



## DOCUMENTO DE ANÁLISIS DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL

(N° 2, octubre, noviembre, diciembre de 2018<sup>1</sup>)

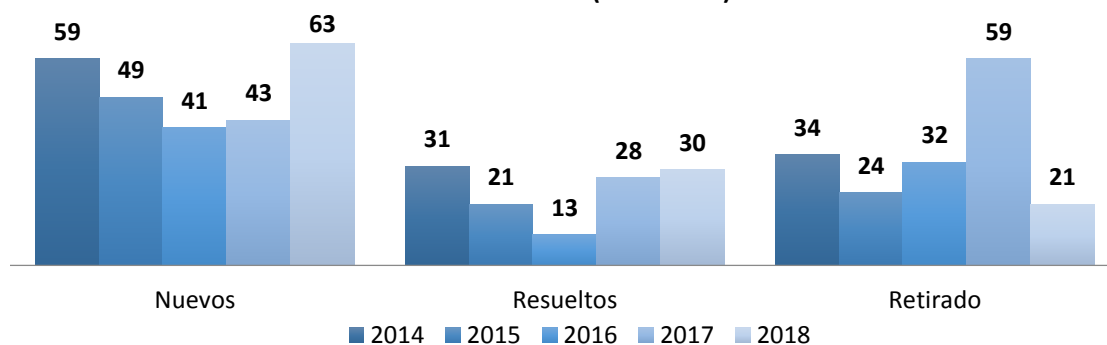
1

### Las cifras del 2018: balance

Hemos cerrado el año 2018 con 181 conflictos sociales: 130 activos y 51 latentes. Si bien no ha habido casos muy sonados, la vía del conflicto sigue activa para plantear demandas sociales. Difícilmente el escenario variará, en tanto no haya reformas sustantivas de la institucionalidad y no se afiancen hábitos dialogantes en el tratamiento de los problemas.

Pero veamos más de cerca las cifras para evitar sorpresas indeseables en el 2019. De acuerdo con el Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (SIMCO), en el 2018 se registró un total de 232 conflictos (esta cifra es el acumulado de casos, sin restar los resueltos, retirados y fusionados). Es el menor número de conflictos sociales en los últimos diez años, debido, sobre todo, a los casos retirados en el 2017. No obstante, en el 2018 surgieron 63 conflictos sociales, el mayor número de casos nuevos de los últimos cinco años. Hay que poner atención a esta cifra porque representa un incremento del 31.2 % respecto de la media entre los años 2014 al 2017. A pesar de la disminución en el total anual, el número de casos nuevos ha sido particularmente preocupante.

**CASOS DE CONFLICTOS SOCIALES RESUELTOS, TRASLADADOS A OBSERVACIÓN Y NUEVOS (2015-2018)**

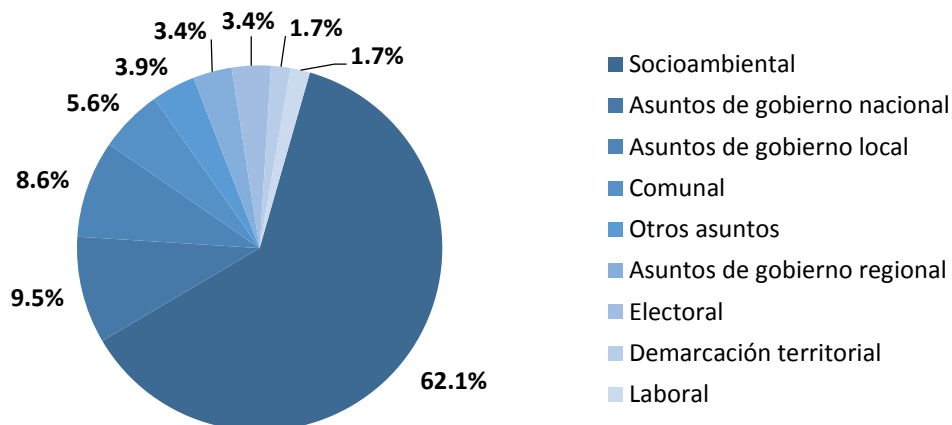


Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO.

<sup>1</sup> Documento elaborado por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo. En este número participaron Luis Alvarado, Jean Carlo Huaroc, Carlos Vera, Liz Puma, Yesenia Martínez y Rolando Luque.

Respecto a los conflictos vinculados a actividades extractivas, el 66% de conflictos socioambientales está asociado a la actividad minera, le siguen los relacionados con hidrocarburos, 13,9%; y el de actividades energéticas, con 6,9%. Según ubicación, los departamentos con mayor número de conflictos registrados en el año son Áncash (36 casos), Puno (20), Cusco (18), Loreto (16), Apurímac y Piura (14 cada uno). En este campo las cifras no se han movido significativamente.

