



**PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES EN EL
CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR EL COVID-19**

Serie Informes Especiales N° 026-2020-DP



Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 394-398
Lima 1, Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico: consulta@defensoria.gob.pe
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, julio de 2020

Este Informe Especial ha sido elaborado por un equipo dirigido por el Adjunto para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, Rolando Luque Mogrovejo, e integrado por los comisionados Luis Alvarado Zavala y Yesenia Martinez Calle, y la colaboración de la comisionada Sandy Melgar Vílchez.

La presente publicación se realizó con el auspicio de la fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios.

Índice

I.	La conflictividad social previa al estado de emergencia	7
1.1.	Situación de los conflictos sociales	7
1.2.	Acciones colectivas de protesta	7
1.3.	Los conflictos sociales según tipo	8
1.4.	Los conflictos socioambientales.....	9
1.5.	Procesos de diálogo.....	10
II.	El estado de emergencia y los nuevos escenarios de la protesta social.....	10
2.1.	Casos en observación	12
2.2.	Tensiones sociales y demandas: cuatro escenarios relacionados con la pandemia	12
2.2.1.	Servicios de salud pública.....	13
2.2.2.	Actividad minera.....	14
2.2.3.	Establecimientos penitenciarios	14
2.2.4.	Traslados humanitarios y desplazamiento de personas	15
III.	Momentos de la pandemia y factores que influyen en ella.....	15
3.1.	Momentos de la pandemia	15
3.2.	Cinco factores que influyen en el manejo de la emergencia	17
3.2.1.	Capacidad de los servicios de salud	17
3.2.2.	Respeto a las normas.....	18
3.2.3.	Pobreza monetaria	19
3.2.4.	Informalidad	21
3.2.5.	Organización y liderazgo estatales.....	22
IV.	Elementos del escenario general de la conflictividad social.....	23
4.1.	Las afectaciones a la salud y la vida	24
4.2.	Impacto económico de la pandemia.....	25
4.3.	Los actores sociales: percepción de la emergencia y los conflictos sociales	26
4.3.1.	Los actores sociales: sus percepciones sobre la pandemia.....	27
4.3.2.	Medidas de los actores sociales para enfrentar el impacto del virus.....	28
4.3.3.	Percepciones sobre las decisiones tomadas por el gobierno local, regional y nacional o la empresa en torno al COVID-19.....	28
4.3.4.	Situación de los conflictos sociales y el diálogo durante la pandemia	29
4.3.5.	Propuestas para retomar el diálogo por los actores sociales ubicados en las zonas rurales o periféricas del Perú	29

4.3.6.	Expectativas de los actores sociales sobre el Estado y la empresa respecto al COVID-19, la gestión de los conflictos sociales y la reactivación económica.....	30
4.4.	Las elecciones generales del 2021.....	30
V.	Limitaciones y desafíos de la gestión de conflictos y del diálogo.....	31
5.1.	Manifestaciones públicas y disturbios en el contexto de la pandemia.....	31
5.2.	Desafío tecnológico y comunicacional para facilitar la continuidad de las mesas de diálogo	32
5.3.	Dificultades en la continuidad del diálogo	34
5.4.	El déficit de confianza y las relaciones "virtuales"	34
5.5.	Gestión intraestatal para el cumplimiento de acuerdos.....	36
5.6.	Comunidades y empresas: la importancia del apoyo	37
VI.	La gestión de conflictos sociales en el actual contexto.....	39
6.1.	Sobre la violencia y el uso de la fuerza	39
6.2.	Protestas sociales: variaciones.....	40
6.3.	Retomar el contacto con dirigentes sociales	42
6.4.	Sobre el diálogo	43
6.4.1.	Previo al diálogo	44
6.4.2.	Durante el diálogo	44
6.4.3.	Después del diálogo.....	46
6.5.	Sobre la participación de gobiernos regionales y municipalidades.....	47
VII.	Treinta conflictos sociales de atención prioritaria	47
	Conclusiones	50
	Recomendaciones.....	56
	Anexo	59

Introducción

La conflictividad social no se ha detenido durante el estado de emergencia originado por el brote y expansión del COVID-19. Se ha expresado de maneras distintas y sobre asuntos relacionados a la pandemia, pero ha estado ahí, transmitiendo una voz disconforme y crítica, y recordándonos que detrás de los problemas hay o puede haber derechos amenazados o lesionados.

En la realidad inmediata, la Defensoría del Pueblo ha identificado cuatro escenarios principales: servicios de salud pública, actividad minera, establecimientos penitenciarios, y traslados humanitarios y desplazamiento de personas. En cada uno de ellos ha habido demandas planteadas y tensiones sociales muy serias que nos recuerdan que las sociedades no dejan de expresarse nunca; y que, visto desde el control social del poder y el ejercicio de la crítica ciudadana, es deseable que así sea especialmente en situaciones límite. Los estados democráticos están en la obligación de afinar sus mecanismos de respuesta, considerando las contrariedades del momento, pero sobreponiéndose a ellas.

Las demandas y tensiones sociales son señales muy claras del desafío que el Estado democrático tiene por delante con relación al funcionamiento de las instituciones, las reformas esperadas y la implementación de buenas políticas públicas. Pero también los cuatro escenarios descritos deben ser adecuadamente interpretados en aquello que anuncian y que necesariamente debemos enlazar con el pasado inmediato.

Cuando se inició el confinamiento quedaron en suspenso 188 conflictos sociales y 91 espacios de diálogo constituidos por la voluntad de las partes. Estamos en una etapa en la que es evidente que la reanudación progresiva de las actividades de la sociedad y el Estado, y el levantamiento de las restricciones a la libertad de reunión y tránsito, abrirán las puertas a expresiones públicas de protesta, al tratamiento de puntos de agenda que quedaron pendientes, y al cumplimiento de acuerdos ya suscritos entre el Estado, las empresas y sectores de la sociedad. ¿Cómo entender el momento actual? ¿Qué medidas se deben tomar? ¿Cómo empezar a tomarlas? Veamos.

Las sociedades y sus estados han respondido ante las epidemias y pandemias de diversas maneras a lo largo de la historia. Pero si hay algo que ha definido estas circunstancias en el pasado y las sigue definiendo hoy, es el modo sorpresivo con que estas amenazas a la salud y la vida se presentan. En corto tiempo causan impactos severos en las personas y en las estructuras de los sistemas económicos, políticos y administrativos. Ese carácter inesperado altera las rutinas de los países y pone a prueba sus capacidades de respuesta.

En el caso peruano, la velocidad de expansión del virus, su grado de letalidad, combinado con los altos índices de pobreza, desigualdad e informalidad, las serias limitaciones de los servicios de salud, la ineficiencia y corrupción observadas en varias instituciones públicas y el poco aprecio de los ciudadanos por el respeto a las normas, han traído consecuencias lamentables en las que estamos sumidos hoy y de las que nos costará mucho salir.

Los estados están diseñados para resolver problemas, y siempre se presume o espera que dentro de ese diseño esté incluida la forma de tratar los riesgos, las catástrofes, los altos niveles de incertidumbre, los conflictos sociales, es decir, aquello que puede generar inseguridad y miedo en la población. Si los estados logran adaptarse a la nueva situación, innovar científicamente y tecnológicamente, o reinventarse para forjar pactos políticos e influir en la conducta ciudadana, podrán acertar en las medidas a tomar para enfrentar un hecho tan complejo como esta pandemia. Pero si lo que se tiene es una armazón institucional fuera de época, que alberga una

burocracia poco creativa y comprometida o, peor aún, que ve en la tragedia una oportunidad para corromperse, entonces los costos que esa sociedad habrá que pagar será muy alto.

La Adjuntía para la Prevención de Conflictos y la Gobernabilidad no ha dejado de monitorear, alertar e intervenir en los casos que se han presentado en estos meses de pandemia. Pero encuentra que es indispensable que el gobierno nacional, los gobiernos regionales y las municipalidades, comprendan los nuevos elementos que influyen en la conflictividad social, diseñen o rediseñen sus mecanismos de intervención, asuman los derechos humanos como los principios orientadores de sus estrategias, y renueven sus relaciones con la sociedad en términos confiables y esperanzadores.

