerio y, en particular, de la ubicación del tema de conflictos sociales dentro de esta estructura.

Cabe señalar un dato relevante, la ONDS en cinco años de funcionamiento tuvo cinco jefes durante las gestiones de cinco presidentes del consejo de ministros. El nuevo Viceministerio de Gobernanza Territorial en un año y siete meses de existencia ya cuenta con su tercer viceministro al igual que la Secretaría de Gestión Social y Diálogo. Los equipos de trabajo cambian constantemente, sus contratos son por servicios no personales o CAS. En ese contexto de enorme inestabilidad, cualquier proyecto de institucionalización del diálogo resulta de difícil realización. Es un contrasentido pretender institucionalizar desde la precariedad. Se necesita un mínimo de solidez política y administrativa para emprender reformas. Aún con todas estas limitaciones, desde el 2004 a la actualidad, la Defensoría del Pueblo ha registrado 1,088 casos, de los cuales 466 fueron resueltos, un dato significativo.

---

<sup>7</sup>DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Documento Defensorial N° 29 "El Valor del Diálogo". Lima, setiembre de 2017 p. 120.

4

En los **gobiernos regionales** la situación es también preocupante. Solo siete gobiernos regionales (28%) tienen en la actualidad oficinas de gestión de conflictos creadas y en funcionamiento. La coordinación con el gobierno nacional es de nivel bajo al igual que con los gobiernos locales. De acuerdo al último reporte de la Defensoría del Pueblo los conflictos por “asuntos de gobierno regional y local” son un total de 27, el 13.8 % del total de conflictos. Pero hay conflictos por “asuntos de gobierno nacional”, como los socioambientales vinculados a mediana y gran minería, que se desarrollan en sus jurisdicciones y que requieren de su intervención. Su conocimiento de las realidades locales y de sus contextos es de mucha utilidad para la gestión de los conflictos. Cabe agregar que en varias zonas del país la presencia de redes de narcotráfico, contrabando, tráfico de madera, minería informal e ilegal, y su penetración en el Estado le agregan complejidad al tratamiento de los problemas.

No obstante la importancia de estas capacidades estatales y del esfuerzo por institucionalizarlas a nivel de gobiernos regionales desde el 2009 (el Gobierno Nacional y la Defensoría del Pueblo estuvieron en ese empeño) no se ha logrado consolidar estas oficinas en la estructura regional. Consideramos que su utilidad es evidente, sobre todo en aquellas jurisdicciones que perciben recursos por canon y regalías mineras. En el caso de los gobiernos locales, la ausencia de estas capacidades es absoluta. En algunos casos se observa que alcaldes y regidores en lugar de cumplir su papel de autoridades democráticas que promueven el diálogo, prefieren posicionarse en el terreno de la protesta.

5

El 7 de octubre fueron las **Elecciones Regionales y Municipales 2018**. Según los registros de la ONPE al 11 de octubre, de 22'231,898 electores hábiles, hubo una participación de 80.40 %<sup>8</sup> para la elección de 100,252 candidatos a gobernadores, alcaldes, consejeros y regidores. De acuerdo con el JNE, se instaló el 99.77 % de las 80 940 mesas de sufragio a nivel nacional.

Como parte de la supervisión electoral que realiza la Defensoría del Pueblo al proceso de ERM 2018, el día de las elecciones fueron desplegados 426 comisionados a nivel nacional<sup>9</sup>. Se reportó 67 hechos de violencia en 55 localidades, de los cuales la mayor cantidad (23.9%) fueron bloqueos de accesos al local de votación. Asimismo, el 19.4% corresponde a destrucción o pérdida de material electoral, el 14.9% fueron atentados contra la propiedad pública o privada y el 14.3% enfrentamientos entre militantes de organizaciones políticas y entre estos y la Policía Nacional. También se reportaron ingresos violentos o tomas de locales de votación (10.4%),

<sup>8</sup> <https://resultados.onpe.gob.pe/Participacion>

<sup>9</sup> Semanas atrás la Defensoría del Pueblo elaboró el documento “Mapeo de situaciones que pueden influir en el Proceso Electoral 2018”, con la finalidad de poner atención en determinados distritos durante el proceso electoral.



retención de personal electoral (9%), plantones (9%), agresión al personal electoral (1.5%) y bloqueos de vía (1.5%).

Las localidades donde se registró hechos de violencia pertenecen a 16 departamentos, siendo Huánuco (10), Amazonas (6), Áncash (6), Cajamarca (6) y La Libertad (6) los que presentaron mayor cantidad de acontecimientos. Asimismo, producto de los hechos de violencia registrados entre el 6 y 8 de octubre, una persona falleció y 23 resultaron heridas. El deceso de un ciudadano sucedió en el distrito de Guadalupito, ubicado en la provincia de Virú, La Libertad. Cabe señalar que, del total de personas heridas, 7 son miembros de Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

Estos acontecimientos tuvieron como causas la percepción de irregularidades en el proceso electoral (65.5% del total), la percepción de votos golondrinos (18.2%) y el cuestionamiento a los organismos electorales (9.1%). Asimismo, se identificó 4 casos donde los simpatizantes y militantes de agrupaciones políticas protagonizaron conatos durante el momento de sufragio (7.3%).

Recordemos que, en las elecciones del 2006, 2010 y 2014 la causa principal de conflictos fue la percepción de votos golondrinos. Para este proceso electoral, Reniec cerró el padrón en octubre del año pasado y revisó los casos de “trashumancia” anteriores. Pese a ello, en las elecciones 2018 la percepción de votos golondrinos nuevamente se mantuvo como la segunda causa de los hechos de violencia.

Corresponde ahora evaluar las razones por las que el problema de los votantes “golondrinos”—aunque en menor medida- continúa; resolver aquellos casos en los que se habrían presentado irregularidades en el proceso electoral que podrían acarrear nulidades; revisar los planes de operaciones policiales para mejorar la seguridad en todos los distritos del país; y, tomar medidas para el incremento de la confianza en el sistema electoral.