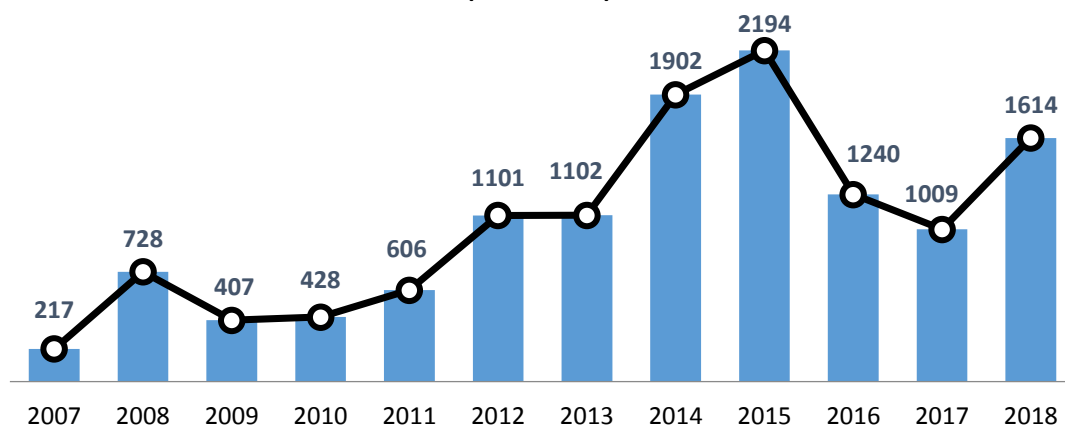
**PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES REGISTRADOS, SEGÚN TIPO, 2018**  
(Distribución porcentual)



Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO.

Los hechos de violencia no fueron ajenos a este periodo. Durante el año, se reportaron cinco civiles fallecidos y 134 personas heridas (86 civiles, 40 policías y 8 militares). Las acciones colectivas de protesta fueron 1614, 605 más que en el 2017. La mayoría de estas manifestaciones ocurrieron en Puno (179), Arequipa (144), Lambayeque (132), Áncash (115) y Piura (112).

**PERÚ: ACCIONES COLECTIVAS DE PROTESTA**  
(2007-2018)



Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO.

Cabe destacar que se resolvieron 30 conflictos sociales, dos más que en el 2017. Los conflictos resueltos mediante procesos de diálogo disminuyeron de 82.1% (23) en el 2017 a 53.3% (16) en el 2018. Los demás casos, 46 % (14), se resolvieron mediante resoluciones judiciales o administrativas. Dentro de este último grupo, se encuentran los ocho conflictos electorales resueltos luego de emitidas sendas resoluciones por parte del Jurado Nacional de Elecciones.

## 2

### ***Conflictos electorales y hechos de violencia en las elecciones regionales y municipales 2018***

El sistema electoral ha sido puesto a prueba numerosas veces en los últimos 18 años. Pese a la complejidad de los procesos electorales nacionales, regionales y locales, el balance es positivo en términos de organización estatal y participación política. Sin embargo, se siguen registrando conflictos electorales y hechos de violencia. En las últimas tres elecciones regionales y municipales correspondientes a los años 2010, 2014 y 2018<sup>2</sup>, la Defensoría del Pueblo registró veinte, once y ocho conflictos electorales, respectivamente.

En cuanto a la violencia se reportó 119 hechos en 88 localidades en las elecciones del 2014. Y en las del 2018, quedaron registrados 67 hechos de violencia en 55 localidades. Fueron particularmente graves los hechos ocurridos en Huánuco. Se bloqueó el acceso a los locales de votación, se atentó contra la propiedad pública y privada<sup>3</sup>, y hubo destrucción y pérdida de material electoral. En La Libertad, se tomó de manera violenta el local de votación, se retuvo personal electoral, se atentó contra la propiedad pública y privada, y hubo enfrentamientos con la PNP. En el distrito de Guadalupito, en la provincia de Virú, una persona falleció y dos más resultaron heridas como resultado de un enfrentamiento entre un grupo de ciudadanos y la policía nacional.

Cabe precisar que conflicto y violencia no son conceptos equivalentes. La violencia es la expresión destructiva del conflicto y su presencia es contingente; es decir, no constituye un elemento necesario para que determinadas situaciones sean consideradas conflicto. Los procesos electorales están sujetos a regulaciones específicas, con plazos y decisiones perentorias, no obstante ello, en la arena política se genera escenarios de riesgo para candidatos y ciudadanos, y para la organización misma del proceso electoral. A ello contribuye la lucha por los votos, la intervención de actores delictivos, la falta de partidos bien estructurados, problemas subsistentes relacionados con electores trashumantes, y casos específicos de pérdida de confianza en la autoridad electoral.

<sup>2</sup> El 7 de octubre se ejerció el voto para elegir a 25 gobernadores regionales, 196 alcaldes provinciales y 1874 alcaldes distritales.

<sup>3</sup> Cabe señalar que el efecto resultante de este tipo de medida violenta fue una persona herida, en el distrito de Choras, provincia de Yarowilca.

Conscientes de esto, la Defensoría del Pueblo elaboró un documento denominado: *Mapeo de situaciones que pueden influir en el proceso electoral*. En él, se desarrollaron nueve indicadores: antecedentes de conflictos electorales, conflictos sociales activos, conflictos sociales con situaciones de violencia que generaron muertos y heridos en los últimos años, actividades de narcotráfico, minería ilegal, contrabando, tala ilegal, tráfico ilícito de combustible y acciones de violencia terrorista. El mapeo facilitó la priorización del trabajo en ciertas zonas y la implementación de medidas preventivas que garantizaran las mejores condiciones para elegir a las autoridades. El documento fue compartido con las entidades del sistema electoral y otras con competencias en materia de seguridad, conflictividad y justicia.