En esa dirección, consideramos que, especialmente el gobierno nacional, debe contar con una estrategia de gestión de conflictos sociales que tenga en cuenta las condiciones actuales de convivencia y que implique por lo menos los siguientes aspectos: (i) Renovación del compromiso de dialogar: más de cien días después del inicio de la emergencia, se requiere retomar el contacto con los cientos de dirigentes sociales que participan en las 91 mesas de diálogo y los 188 conflictos sociales. Es fundamental conocer su lectura del nuevo contexto y los aportes que pueden hacer a una nueva estrategia de gestión de conflictos; (ii) Mapeo de la viabilidad tecnológica del diálogo: la reanudación del diálogo a distancia necesita la activación de plataformas digitales con acceso a internet, equipamiento suficiente para sacar adelante las reuniones, y capacitación para su uso; (iii) Protocolo de reuniones presenciales: en algunos casos y progresivamente se podrán organizar reuniones presenciales pero con los cuidados requeridos. En vista que este tipo de reuniones suele atraer el interés de numerosas personas, es indispensable que se cumplan pautas de distanciamiento e higiene, pero también de aprovechamiento del tiempo coordinando adecuadamente el flujo de información, las conversaciones previas sobre los temas de la agenda, los tiempos de intervención. Las pautas deben alcanzar también a las personas que se movilizan hacia el lugar de la reunión; (iv) Fortalecimiento de la confianza mediante oportunas rendiciones de cuentas sobre el cumplimiento de acuerdos: la mejor forma de consolidar los logros del diálogo es mostrando la materialización de los acuerdos.

El documento que presentamos va en esa dirección, busca hacer un aporte a la visión de estas circunstancias y a la forma de prevenir y gestionar conflictos sociales considerando los impactos de la pandemia en todos los actores. Valoramos el enfoque territorial para acortar brechas sociales que el gobierno nacional desea implementar, y los esfuerzos por mantener el diálogo en el corredor minero, pero creemos que hay una expectativa creciente sobre las posibilidades del diálogo frente a la conflictividad acumulada, y en este esfuerzo se ubica la contribución de la Defensoría del Pueblo, conscientes de los márgenes para el cambio que esta oportunidad nos provee.

I. La conflictividad social previa al estado de emergencia

1.1. Situación de los conflictos sociales

De acuerdo con el Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (SIMCO) de la Defensoría del Pueblo, a febrero de 2020, antes de la declaratoria del estado de emergencia nacional, había 188 conflictos sociales en el país, 137 activos y 51 latentes. Esta cifra se mantuvo en los siguientes meses en el contexto de la pandemia.



Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO.

Para entonces las cifras de conflictos sociales parecían ser similares a las de años anteriores. En el 2019 se registró 222 conflictos sociales a nivel nacional, entre activos, latentes, resueltos y retirados, lo que significó una disminución del 4% en comparación con el 2018 y 15% con el 2015. Esta disminución se registra de manera continua desde hace cinco años. Con relación a los conflictos sociales nuevos, la disminución fue significativa: 35% en comparación con el 2018. Pero, a su vez, los conflictos resueltos disminuyeron 47% en comparación con el 2018. Es decir, la sociedad se ha movilizó menos para plantear demandas públicas, pero se mantienen las complicaciones para alcanzar acuerdos. Solo entre enero y febrero de 2020 ingresaron ocho conflictos sociales nuevos y se resolvieron dos. Estas cifras significan que uno de cuatro conflictos que ingresan como nuevos, se resuelve.

1.2. Acciones colectivas de protesta

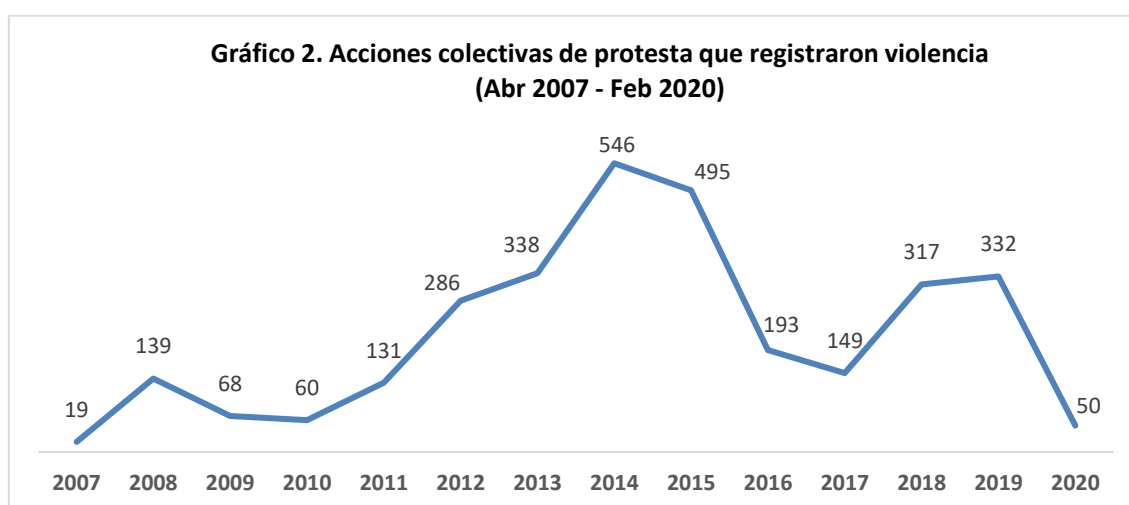
Otro indicador igual de importante es la acción colectiva de protesta. Entre enero y febrero de 2020 se registró 299 protestas. En el 2019, las acciones colectivas de protesta ascendieron a 1711, muy cerca de la cifra del 2018, pero 70% más que el 2017. El 2015 se mantiene como el año con mayor número de protestas: 2194. La protesta es la forma en la que la sociedad exterioriza sus reclamos. Puede tratarse de marchas pacíficas o enfrentamientos violentos con la policía nacional en los que mueren personas o quedan heridas. Según el SIMCO, entre abril del 2007 y febrero de 2020, la Defensoría del Pueblo registró 14,558 acciones colectivas de protesta en el país. Del total de ellas, el 21.5% (3123) se expresaron a través de acciones de violencia.

**Cuadro 1. Tipo de acciones colectivas de protesta que implicaron violencia
(Abr 2007- Feb 2020)**

Tipo	Nro.	%
TOTAL	3123	100.0%
Bloqueo de vías (carreteras o vías de acceso)	1684	53.9%
Toma de entidades, locales, campamentos	926	29.7%
Enfrentamientos entre sectores de la sociedad y la PNP / sectores de la sociedad	371	11.9%
Destrucción o daño de la propiedad pública y/o privada	142	4.5%

Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO.

El 2014 fue el año en el que más acciones colectivas de protesta se manifestaron con violencia. Luego de ello hubo una disminución significativa en el 2017, para volver a ascender en el 2018 y 2019. Solo en los dos primeros meses del 2020 se registró violencia en 50 acciones colectivas de protesta en el país.

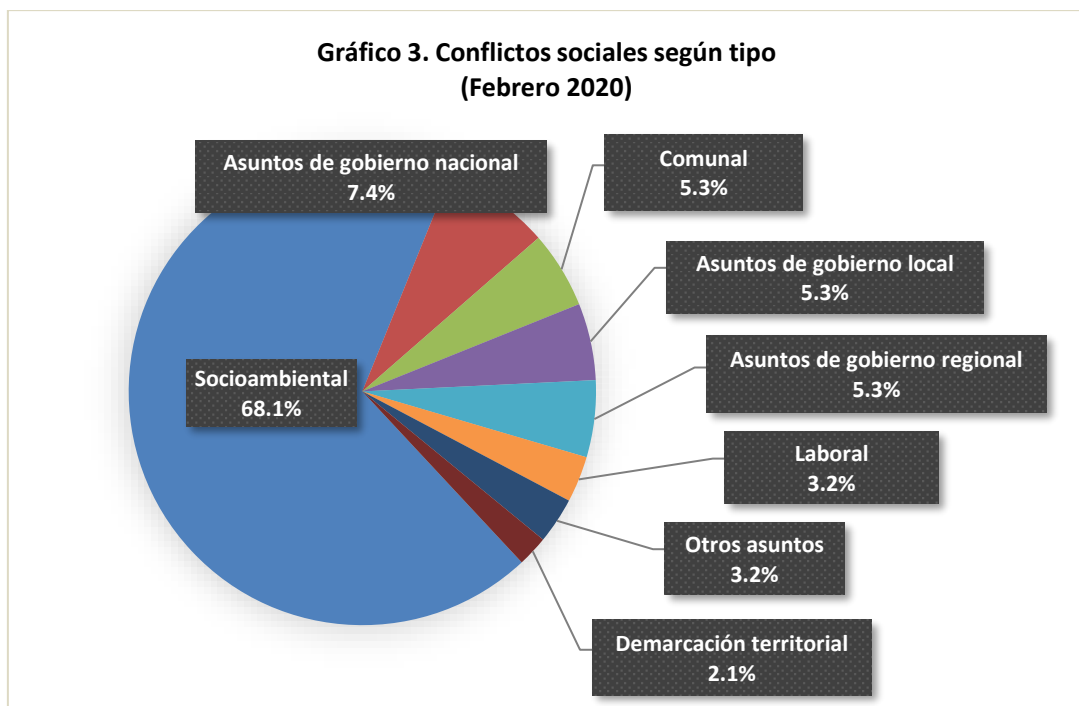


Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO.