Al examinar los datos de violencia del 2018, se observa la reducción del 44% respecto al 2014. En cuanto a personas heridas, también se registra una disminución del 51% (47 heridos el 2014, 23 heridos el 2018). En las recientes elecciones se registró una persona fallecida. Esta disminución de los hechos de violencia se ha visto influenciada por algunos cambios normativos. En el 2015, los artículos 191° y 194° de la Constitución Política fueron modificados, estableciéndose la no reelección inmediata de gobernadores regionales y alcaldes. En el ámbito legal y administrativo, el RENIEC dispuso en el 2017, el cierre del padrón electoral aproximadamente un año antes de la fecha de las elecciones<sup>4</sup>.

**HERIDOS Y FALLECIDOS, SEGÚN LOCALIDAD, ERM 2018**  
(Número de heridos y fallecidos)

| Ubicación del caso                                       | Heridos   |          |          | Fallecidos |          |          |
|--|-----------|----------|----------|------------|----------|----------|
|  | Civil     | PNP      | FF.AA.   | Civil      | PNP      | FF.AA.   |
| <b>TOTAL</b>   | <b>16</b> | <b>3</b> | <b>4</b> | <b>1</b>   | <b>0</b> | <b>0</b> |
| Cajamarca (distrito de Chota, provincia de Chadín)       | 3         | 0        | 0        | 0          | 0        | 0        |
| La Libertad (distrito de Guadalupito, provincia de Virú) | 2         | 0        | 0        | 1          | 0        | 0        |
| Puno (distrito de Alto Inambari, provincia de Sandía)    | 0         | 2        | 3        | 0          | 0        | 0        |
| Huánuco (distrito de Choras, provincia de Yarowilca)     | 0         | 0        | 1        | 0          | 0        | 0        |
| Loreto (provincia de Requena)                            | 11        | 1        | 0        | 0          | 0        | 0        |

Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO.

Las consecuencias de estas dos medidas se notan en la reducción porcentual de los votos golondrinos, que pasó de 38.8% en el 2014 a 18.2% en el 2018. No obstante ello, un grupo de votantes golondrinos ha persistido, siendo necesario continuar con la fiscalización luego del cierre del padrón. En lo que toca a la reelección inmediata de gobernadores regionales y alcaldes, su eliminación permitió que desapareciera como causa de hechos de violencia.

<sup>4</sup> Resolución Jefatural N° 132-2017/JNAC/RENIEC: publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de octubre de 2017.

**CAUSAS ALEGADAS EN LOS HECHOS DE VIOLENCIA, SEGÚN TIPO DE CAUSA, ERM 2018**  
(Número de causas)

| Tipo de causa   | N°        | %           |
|---|-----------|-------------|
| <b>TOTAL</b>  | <b>55</b> | <b>100%</b> |
| Percepción de irregularidades en el proceso electoral | 36        | 65.5%       |
| Percepción de votos golondrinos                       | 10        | 18.2%       |
| Cuestionamiento a los organismos electorales          | 5         | 9.1%        |
| Otros   | 4         | 7.3%        |

Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO.

A pesar de estos avances en el clima electoral, se observa que en las elecciones del 2018 “la percepción de irregularidades en el proceso electoral” aparece como la causa que está en el origen del 65% de los hechos de violencia. Detrás de esta cifra hay un déficit de confianza, que si bien está acotado a algunos casos particulares, puede echar sombras sobre los resultados electorales y generar violencia.

**3**

***Estado de emergencia en el “corredor minero”***

En los últimos cuatro años se ha decretado siete estados de emergencia y diez prórrogas, en el contexto de conflictos sociales ocurridos en las regiones Apurímac, Cusco y Arequipa. Las medidas, si bien contribuyeron a restablecer el orden, en algunos casos dejaron dudas sobre su justificación y su constitucionalidad. Los primeros estados de emergencia abarcaron provincias o distritos y los últimos se enfocaron en el denominado Corredor Vial Apurímac - Cusco - Arequipa<sup>5</sup> por el que transitan centenas de camiones de transporte de mineral con destino al puerto de Matarani.

**ESTADOS DE EMERGENCIA DECRETADOS ENTRE EL 2015 Y EL 2018**

| Norma que declara el Estado de Emergencia | Ámbito  | Fecha      |
|---|---|------------|
| Decreto Supremo N° 068-2015-PCM           | Declaran el Estado de Emergencia en las provincias de Cotabambas, Grau, Andahuaylas y Chincheros del departamento de Apurímac y en las provincias de Chumbivilcas y Espinar del departamento del Cusco. | 29.09.2015 |
| Decreto Supremo N° 015-2017-PCM           | Declaran Estado de Emergencia en la provincia de Cotabambas del departamento de Apurímac.   | 10.02.2017 |
| Decreto Supremo N° 085-2017-PCM           | Declaran Estado de Emergencia en los distritos de Challhuahuacho, Haqira y Mara, provincia de Cotabambas del departamento de Apurímac.  | 16.08.2017 |
| Decreto Supremo N° 093-2017-PCM           | Declaratoria del Estado de Emergencia en el distrito de Capacmarca de la provincia de Chumbivilcas del departamento del Cusco.  | 15.09.2017 |

<sup>5</sup> El Corredor Vial Apurímac - Cusco - Arequipa tiene una longitud aproximada de 482.200 km., que abarca desde la Ruta Nacional PE-35 X, ubicada en el distrito de Progreso, provincia de Grau, departamento de Apurímac, hasta la Ruta Nacional PE-34 A, que culmina en el centro poblado menor Pillones, distrito de San Antonio de Chuca, provincia de Caylloma, departamento de Arequipa.

| Norma que declara el Estado de Emergencia | Ámbito  | Fecha      |
|---|---|------------|
| Decreto Supremo N° 006-2018-PCM           | Declarar en Estado de Emergencia el Corredor Vial Apurímac – Cusco – Arequipa.        | 11.01.2018 |
| Decreto Supremo N° 091-2018-PCM           | Declarar en Estado de Emergencia el Corredor Vial Apurímac – Cusco – Arequipa.        | 30.08.2018 |
| Decreto Supremo N° 100-2018-PCM           | Declarar Estado de Emergencia en parte del Corredor Vial Apurímac – Cusco – Arequipa. | 29.09.2018 |

Fuente: Normas legales.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Desde enero del 2018, el gobierno nacional declaró el estado de emergencia en el corredor vial, incluyendo quinientos (500) metros adyacentes a cada lado de la carretera (Decreto Supremo N° 006-2018-PCM). El último estado de emergencia ha sido decretado solo en la parte del corredor que corresponde al distrito de Colquemarca, provincia de Chumbivilcas, en la región Cusco (Decreto Supremo N° 100-2018-PCM).

La figura del estado de emergencia se encuentra establecida en el artículo 137° de la Constitución que regula el llamado “régimen de excepción”, y su declaratoria constituye una potestad del Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo de Ministros. La norma enumera las causales de perturbación de la paz o del orden interno, catástrofe o graves circunstancias que afecten la vida de la nación<sup>6</sup>. El decreto establece un plazo de vigencia y las zonas sobre las que recae. Su implementación está sujeta al control político del Congreso.

El “corredor minero” es efectivamente una zona con conflictos frecuentes. En el Reporte N° 178, la Defensoría del Pueblo registra —al mes de diciembre del 2018— dos (02) conflictos y un (01) en observación<sup>7</sup> en la provincia de Cotabambas en Apurímac; tres (03) conflictos y un (01) en observación en la provincia de Chumbivilcas; y dos (02) conflictos y un (01) en observación en la provincia de Espinar, en Cusco; y dos (02) conflictos en la provincia de Islay y dos (02) en observación en la provincia de Caylloma en Arequipa. Es, a no dudarlo, una zona que demanda esfuerzos especiales de diálogo para evitar confrontaciones violentas.

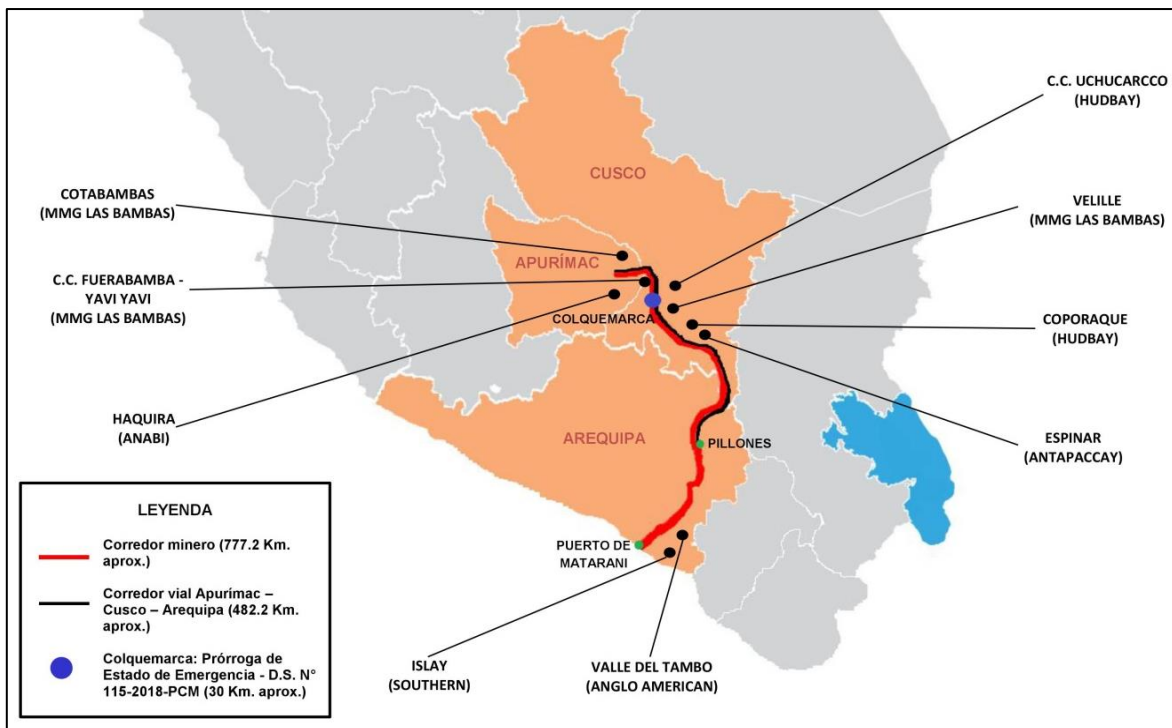
Los estados de emergencia, sin embargo, no son mecanismos de gestión de conflictos sino de restablecimiento de un orden gravemente perturbado por acciones violentas y cuya subsistencia afecta o pone en riesgo el ejercicio de los derechos fundamentales. Como señala el Tribunal Constitucional, el estado de excepción es un mecanismo “*de último recurso, puesto que la función de un régimen jurídico es prever las situaciones de conflicto*”

<sup>6</sup> Sobre el particular, en el año 2012 la Defensoría del Pueblo recomendó al Congreso de la República aprobar una ley de desarrollo constitucional del referido artículo 137°. (DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Informe Defensorial N° 156: Violencia en los conflictos sociales. Lima, 2015, p. 132.)