En este punto es importante mencionar las consecuencias de la violencia en los conflictos. Si bien entre enero y febrero no hubo resultados trágicos y solo se reportó una persona herida en el marco de los conflictos, en el 2019 se observó un incremento significativo en el número de personas heridas: 30% más que el 2018 y 67% más en relación con el 2017. Los heridos pasaron de 134 a 174, siendo los miembros de la Policía Nacional el mayor número (125 policías, 1 militar y 48 civiles). Por otro lado, si bien en el 2019 la cifra de personas fallecidas disminuyó a dos –la más baja desde el año 2006 que se empezó a registrar fallecimientos– no nos cansaremos de decir que cada vida es una vida y que aquí no hay estadísticas que valgan.

1.3. Los conflictos sociales según tipo

A febrero de 2020, los conflictos socioambientales representaban el 68.1% del total de casos registrados. Le seguían los conflictos por asuntos de gobierno nacional, con 7.4%, y los conflictos de tipo comunal, con 5.3%. Esta tendencia se mantiene desde años atrás. En el 2019 los conflictos socioambientales representaron el 63.6% del total de conflictos sociales. Se trata del tipo de conflicto más numeroso desde abril de 2007.



Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO.

1.4. Los conflictos socioambientales

Según el SIMCO, en los últimos diez años los conflictos socioambientales y en especial los vinculados a la minería son los más numerosos. Pero también los más complejos por el número alto de personas movilizadas, las diferencias culturales, los intereses en juego, y la desconfianza que aún despierta el Estado respecto de sus decisiones o sus esfuerzos intermediadores.

En el último reporte (mayo de 2020) los conflictos relacionados a la actividad minera son 82 que representan en la actualidad el 44% del total de conflictos sociales, de los cuales la mitad se hallan en proceso de diálogo. De estos, ocho (9.8%) son conflictos en los que la población ha manifestado su oposición al inicio y desarrollo del proyecto; 74 (90.2%) son conflictos de coexistencia entre poblaciones y comunidades. Adicionalmente, un dato de importancia es que, de 48 proyectos mineros en cartera (2019), publicada por el Ministerio de Energía y Minas¹, seis (13%) de ellos se encuentran en conflicto. Estos son: Integración Corocchohuayco, Los Chancas, Quellaveco, Conga, Tía María y Río Blanco. De los seis, dos tienen procesos de diálogo en curso, Quellaveco e Integración Corocchohuayco. El primero de estos ha continuado siendo abordado por las partes durante el estado de emergencia mediante *telereuniones*; mientras que el segundo viene siendo tratado, principalmente, a través de los procedimientos legales establecidos.

Esto es particularmente importante porque según el Ministerio de Energía y Minas², el PBI de la actividad minera cayó en 6.3% en el primer trimestre del 2020, y el PBI nacional también tuvo una variación negativa de 3.4%. De igual forma, en marzo de 2020 hubo una contracción de 37.8% del valor de las exportaciones mineras nacionales, respecto al mismo mes del año anterior.

¹ <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Mineria/INVERSION/2019/CP2019-SET2019%20ESP.pdf>
(Consulta realizada el 19 de junio de 2020)

² Ministerio de Energía y Minas. Boletín Estadístico Minero según ESTAMIN Abril 2020. Edición N° 04-2020 p. 10.

1.5. Procesos de diálogo

En febrero del 2014 el porcentaje de conflictos activos en fase de diálogo era del 49%; en febrero del 2020 es el 67%. Hemos subido 18 puntos. No es poca cosa en un país sin herencia cultural dialogante. El diálogo se va abriendo paso con dificultad, pero promisoriamente. Sin embargo, en dos de cada tres conflictos sociales, el diálogo se inicia después de un hecho de violencia.

Los procesos de diálogo se han implementado en todos los tipos de conflicto social, sin embargo, por proporción, los conflictos socioambientales tienen el mayor número de estos procesos. A febrero de 2020, el 80.4% de los conflictos activos en diálogo era de tipo socioambiental, seguido de los casos de tipo comunal y por asuntos de gobierno regional, con 6.5% cada uno, y en menor porcentaje los demás tipos de conflicto. Los conflictos en diálogo vinculados a la actividad minera suman 42, lo que representa el 57% del total de conflictos socioambientales activos en diálogo.

Otro factor importante es el tiempo transcurrido desde que los actores sociales dan a conocer sus demandas hasta el inicio del diálogo. De acuerdo con el informe *El Valor del Diálogo*³, en el 31.6% de los conflictos sociales el diálogo tiene su inicio después de uno a tres meses desde que el problema o la demanda se expuso en el espacio público, mientras que el 27.1% de casos inicia el diálogo después de tres meses. Si estos datos los comparamos con la violencia antes del diálogo, podemos afirmar que existe un escalamiento rápido del conflicto social y, a la vez, una respuesta reactiva a la evolución del conflicto para establecer el diálogo.

La duración del diálogo también es un indicador importante para explicar la capacidad resolutive de los conflictos sociales. Lograr la suscripción de acuerdos entre las partes dependerá de múltiples factores, pero influirá mucho la capacidad del mediador para encaminar el diálogo y alcanzar soluciones concretas al conflicto. El tiempo promedio de duración de un proceso de diálogo es de 8,6 meses (260 días). Existen procesos de diálogo que duran un solo día y otros que se pueden extender hasta los 84 meses. Esto dependerá mucho de la continuidad de los representantes en la mesa, el cambio de posturas sobre el conflicto, la prisa por llegar a acuerdos definitivos, entre otros.

A febrero de 2020, 28 conflictos sociales registraban en las plataformas de lucha de las organizaciones sociales la solicitud explícita de un espacio de diálogo para la atención de sus demandas. Pero son muchos más los que lo proponen verbalmente o aceptan el ofrecimiento de dialogar. De los 188 conflictos sociales reportados a nivel nacional, el 81.4% (153 casos) estuvo en algún momento en fase de diálogo. Para ello las partes deben mantener una actitud constructiva y de confianza.

La Defensoría del Pueblo reitera que el diálogo debe ser inclusivo, intercultural y con la participación de las mujeres, a fin de darle mayor legitimidad a los acuerdos a los que se arribe.

II. El estado de emergencia y los nuevos escenarios de la protesta social

El mismo día que la Organización Mundial de la Salud calificó el brote del Coronavirus (COVID-19) como una pandemia, al haberse extendido en más de cien países de manera simultánea -11 de marzo de 2020- el Gobierno Nacional mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA declaró la emergencia sanitaria en todo el país a fin de tomar medidas de prevención y control para evitar la propagación del virus.

Enseguida se tomaron otras medidas más severas aún. El gobierno mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM (15.03.20) dispuso el estado de emergencia nacional por el brote del COVID-

³ Defensoría del Pueblo (2017). Documento Defensorial N° 29: *El Valor del Diálogo*. Lima, p. 63

19, estableciendo el aislamiento social obligatorio (cuarentena) y estado de emergencia, el cierre temporal de fronteras, así como otras medidas restrictivas del ejercicio de derechos (tránsito, reunión, etc.) y actividades comerciales, culturales, recreativas, en hoteles y restaurantes. Se exceptuó de la limitación de circular por las vías de uso público solo a quienes trabajasen en la prestación y acceso a servicios y bienes esenciales⁴. El Decreto Supremo N° 051-2020-PCM (27.03.20) dispuso inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios⁵.

Inevitablemente estas medidas de excepción tuvieron también efecto en la expresión pública de las demandas sociales con las que suelen activarse los conflictos, y en la continuidad de su gestión, especialmente en los espacios de diálogo. El Estado tiene el deber de proteger derechos, de escuchar y canalizar los pedidos de la población, de interactuar con ella. Para ello, dispone de oficinas especializadas en gestión de conflictos que tienen la responsabilidad de monitorear e intervenir en la conflictividad a nivel nacional y hacerse cargo de los procesos de diálogo.

El llamado “derecho a la protesta social” se sustenta en los derechos de reunión, tránsito y libre expresión. Una de las maneras de tomar conocimiento de las pretensiones de un sector de la sociedad es cuando se expresa en el espacio público. En el mismo sentido, las entidades públicas y las empresas aludidas en las plataformas de lucha no podrán asumir una actitud ante las demandas planteadas si no tienen conocimiento de ellas para decidir si las tratan o no en espacios concertados entre las partes.

Como ha señalado anteriormente la Defensoría del Pueblo⁶, “las acciones colectivas de protesta no son en sí mismas el conflicto social sino una expresión de este”; y se definen como “la realización conjunta de hechos generalmente tendientes a efectuar un reclamo en el espacio público”. Así, la protesta social no puede reducirse a la categoría de disturbios por lo que corresponde que las fuerzas del orden estén en conocimiento de la complejidad del conflicto porque solo de esta manera podrán diseñar mejor sus planes de intervención.

Con el estado de emergencia y las medidas restrictivas, el ámbito de competencia de la autoridad policial se amplió, pues pueden restringir válidamente el ejercicio de un derecho (detención, prohibición de reuniones, ingreso a domicilios e impedimento del libre tránsito) si con ello contribuyen a los fines que justificaron la declaración de un estado de excepción. Como lo dispone el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, la intervención de la Policía Nacional debe observar lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1186 que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional, a fin de garantizar la implementación de las medidas.

No obstante ello, durante estos más de cien días de estado de emergencia las protestas se incrementaron. En su mayoría a través de formas pacíficas y por lapsos breves, demostrando que cuando la sociedad percibe que ciertas circunstancias amenazan o perjudican sus intereses y derechos, buscará la manera de expresarse.

El Decreto Supremo N° 094-2020-PCM (23.05.20) que prorrogó por quinta vez el estado de emergencia, señaló la necesidad de una “nueva convivencia” hacia la búsqueda del equilibrio entre la observancia de medidas sanitarias que permitan hacer frente a la pandemia y, al mismo tiempo, la reanudación de actividades, de forma sostenible. Si bien es importante retomar las

⁴ Respecto a los trabajadores del sector público, el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM estableció que están exceptuados de acatar la cuarentena, los que excepcionalmente presten servicios necesarios para la atención de acciones relacionadas con la emergencia sanitaria producida por el COVID-19.

⁵ Para conocer la diferencia entre aislamiento social obligatorio e inmovilización social obligatoria se puede consultar el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/8789-presidencia-del-consejo-de-ministros-que-es-el-aislamiento-social-obligatorio-y-la-inmovilizacion-social-obligatoria> (Consulta realizada el 19 de junio de 2020)

⁶ Defensoría del Pueblo (2012). Informe Defensorial N° 156: *Violencia en los conflictos sociales*. Lima, p. 29.

actividades económicas para enfrentar la crisis no solo sanitaria, sino también económica y social del país, la reanudación de estas actividades puede acentuar las tensiones sociales.

Muchas comunidades mantienen medidas de aislamiento para evitar el contagio y entienden que, a mayor número de personas, habrá más riesgo. Por ejemplo, las actividades mineras demandarán que su personal retorne en mayor número al trabajo y se incremente el transporte de mineral. Debemos recordar que los conflictos socioambientales relacionados con actividades mineras son los más numerosos. La población, sus autoridades, dirigentes sociales y las comunidades también consideran que el Estado y las empresas deben cumplir con sus compromisos o atender las demandas urgentes que dejaron de tratarse al iniciar el estado de emergencia.

El plazo del estado de emergencia fue prorrogado seis veces, siendo la última prórroga con el Decreto Supremo N° 116-2020-PCM (26.06.20) hasta el 31 de julio de 2020. Esta norma señala en su artículo 11 que se encuentran suspendidos los desfiles, fiestas patronales, actividades civiles y religiosas, así como todo tipo de reunión, evento social, político, cultural u otros que impliquen concentración o aglomeración de personas, que pongan en riesgo la salud pública.

En un escenario de reanudación de actividades económicas y, a la vez, restricciones para que la población exprese sus demandas en espacios públicos, se requiere de una respuesta estatal eficaz, que sin dejar de considerar las restricciones sanitarias y del estado de emergencia, atiendan las demandas sociales para canalizar el conflicto social a través del diálogo y la ley. En buena cuenta, nos enfrentamos a una situación excepcional que nos reta como Estado y sociedad para encontrar soluciones a viejos problemas que ahora parecen acentuarse. De ahí la necesidad de atender la conflictividad social de manera prioritaria.

2.1. Casos en observación

Como se ha señalado, desde la aprobación del confinamiento social, el SIMCO registró una disminución significativa de casos nuevos de conflictos sociales. En los meses de marzo y abril no ingresó ningún caso nuevo, y en el mes de mayo solo se reportó un conflicto nuevo de tipo comunal. Igualmente, las reuniones de las mesas de diálogo fueron suspendidas, así como otras diligencias relacionadas a estas. No obstante, aunque este escenario limitó que nuevos casos tuvieran una exposición pública lo suficientemente persistente como para registrarlos como un conflicto, sí se registró situaciones que podrían derivar en conflicto social y que debían ser atendidas por las entidades competentes. Estas situaciones fueron consideradas como *casos en observación* en los reportes mensuales de conflictos sociales.

Entre los meses de marzo y mayo de 2020, se reportó 54 casos en observación nuevos que, a su vez, fueron presentados como alertas tempranas para que el Estado y las empresas actúen en el marco de sus competencias y responsabilidades. De estos casos, el 43% corresponde a asuntos de gobierno nacional. Le siguen los casos de tipo laboral, con 39%; los socioambientales, con 13%; y los de asuntos de gobierno local, con 6%. La mayoría de los casos están vinculados a problemas que surgieron a partir de la pandemia por el COVID-19. Las demandas están orientadas a prevenir la propagación del virus, mientras que los actores que elevan las demandas son principalmente profesionales de la salud, internos de establecimientos penitenciarios, población que reside cerca a lugares donde se desarrollan actividades extractivas, entre otros.

2.2. Tensiones sociales y demandas: cuatro escenarios relacionados con la pandemia

Estamos viviendo acontecimientos de características inéditas. Han surgido demandas y tensiones sociales vinculadas directa o indirectamente a la pandemia. La Adjuntía para la

Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad vio la necesidad de elaborar reportes especiales que dieran cuenta de estas situaciones de tensión en cuatro escenarios: los servicios de salud pública (demandas planteadas por el personal de este sector), la actividad minera (demandas planteadas por los trabajadores mineros y comunidades), establecimientos penitenciarios (demandas planteadas por internos y por personal penitenciario), y traslados humanitarios y desplazamiento de personas (demandas planteadas por personas y familias que invocaban su derecho al retorno y a movilizarse hacia lugares de mayor protección).

El primer reporte especial registró 201 casos a nivel nacional durante el periodo del 16 de marzo al 8 de mayo. Del total, el 51.7% (104) de los casos correspondió a personas retornantes, seguido de las demandas presentadas por profesionales de la salud, con 24.9% (50), los casos vinculados a la actividad minera, con 12.9% (26), y las demandas de internos en establecimientos penitenciarios, con 10.4% (21). En el mes de junio se publicó el segundo reporte especial que dio cuenta de 125 casos registrados entre el 9 y el 31 de mayo. La mayoría de estos se relacionaron a demandas presentadas por profesionales de la salud, con 48.0% (60 casos). Le siguen los casos de personas retornantes, con 40.0% (50), las demandas vinculadas a la actividad minera, con 8.0% (10), y casos vinculados a establecimientos penitenciarios, con 4.0% (5).