<sup>7</sup> Se refiere a aquellos casos que pueden devenir en conflictos sociales.

social y dar respuesta a ello en un ambiente de normalidad. Solamente en casos extremos es que este mecanismo debe ser empleado”<sup>8</sup>.

**PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES ACTIVOS EN EL CORREDOR MINERO  
(RCS N° 178, DICIEMBRE 2018)**



Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO. Normas legales.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo, en ejercicio de su rol de defensa de derechos fundamentales, evaluó el Decreto Supremo N°115-2018-PCM que prorroga el estado de emergencia y el Informe N°036-2018-VII MACREPOL-SEC/OFIPO de la Policía Nacional que lo sustenta. En el referido informe se señala como hechos que causan perturbación del orden interno, acontecimientos que ocurrieron entre los meses de junio y agosto de 2018, es decir, anteriores a la prórroga del estado de emergencia decretado en noviembre. Se alude, igualmente, a una controversia sobre la reclasificación del corredor vial o a la probabilidad del bloqueo de esta vía, dado que se observa en las inmediaciones de dicho tramo construcciones de material rústico. No se toma en cuenta que la jurisprudencia constitucional<sup>9</sup> ha establecido que la causal de perturbación del orden interno debe interpretarse de manera restrictiva, dado que el estado de emergencia acarrea limitaciones al ejercicio de derechos.

La Defensoría del Pueblo considera, además, que se ha vulnerado el criterio de temporalidad del estado de excepción en el corredor vial, al estar sometido a estado de emergencia desde inicios del 2018. Solo a partir de setiembre, la medida comprendió una

<sup>8</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Expediente N° 00002-2008-PI/TC. Sentencia del 9 de setiembre de 2009, fundamento 22.

<sup>9</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Expediente N°0017-2003-AI/TC. Sentencia del 16 de marzo de 2004, fundamentos 7 - 8.

parte de toda su extensión. La autoridad policial señala que al no avizorarse a corto plazo soluciones mediante el diálogo, se hacía necesario prorrogar el estado de emergencia. No explica, sin embargo, por qué el diálogo entre los actores no puede realizarse bajo un estado de normalidad constitucional. La finalidad que subyace a la ampliación del estado de emergencia no debe cumplirse a costa de la vigencia de determinados derechos fundamentales.

Se deja establecido, igualmente, que la presencia permanente de militares en la zona, desnaturaliza la competencia extraordinaria que la propia Constitución asigna a las Fuerzas Armadas para controlar el orden interno en caso de estado de emergencia, no siendo válida la justificación de contar con una “reserva altamente disuasiva”, al no encontrarse ello establecido en el Decreto Legislativo N°1095.

En consecuencia, se concluye que el Decreto Supremo N°115-2018-PCM es inconstitucional por ser una medida injustificada, innecesaria y que desnaturaliza el principio de transitoriedad que define a todo régimen de excepción, afectando el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos de esta zona. La opinión de la Defensoría del Pueblo<sup>10</sup>, emitida a pedido de un sector de la ciudadanía, ha sido remitida a la Presidencia del Consejo de Ministros a fines de diciembre.

## 4

### **Conflictos sociales y pueblos indígenas**

En el Perú las diferencias culturales acarrear exclusiones. Según cifras de la ENAHO<sup>11</sup>, el 48.1% de la población que tiene como lengua materna alguna lengua amazónica<sup>12</sup> se encuentra en una situación de pobreza, y el 32.8% en situación de pobreza extrema. Esta realidad salta a la vista en los conflictos sociales. Los pueblos indígenas amazónicos están expuestos a problemas ambientales; de propiedad y posesión de tierras; de acceso a servicios de salud; a educación de calidad; a acceso a agua potable y saneamiento, etcétera. En ese contexto, la distancia cultural del ejercicio real del poder juega en contra de su posicionamiento frente a la institucionalidad y los procedimientos legales y políticos vigentes.

En este sentido se entiende la demanda de mayor presencia del Estado en las zonas de la Amazonía<sup>13</sup> donde habitan los pueblos indígenas. El Índice de Densidad Estatal<sup>14</sup> (IDE) del año 2007, pone en evidencia que en estas regiones, y particularmente en las provincias

<sup>10</sup> Opinión de la Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo de fecha 20 de diciembre de 2018.

<sup>11</sup> Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) realizada por el INEI en el año 2015.

<sup>12</sup> Según los datos de la ENAHO 2015, se usa la variable “alguna otra lengua nativa” para referirse a las lenguas indígenas u originarias que no sean quechua o aimara. Al momento de aplicar la encuesta reconocía la existencia de 47 lenguas indígenas a nivel nacional, 43 lenguas originarias habladas en la Amazonía y cuatro en los andes (quechua, aimara, jaqaru y el cauqui). Actualmente se reconocen 48.

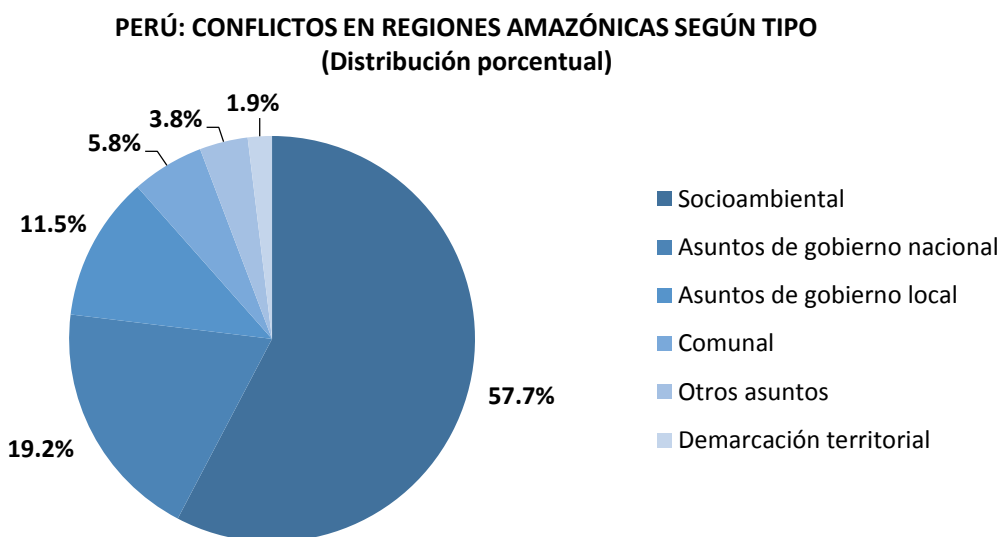
<sup>13</sup> Para efectos del presente análisis se toma en cuenta a las siguientes regiones: Amazonas, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, San Martín, Junín, Cusco.

<sup>14</sup> Este índice evalúa la presencia del Estado a través de indicadores como el acceso a documentos de identidad, presencia de médicos por cada 10,000 habitantes, tasa de asistencia neta a Secundaria entre 12 y 16 años, y porcentaje de viviendas con acceso a servicios (agua, desagüe y electricidad).



donde predomina una lengua indígena, la presencia del Estado es limitada. Y esto es particularmente preocupante por la concurrencia de una agenda histórica pendiente y altos niveles de conflictividad social.

De acuerdo al Sistema de Monitoreo de Conflictos (SIMCO), en el mes de diciembre del 2018, fueron reportados 181 conflictos sociales, entre activos y latentes. De este total, el 28.7 % pertenece a casos desarrollados en las regiones amazónicas. Dentro de este grupo, 57% son de tipo socioambiental y de este porcentaje, el 46.2% está vinculado a actividades extractivas. Los 16 casos reportados de las regiones amazónicas tienen como actores primarios a seis comunidades nativas y 51 organizaciones, autodenominadas federaciones, asociaciones, coordinadoras, frentes de defensa. Entre estos distintos actores se reconoce la presencia de 18 pueblos indígenas.<sup>15</sup>



Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO.

Loreto, por ejemplo, es la región amazónica con mayor número de conflictos socioambientales. Está habitada por 28 de los 55 pueblos indígenas reconocidos. Tiene once casos reportados, cinco de ellos en la provincia Datem del Marañón. La situación de esta provincia grafica de manera dramática las condiciones de vida de su población. El 52.9% se encuentra en situación de pobreza, mientras el 15.4% en pobreza extrema, superando ampliamente en ambos casos la media nacional.<sup>16</sup> Sin embargo, la presencia estatal es muy limitada. Según el IDE, esta provincia ocupa el penúltimo lugar en densidad del Estado a nivel nacional.

¿Cómo acortar distancias? ¿Está la acción estatal orientada en la dirección correcta? La Estrategia de Acción Social con Sostenibilidad (EASS) aprobada mediante Decreto

<sup>15</sup> Los pueblos indígenas identificados son los siguientes: Awajun, Wampis, Shuar, Shapra, Achuar, Urarina, Yine, Kukama Kukamira, Kichwa, Ashaninka, Ashéninka, Ese Eja, Harakmbut, Machiguenga, Kakinte, Nanti, Machi, Matsigenka.

<sup>16</sup> CEPLAN, Información Departamental, Provincial y Distrital de población que requiere atención adicional y devengado Per Cápita al 31 de diciembre de 2018.

Supremo N°003-2016-MIDIS, reconoce la situación de vulnerabilidad y exclusión sistemática de los pueblos indígenas amazónicos de las políticas públicas del Estado. Propone acciones intersectoriales e intergubernamentales que, de algún modo, se dan en las Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS) y el programa Tambos. Su alcance permite atender algunas necesidades básicas. Por ejemplo, durante el 2018, en Loreto, a través de 4 Campañas de Acción Social, las PIAS y los Buques de la Armada Peruana (BAP) del Programa Nacional PIAS del Midis, realizaron más de 273,000 atenciones, llevando así 15 servicios, entre los que destacan los programas sociales, servicios de salud, Banco de la Nación, RENIEC, entre otros.