Cuadro 2. Número de casos por escenario

Reporte	Total	Retorno		Salud		Minería		Penales	
		Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%
Reporte 1	201	104	51.7%	50	24.9%	26	12.9%	21	10.4%
Reporte 2	125	50	40.0%	60	48.0%	10	8.0%	5	4.0%

Fuente: Defensoría del Pueblo.

La pandemia está poniendo a prueba maneras de entender la política, diseños de políticas públicas, mecanismos de gestión pública, formas de comunicación con la sociedad, etcétera. Del mismo modo, plantea desafíos a la forma de entender realidades nuevas, o viejos problemas ignorados por años; y, desde luego, la forma de monitorear y gestionar conflictos sociales. Analicemos los escenarios mencionados.

2.2.1. Servicios de salud pública

Las demandas del personal de salud se centran en el limitado equipamiento de protección para el personal, inadecuada infraestructura y logística para atender los casos de coronavirus; pedidos de renuncia de algunos directores de hospital, el pago de un bono extraordinario equivalente a un sueldo. La particularidad de estas demandas es que vienen acompañadas de plantones, mensajes persistentes en las redes sociales, videos testimoniales de médicos o enfermeras, etc. Pero, además, estamos hablando de un colectivo de profesionales que están en la primera línea de atención a las personas infectadas.

Se recurre a estas formas de protesta cuando las circunstancias no permiten ir al paro o a las marchas y bloqueos. La gestión de este tipo de demandas significará explorar nuevas formas de comunicación entre funcionarios y dirigentes; cuidar los grados de confianza que aún se mantienen con un sector organizado en gremios y con el que se ha dialogado en varias oportunidades en el pasado; y llegar a acuerdos con prontitud. Toda demora en llegar a compromisos e implementarlos tendrá un efecto muy perjudicial.

Los 110 casos relacionados a demandas de personal de salud corresponden a 96 establecimientos de salud a nivel nacional. 14 casos se registraron en los dos reportes porque las protestas y reclamos persistieron en ambos periodos. La mayoría de los casos se refieren a hospitales y puestos de salud a cargo de los gobiernos regionales, con 45.8%; seguido de los

hospitales de EsSalud, con 35.4%; y, de los establecimientos de salud a cargo del Ministerio de Salud en Lima Metropolitana, con 18.8%.

Cuadro 3. Número de establecimientos de salud, según dependencia

Dependencia	Nro.	%
Total	96	100%
Gobierno regional	44	45.8%
EsSalud	34	35.4%
Ministerio de Salud	18	18.8%

Fuente: Defensoría del Pueblo.

2.2.2. Actividad minera

En el ámbito de la actividad minera se han oído voces de reclamo por la presunta continuidad de operaciones mineras desacatando las normas de la emergencia; el temor al contagio dentro de las instalaciones, la falta de atención oportuna de los contagiados; y la desmovilización de personas y pedido de retorno a sus residencias habituales. Generalmente las demandas contra compañías mineras provenían de comunidades campesinas o frentes de defensa por temas ambientales, de propiedad o por el presunto incumplimiento de convenios, entre otros. Ahora se agrega a este frente, el de los trabajadores mineros, cuya fuerza podría incrementarse si las demandas trascienden a sus gremios sindicales.

En las siguientes semanas será evidente la tensión entre la demanda de derechos y el riesgo del desempleo. Por el momento estas tensiones se están canalizando por las vías internas de las empresas o a través de la inspección de autoridades sanitarias y de trabajo. Pero, no se descarta que la reanudación de actividades mineras sea interpretada por las comunidades como un riesgo de contagio para sus integrantes. Este es un punto en el que hay que hilar fino, más aún cuando el mayor número de procesos de diálogo suspendidos están en este campo y, tarde o temprano, tendrán que reactivarse, entonces las agendas podrían sufrir modificaciones.

Cuadro 4. Número de casos de actividad minera según tipo de reclamo

Tipo	Casos	
	Nro.	%
Temor al contagio	22	61.1%
Rechazo a la continuidad de operaciones	17	47.2%
Casos confirmados de COVID-19	11	30.6%
Desmovilización de personal y pedido de retorno a sus residencias habituales	8	22.2%
Reanudación de actividades de pequeña minería, minería artesanal y mineros en proceso de formalización	3	8.3%

Fuente: Defensoría del Pueblo.

Nota: Un caso puede registrar más de un tipo.

2.2.3. Establecimientos penitenciarios

El de los penales es un campo en el que la Defensoría del Pueblo ha intervenido desde su fundación en 1996. Tiene, desde entonces, un programa especial a cargo que ha intervenido frente a la variada problemática penitenciaria. Las sucesivas administraciones penitenciarias han centrado su objetivo en preservar el orden y la tranquilidad dentro de las cárceles. Los motines, por tanto, son considerados como los hechos de mayor inestabilidad y riesgo, que hay que conjurar. Situaciones como la seguridad personal, las condiciones de detención, la salud, el consumo de drogas y las rivalidades entre bandas han sido motivo de eventos violentos muy

graves. Con la llegada del virus, todas las carencias e ineficiencias del sistema penitenciario se han acentuado.

Los internos reclaman por el insostenible hacinamiento de las cárceles que incrementa las posibilidades de contagio; las limitaciones en el ingreso de alimentos de primera necesidad, mascarillas y guantes; también piden mejores condiciones de salubridad, atención médica y más medicinas; y, no están conformes con las restricciones a las visitas. Por su parte, trabajadores del INPE exigieron para sí mejores condiciones de seguridad, acceso a pruebas rápidas, y que se faciliten implementos y equipos de bioseguridad. De los 26 casos reportados, el 54% se manifestaron a través de motines y el 46% fueron concentraciones. Es un escenario de tensión que por sus antecedentes puede llegar a niveles muy altos de violencia. Y así ha sido. En corto tiempo se han producido varios casos que incluso han derivado en muerte de personas. Es una situación apremiante que demanda un paquete de acciones diversas, y capacidad de diálogo interno para comunicar bien las decisiones tomadas.

2.2.4. Traslados humanitarios y desplazamiento de personas

A diferencia de los casos anteriores en este las personas no tienen propiamente una organización que los agrupe ni liderazgos que los representen en el planteamiento de sus demandas. Se trata de reclamos espontáneos de gente en situación de vulnerabilidad que siente que tiene derecho a viajar pero que no se le facilita el acceso a información sobre el procedimiento de traslado, no sabe si tendrá un alojamiento para la espera, provisión de alimentos y atención de salud durante el viaje. Estas limitaciones se explican por el alto número de personas que buscan inscribirse y la baja capacidad de los gobiernos regionales de gestionar una situación compleja que los saca de sus rutinas administrativas.

Pero, además de estas personas, están las que han decidido volver por diversas razones. La principal sería la necesidad de buscar refugio en los pueblos de los que ellos o sus familias son originarios, y donde encontrarían mayores recursos de sobrevivencia. Estas personas, vulnerando el estado de emergencia, viajan a pie por carreteras y caminos, sufriendo riesgos y probablemente generándolos para los demás. Esto explica que las poblaciones ubicadas en sus recorridos y las de destino se hayan opuesto a su ingreso. Estamos ante una situación absolutamente nueva que trasciende la idea del derecho al retorno y que deja ver las nuevas vulnerabilidades de una economía mayoritariamente informal, precaria, sin derechos, que se agrieta por sus lados más frágiles. El desempleo de los siguientes meses y las dificultades para reinsertarse en el mercado de muchas personas, pueda que siga provocando una migración desesperada, básicamente sanitaria y económica.

III. Momentos de la pandemia y factores que influyen en ella

3.1. Momentos de la pandemia

Desde los primeros días se pudo ver en el horizonte de esta pandemia tres momentos sucesivos que, si bien podían tener alargamientos o retrocesos, estaban influidos por la variable del “contagio” y los apremios económicos. Variables que en el curso de la pandemia se expresarían en la capacidad de los servicios de salud para atender un problema de esta envergadura, complejo y creciente; el respeto a las normas de aislamiento social de parte de la sociedad; la pobreza monetaria de un amplio sector de la población; la informalidad que afecta a más del 70% de la población económicamente activa; y la organización estatal y los liderazgos a cargo de ella.