En el campo de las políticas públicas, se hizo un meritorio esfuerzo desde el Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI) creado el 2014 e integrado por el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura y organizaciones nacionales representativas de los pueblos indígenas. Su capacidad de acción es, sin embargo, restringida. Tiene el valioso componente de la participación de los propios dirigentes indígenas, pero sus principales logros hasta el momento se concentran básicamente en la incorporación del enfoque de interculturalidad en algunas políticas como la agraria o la de educación, y en las normas sobre aplicación de cuota indígena en los procesos electorales.

Los gobiernos regionales de la Amazonía que por su cercanía con la realidad indígena hacen presumir que la consideran entre sus prioridades, apenas destinan a este tema una parte pequeña de sus presupuestos. En sus organigramas, sin embargo, no faltan dependencias cuyos nombres aluden a la población indígena. En la provincia del Datem del Marañón, por ejemplo, no se registra ejecución presupuestal en el rubro de salud en los dos últimos años<sup>17</sup>. Esto resulta preocupante, por ser una de las provincias más relegadas también en el ranking del Índice de Desarrollo Humano. La salud es una de las principales demandas de sus habitantes.

En estas condiciones es una tarea urgente fortalecer la institucionalidad indígena. Necesitamos canales institucionales que unan al pueblo indígena con los centros de decisión estatal. Sin la participación y representación indígena, se hace difícil que la atención de necesidades básicas y la implementación de políticas para cerrar brechas, sea efectiva.

## 5

### ***Los costos del conflicto social***

Los conflictos sociales generan costos diversos, y cuando escalan a la fase de crisis, esos costos pueden llegar a ser muy altos. Son asumidos, en distinta medida, por todos los actores involucrados (la sociedad, las empresas privadas y el Estado). En la actualidad, existe muy poca información acerca de los costos económicos y, menos aún, de los costos sociales e institucionales. El tipo de estudios más común es el que estima el costo

<sup>17</sup> Consulta del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas, realizada el 7 de febrero de 2019.

económico de los conflictos sociales en las empresas, principalmente extractivas. Otros estudios buscan estimar el costo económico de un grupo seleccionado de conflictos sociales, a partir del impacto que generan en indicadores claves como el PBI, la inversión e, incluso, la pobreza.

Lo cierto es que no existe en el Estado herramientas para medir de manera sistemática los costos que los conflictos sociales están generando en los ámbitos señalados en el párrafo anterior, ni tampoco en el erario público en materias como salud, infraestructura, orden público, y en la legitimidad institucional y política.

La importancia de generar indicadores que den cuenta de los costos de los conflictos sociales en el país y, en particular, para el sector público, refuerza la tarea primordial del Estado de “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”. Estos deberes estatales trasladados al campo de los conflictos sociales, significan que las instituciones públicas con competencias para intervenir en ellos, deben tener en la base de sus políticas una perspectiva del conflicto y del impacto que puede llegar a alcanzar en la gestión pública. Estimar los costos del conflicto no es un simple ejercicio cuantitativo o estadístico, sino que está relacionado con el respeto a los derechos de las personas y el funcionamiento del Estado.

Atendiendo a tales consideraciones, la Defensoría del Pueblo elaboró un informe sobre los costos del conflicto social buscando llenar dicho vacío. En él se propone un índice denominado “*Índice Multidimensional de Costos de los Conflictos Sociales*” que las entidades del Estado puedan adoptar como un instrumento concertado de utilización permanente y al que cada institución concernida en el tema, aporte la información específica que se necesita para su elaboración.

Este índice busca reflejar los costos directos de los conflictos sociales que debe asumir el sector público (costos económicos, sociales e institucionales en los que incurre el Estado, o ingresos que deja de percibir) para cada una de las regiones del país, a partir de la construcción de indicadores<sup>18</sup>, y debe ser calculado trimestralmente por cada una de las regiones, para monitorear su evolución. Esta metodología clasifica a las regiones en: i) región con bajos costos por conflictividad social, ii) región con medianos costos por conflictividad social, y iii) región con altos costos por conflictividad social.

Este informe será remitido a la Presidencia del Consejo de Ministros, para que se promuevan reuniones multisectoriales con el propósito de incorporar progresivamente el análisis multidimensional de los costos del conflicto social, en el rol que cumple el Estado en la gestión de la conflictividad social.

---

<sup>18</sup> En la investigación defensorial se realizó un mapeo de costos de los conflictos socioambientales identificándose 29 indicadores. Estos fueron clasificados por los efectos que producen (costos directos e indirectos); por el ámbito o sector concernido, por el tipo de costo, por la forma en que discurre el conflicto y por el sector que se ve afectado por el conflicto.