Veamos estos tres momentos: (i) La emergencia: que se inicia con la declaración de la emergencia sanitaria y la declaración del estado de emergencia que restringe derechos

fundamentales y dispone medidas de distanciamiento y aislamiento social. Esta etapa ha sido progresivamente minada por la propia realidad. El desempleo y la pobreza (preexistentes y derivados de la parálisis de la economía), y las limitaciones en la distribución de bonos y canastas de alimentos, empujaron a un sector de la población a salir de sus casas en busca de ingresos económicos para paliar el hambre y las enfermedades. La cuarentena a nivel nacional que prosiguió hasta el 30 de junio marcó esta etapa en la que por la vía de la obligatoriedad legal se buscó detener el contagio, ganar capacidades de atención médica, y aprender reglas básicas de autoprotección frente al virus. Los resultados, inicialmente auspiciosos, muestran ahora cifras altamente preocupantes en el campo de la salud como en el de la economía. Desde la perspectiva de los conflictos sociales esta etapa ha estado caracterizada por demandas y tensiones sociales derivadas de situaciones nuevas que la pandemia ha generado.

(ii) El retorno progresivo: sin haber salido de la emergencia sanitaria y con las cifras en rojo, el gobierno ha decidido establecer una cuarentena focalizada (en siete regiones y para personas menores de 14 años y mayores de 65 años) y mantener las restricciones del ejercicio de derechos de reunión (concentración o aglomeración de personas) y tránsito. De una cuarentena férrea auxiliada por la fuerza pública vamos a pasar a una coexistencia basada en el autocontrol de las personas. Se espera un flujo ordenado de gente en las calles, plazas, mercados, centros comerciales, tiendas individuales, etcétera. Las campañas de higiene y distanciamiento social han sido intensas. Sin embargo, nadie puede asegurar que estas normas básicas de sobrevivencia vayan a ser respetadas ampliamente. Se abre, entonces, un período de mayor incertidumbre en el que el Estado comparte con la sociedad la responsabilidad del control de la pandemia. No hay aún un tratamiento científicamente validado, la vacuna está en período de prueba y en nuestro país las actividades económicas, administrativas, personales, son cada vez más intensas. Es en esta etapa que la conflictividad social puede resurgir con fuerza. Los 188 conflictos sociales y los 91 procesos de diálogo, a los que se suman los problemas generados en estos más de 100 días de emergencia, componen un escenario de difícil pero inevitable tratamiento.

(iii) El poscoronavirus: esta es la etapa que sobrevendrá luego de la distribución y aplicación masiva de la vacuna en todos los países. Se le viene denominando “nueva normalidad” y ha dado lugar a importantes debates en el mundo. Un hecho de tan vastas consecuencias como una pandemia no pasará desapercibido en el mundo de la política o de la academia. Habrá cuestionamientos y reproches políticos y morales, aunque no será fácil prever su impacto y profundidad. En cualquier caso, en la Defensoría del Pueblo sostenemos que esta es una oportunidad para reorganizar la vida social, política y económica, sobre la base de los derechos humanos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, es el más grande consenso de la humanidad erigido sobre el valor de la dignidad de la persona humana y está llamado a reposicionarse como el eje central de los cambios. El diálogo de los próximos meses o años no versará solamente sobre las demandas sociales de los casos de conflicto sino sobre reformas más profundas que permitan enfrentar las enormes desigualdades que marcan el mundo contemporáneo.

¿Cómo gestionar la conflictividad social en esos tres momentos? Sobre el primer momento, oportunamente la Defensoría del Pueblo hizo llegar a la Presidencia del Consejo de Ministros y al Viceministerio de Gobernanza Territorial un conjunto de recomendaciones⁷. El documento que presentamos ahora responde al segundo momento.

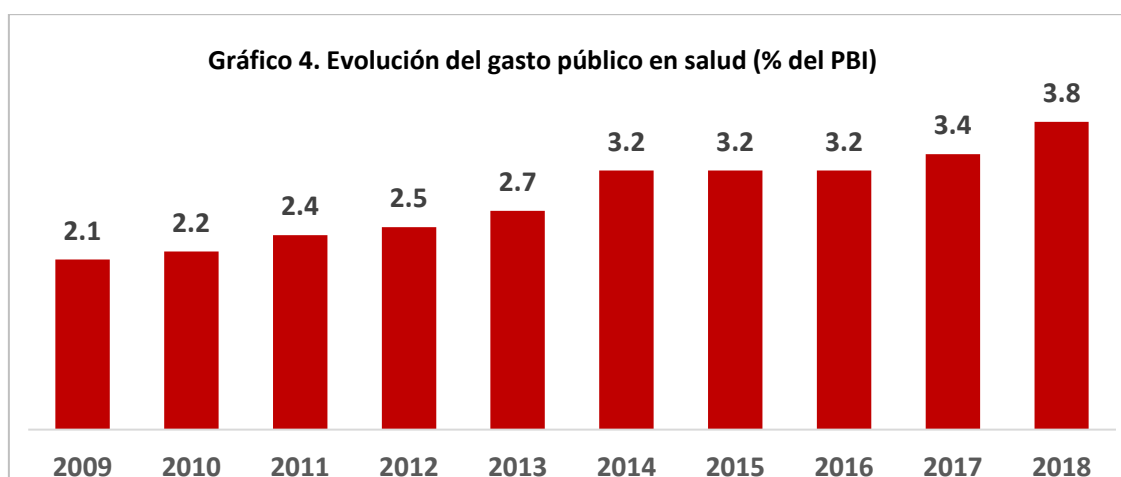
⁷ Mediante el Oficio N° 122-2020/DP de fecha 9 de mayo de 2020 remitido a la Presidencia del Consejo de Ministros y el Oficio N° 013-2020-DP/APCSG de fecha 5 de mayo de 2020 remitido al Viceministerio de Gobernanza Territorial.

3.2. Cinco factores que influyen en el manejo de la emergencia

Estos cinco factores son: la capacidad de los servicios de salud pública, el respeto a las normas por parte de la sociedad, la pobreza monetaria, la informalidad, y la organización y el liderazgo estatales. Para aproximarnos mejor al estado de la cuestión en cada departamento del país hemos utilizado en este documento indicadores a nuestro alcance como el PBI de salud, el número de detenidos por departamento, el índice de pobreza e informalidad del INEI, y la constitución de comandos COVID-19, respectivamente.

3.2.1. Capacidad de los servicios de salud

El Estado peruano ha incumplido sistemáticamente su obligación de proveer servicios de salud de calidad, pese a contar con los recursos para hacerlo. Ambos aspectos han quedado demostrados en la actual coyuntura. El PBI de salud de los últimos cinco años ha sido de 3.4 en promedio. En la región latinoamericana es de 4 y el recomendado por la OCDE es de 10. Uruguay es el país que más invierte, con 6.8%. Hay un evidente retraso. Una de las conclusiones obvias de la pandemia debe ser la de considerar la salud humana una prioridad fundamental y condición básica para el bienestar personal y el desarrollo de la sociedad.



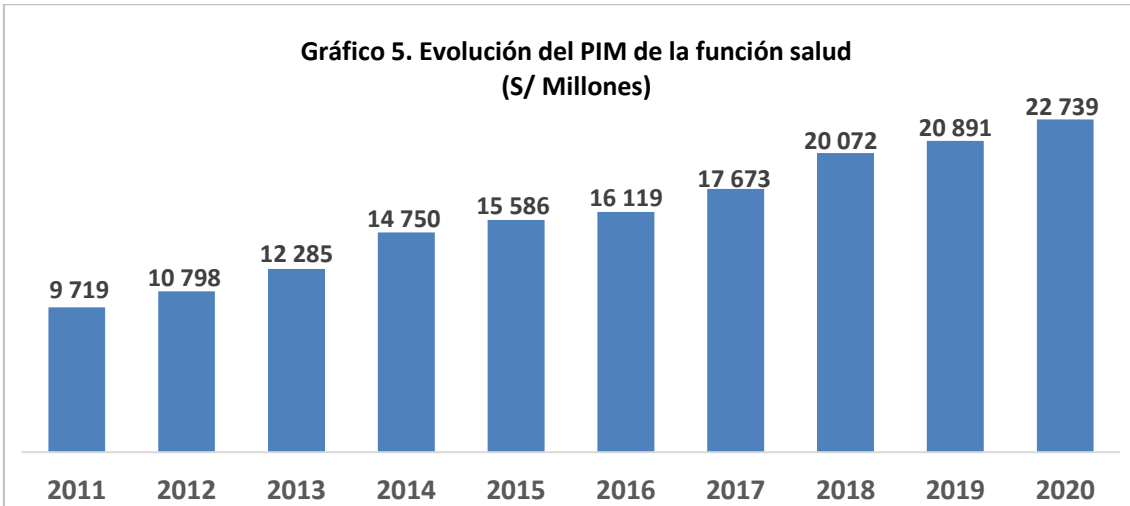
Fuente: Adaptado de la Revista de la Cámara de Comercio de Lima⁸.

A junio de 2020, los gobiernos regionales, en conjunto, presentan un avance de ejecución del 36.6% del presupuesto de la función salud. En los últimos cinco años, el Gobierno Regional de Amazonas es el que, porcentualmente, menos presupuesto ha destinado a la función salud, 18.3% de su presupuesto en el 2017 y 17.3%, en el 2018. Por otro lado, en el 2018 y 2019 el Gobierno Regional de Tacna designó más del 40% de su presupuesto total a la función salud. Esto se debe a la obra del Hospital Hipólito Unanue, cuestionada durante su ejecución⁹.

En el 2020, el Presupuesto Inicial Modificado (PIM) de la función salud a nivel nacional se incrementó en 134% en comparación con el 2011. En este punto es importante señalar que más presupuesto no significa necesariamente mejor servicio de salud. Está condicionado a factores de eficiencia e integridad.

⁸ Peñaranda, César. (2019). "Más inversión en educación y salud para mejorar el capital humano", en Revista de la Cámara de Comercio de Lima, pp. 6-8.

⁹ Contraloría General de la República. (6 de junio, 2019). Nota de prensa N° 407-2019-CG-GCOC: Contraloría promoverá avance de obras de Hospital Hipólito Unanue de Tacna. Recuperado de: https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/prensa/notas_de_prensa/2019/tacna/n_p_407-2019-cg-gcoc

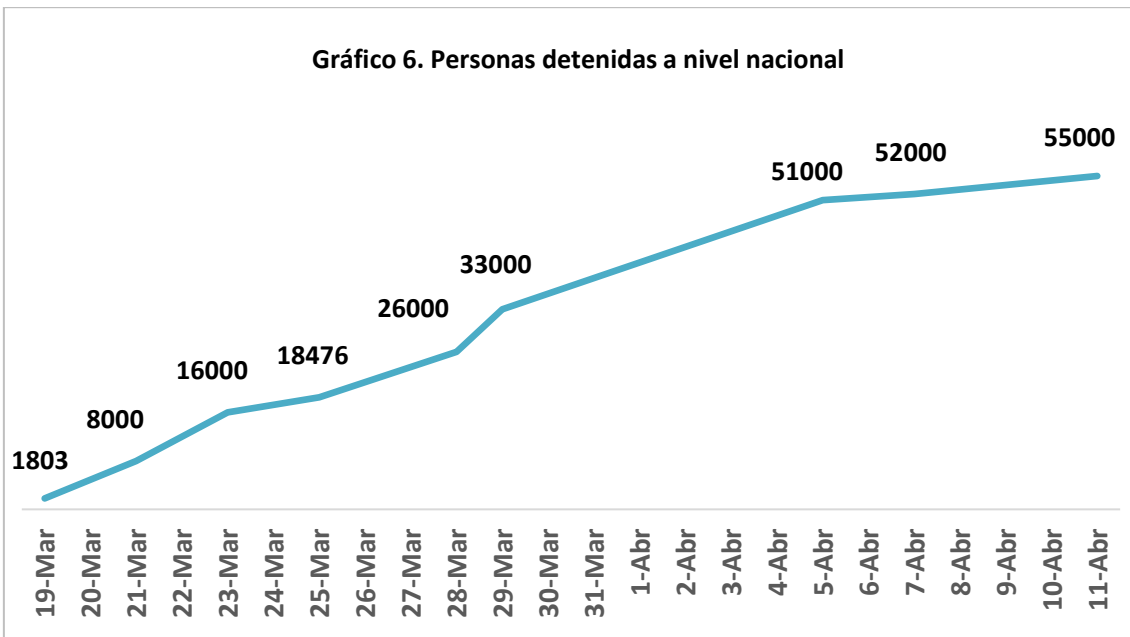


Fuente: Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en: <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>. Consulta realizada: 23 de junio de 2020.

3.2.2. Respeto a las normas

Conforme se fue ampliando el estado de emergencia, el incumplimiento de las medidas de distanciamiento y aislamiento social por parte de la ciudadanía se incrementó. Esto ocurrió notoriamente en 11 departamentos. El mayor número de detenidos por población se presentó en La Libertad con 9.07, Piura con 3.79, y Callao con 3.51 (por cada mil habitantes).

Se observa en algunos sectores y personas una baja sensibilidad al riesgo y una falta de valoración de la utilidad práctica del cumplimiento de las normas. Hay grupos de ciudadanos que sienten que las normas son un obstáculo en el despliegue de sus actividades laborales o personales; una especie de restricción indebida que hay que ignorar. Como se sabe el COVID-19 se contagia de persona a persona y, por consiguiente, el distanciamiento es fundamental para reducir el número de contagios.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Presidente de la República en conferencias de prensa.

**Cuadro 5. Personas detenidas por departamento
(al 7 de abril)**

Departamento	Personas detenidas	Intensidad departamental (por c/ mil hab.)
La Libertad	16123	9.07
Piura	7044	3.79
Callao	3495	3.51
Pasco	708	2.79
Ucayali	904	1.82
Ica	1481	1.74
Lima	12453	1.31
Cajamarca	1706	1.27
Arequipa	1740	1.26
Amazonas	471	1.24
Loreto	1050	1.19
Áncash	1222	1.13
Madre de Dios	135	0.96
Junín	783	0.63
Apurímac	221	0.54
Cusco	638	0.53
Lambayeque	619	0.52
San Martín	443	0.52
Huancavelica	165	0.47
Moquegua	78	0.45
Tumbes	98	0.44
Tacna	121	0.37
Puno	369	0.34
Huánuco	208	0.29
Ayacucho	151	0.25

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de 50+1 Grupo de Análisis Político.

3.2.3. Pobreza monetaria

De acuerdo con el enfoque monetario utilizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se considera como pobres a las personas que residen en hogares que tienen un gasto per cápita insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos y no alimentos (vivienda, vestido, educación, salud, transporte). En el Perú la reducción de la pobreza ha sido progresiva. En el 2007 el 42.4% de la población se encontraba en situación de pobreza, esta cifra se redujo a 20.5% en el 2018.

Sin embargo, persiste una gran brecha entre el ámbito rural y urbano. Al 2018, la pobreza monetaria en las áreas rurales triplicaba los índices de pobreza en las áreas urbanas. Por región y ámbito, la población que reside en la sierra rural es la que registra mayor incidencia de pobreza, con 46.1%, y en la selva rural, con 38.3%. Cajamarca, según grupo de pobreza por departamento, registra el porcentaje más alto, va entre el 37.4% y el 46.3%. El segundo grupo comprende índices de pobreza entre el 32.9% y 36.2%, en el que están ocho departamentos: Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco y Puno.

La pobreza monetaria pone a las personas en una condición de vida mucho más difícil para poder enfrentar las enfermedades. No tienen servicios de salud de calidad, ni empleo que les garantice un ingreso, ni ahorros con los que resistir varios meses de aislamiento social, ni aparatos de refrigeración para conservar los alimentos. Las necesidades básicas, entre ellas la de alimentarse, los fuerzan a salir de sus casas y con ello a exponerse al contagio. El Estado ha entregado bonos y canastas, pero no ha sido suficiente. Desde la sociedad se espera que las

familias que tienen menos apuros económicos dispongan de canales de apoyo directo a las familias que lo necesitan. Pero cada vez se hacía más difícil continuar con una cuarentena generalizada y estricta.

Los departamentos con el mayor número de fallecidos según el tamaño de la población son¹⁰, en este orden: Lambayeque, Callao, Ica, Tumbes, Lima, Áncash, Piura y Loreto. De estos solo tres, Loreto, Piura y Áncash, tienen índices de pobreza por encima del promedio nacional. Por su parte, los departamentos que tienen los más altos índices de pobreza, Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Pasco y Puno, tienen en total 298 fallecidos, es decir, el 3.1% de la cifra total de muertos en nuestro país. Hace falta saber la condición socioeconómica de los fallecidos. Ica es el segundo departamento menos pobre (4.24%) y está en el tercer lugar de personas fallecidas (449) por tamaño de la población. Y Cajamarca tiene el más alto índice pobreza (46.3%) y tiene 68 fallecidos; y Apurímac tiene 36.2% de pobreza y 19 fallecidos. La pobreza es, efectivamente un factor, pero el resultado final de la lucha contra la pandemia depende de la acumulación de factores.