## IDENTIFICACIÓN DE COSTOS PARA EL SECTOR PÚBLICO

| Indicadores               |   | Criterios  |
|---------------------------|---|--|
| PRESUPUESTALES            | Gasto público (Gobierno nacional, gobierno regional, gobierno local y otros organismos del Estado en los sectores de orden público y salud. | Orden público: despliegue de agentes de seguridad.   |
|                           |   | Salud: atención de heridos.  |
|                           | Pérdida en la recaudación tributaria.   | Monto no recaudado por concepto de impuesto a la renta de los proyectos paralizados o cerrados por motivo del conflicto. |
|                           | Destrucción de infraestructura y reparación de daños.   |  |
| POLÍTICOS INSTITUCIONALES | Inestabilidad política a nivel local, regional y nacional.  | Percepción de la región sobre la gestión del gobierno central.   |
|                           |   | Percepción de la región sobre la gestión del gobierno regional en cuestión.  |
|                           |   | Hechos de violencia contra la vida y la integridad personal.   |
|                           |   | Tiempo transcurrido desde el surgimiento del conflicto no resuelto de más larga duración en la región.                   |
|                           |   | Incidencia de conflictos activos en los que no se presenta dialogo en el momento de la evaluación.                       |
|                           |   | Número de días en los que se mantiene bloqueada al menos una vía de transporte en la región por motivo de un conflicto.  |

Fuente: Defensoría del Pueblo.

## 6

### Visión de la minería al 2030

La minería siempre ha sido una actividad polémica. Su larga historia en el Perú ha estado asociada al esplendor de los imperios, a la codicia y la servidumbre. Pero también a la sensación de que en ella había depositada una oportunidad de desarrollo para todos. De ese tiempo a esta parte los marcos jurídicos, las políticas públicas y las prácticas en el terreno se han ido modificando constantemente.

El aporte de la minería al crecimiento del país y a la mejora de los indicadores sociales en los últimos quince años ha sido extraordinario. Y, sin embargo, se mantiene en el centro del debate. Parece comprensible que así sea dada la envergadura de sus operaciones y sus posibles impactos en el ambiente, la sociedad, la estructura productiva, etcétera. Según el reporte de la Defensoría del Pueblo N° 178, de diciembre de 2018, los conflictos socioambientales vinculados a la minería representan el 40.3 % del total de casos, es decir unos 73.

Precisamente por ello, tener una visión de la minería conectada con la realidad nacional, las expectativas de la gente y los objetivos de desarrollo sostenible, es clave. Una visión que alinee las ideas, perspectivas y valoraciones de los diversos actores que directa o indirectamente tienen que ver con ella. La sociedad y el Estado necesitan un horizonte en el que se conjuguen los derechos de las personas a una vida digna, las obligaciones del Estado de prestar servicios de calidad y la responsabilidad de las empresas con el desarrollo económico del país. Y, desde luego, comprometidos todos con las instituciones

y valores de la democracia, porque ninguna actividad económica puede correr por fuera del sistema político y los principios que lo inspiran.

En esa dirección, el gobierno convocó en setiembre del 2018 a un grupo de profesionales provenientes de organizaciones de la sociedad civil, de las empresas y del propio Estado, para la elaboración de una visión de la minería al 2030, en la que pusiera en relieve sus atributos más apreciables. El denominado Grupo Visión Minería 2030, trabajó durante diez sesiones, bajo la batuta de Rimay, - Centro de Convergencia y Buenas Prácticas Minero-Energéticas-, y el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y Gerens, un documento denominado “memoria viva” que tuvo la virtud de autocorregirse y evolucionar, fruto naturalmente de un debate multiactoral en el que primó en todo momento la voluntad de concordar sobre la base de la mejor información y los mejores argumentos.

El resultado es una propuesta que define la visión en estos términos: *“Al 2030, la minería en el Perú es inclusiva, está integrada social, ambiental y territorialmente, en un marco de buena gobernanza y desarrollo sostenible. Se ha consolidado como una actividad competitiva e innovadora y goza de la valoración de toda la sociedad”.*

*La Visión de la Minería al 2030 propone siete actividades prioritarias:*

- 1. Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales para mejorar la gestión institucional del Estado de: los recursos del canon, los planes de desarrollo concertado, y el ordenamiento territorial de forma participativa.*
- 2. Difundir y adoptar las mejores prácticas nacionales e internacionales de gestión hídrica en toda la cadena de valor minera, principalmente para contribuir con la gestión integrada de los recursos hídricos en el territorio nacional, adoptando para ello los más altos estándares ambientales.*
- 3. Impulsar la I+D+i en todo el ciclo productivo y la cadena de valor de la actividad minera.*
- 4. El Estado deberá impulsar un marco legal moderno e innovador, incluyendo la promoción de la exploración minera, manteniendo altos estándares ambientales y sociales.*
- 5. El Estado deberá fortalecer el proceso de implementación del plan integral para la erradicación de la minería ilegal y sus impactos en la afectación de derechos humanos y el ambiente.*
- 6. Promover los clústeres, eslabonamientos y diversificación productiva en los territorios, fomentando un entorno normativo favorable.*
- 7. Diseñar y ejecutar un plan piloto para asegurar espacios de articulación permanentes, que sean multiactor y público-privados con un propósito asociado, pero no limitado, al desarrollo productivo de la región y del territorio.*

Este esfuerzo tiene todavía unos pasos pendientes. Se llevará la propuesta a las regiones para incorporar las miradas de los actores ubicados en los territorios. Entretanto se conformarán equipos técnicos para afinar las medidas que se implementarán en los plazos previstos. Luego de ello, ojalá, el país cuente con un instrumento guía, en el que las aspiraciones enunciadas por todos los participantes se vean reconocidas en la letra del documento y en la práctica diaria.