Cuadro 6. Personas infectadas, fallecidas, población y pobreza monetaria por departamento

Departamento	Personas infectadas	Personas fallecidas	Población	Fallecidos/ Población (%)	Pobreza monetaria	
					Inferior	Superior
TOTAL	285,213	9677	31,237,385	0.031%	19.70%	21.30%
Lima	158,189	4489	10,135,009	0.044%	11.30%	13.80%
Callao	17984	625	1,046,953	0.060%	11.30%	13.80%
Piura	16923	754	1,929,970	0.039%	21.60%	24.60%
Lambayeque	13657	747	1,244,821	0.060%	11.30%	13.80%
La Libertad	9962	585	1,888,972	0.031%	21.60%	24.60%
Loreto	9023	345	981,897	0.035%	32.90%	36.20%
Áncash	7988	474	1,139,115	0.042%	21.60%	24.60%
Ucayali	7736	152	548,998	0.028%	11.30%	13.80%
Ica	7588	476	893,292	0.053%	1.80%	4.40%
Arequipa	7124	253	1,460,433	0.017%	11.30%	13.80%
San Martín	4982	148	862,459	0.017%	21.60%	24.60%
Junín	3929	138	1,316,894	0.010%	21.60%	24.60%
Tumbes	2696	121	234,698	0.052%	11.30%	13.80%
Huánuco	2363	64	759,962	0.008%	32.90%	36.20%
Amazonas	2155	69	417,365	0.017%	32.90%	36.20%
Cajamarca	2138	68	1,427,527	0.005%	37.40%	46.30%
Madre de Dios	1844	31	161,204	0.019%	1.80%	4.40%
Cusco	1796	19	1,315,220	0.001%	21.60%	24.60%
Ayacucho	1775	25	650,940	0.004%	32.90%	36.20%
Pasco	1104	21	272,136	0.008%	32.90%	36.20%
Puno	952	21	1,226,936	0.002%	32.90%	36.20%
Moquegua	949	13	182,017	0.007%	11.30%	13.80%
Huancavelica	902	11	367,252	0.003%	32.90%	36.20%
Tacna	897	9	349,056	0.003%	11.30%	13.80%
Apurímac	557	19	424,259	0.004%	32.90%	36.20%

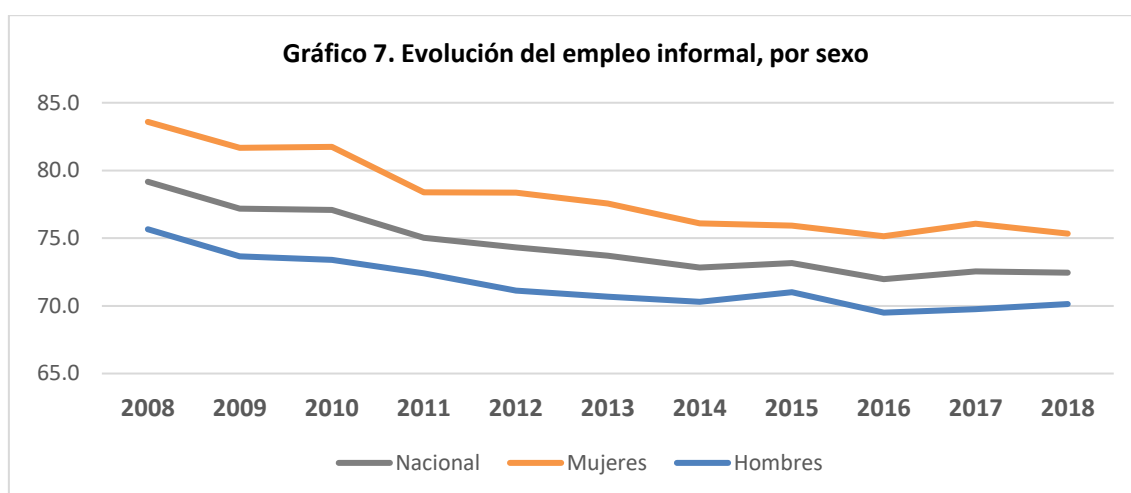
Fuente: INEI – Censo Nacional de Población y Vivienda – 2017. Sala situacional COVID-19 del Ministerio de Salud. Disponible en: https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp. Consulta realizada: 30 de junio de 2020.

¹⁰ Cifras al 30 de junio del 2020.

3.2.4. Informalidad

El fenómeno de la informalidad es uno de los principales problemas del Perú. Sus consecuencias van desde la precariedad laboral hasta la evasión de cargas tributarias y el incumplimiento de la legalidad¹¹. Este funcionamiento fuera de la ley coloca a este sector en una situación de doble vulnerabilidad en contextos como la pandemia, pues carece de la protección de derechos laborales y de condiciones económicas que le permita sobrellevar la crisis.

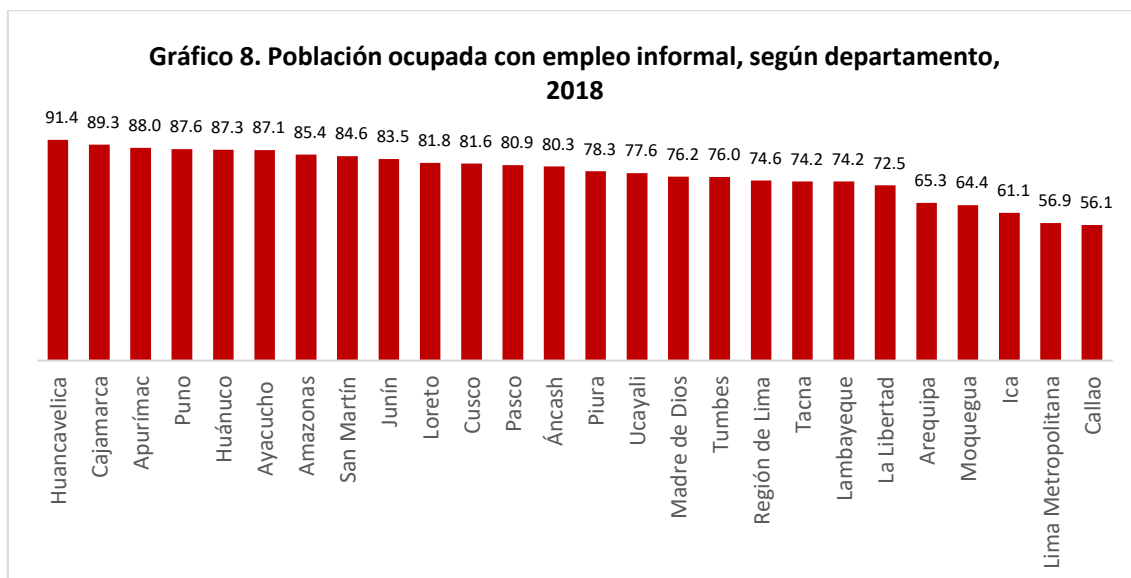
Al 2018, la tasa de informalidad alcanzó el 72.4% de la población económicamente activa (PEA) a nivel nacional. El ámbito rural es el más afectado con el 95.6%, mientras que el área urbana alcanza el 65.7%. Según el sexo, existe una mayor vulnerabilidad en el caso de las mujeres. La incidencia del empleo informal entre las mujeres es del 75.3%, mientras que en el caso de los hombres llega al 70.1%.



Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares.

Algunos estudios revelan que la informalidad afecta en mayor medida a mujeres, jóvenes, personas menos calificadas, migrantes y población en situación de pobreza. También se han identificado ámbitos geográficos que son proporcionalmente más afectados. Según la región natural, en el 2018 la selva registraba la mayor tasa de informalidad, con el 84.9%; le seguían la sierra, con el 83.2%; y, la costa, con el 63.1%. Los departamentos con mayor informalidad son Huancavelica y Cajamarca con el 91.4% y el 89.3%, respectivamente; mientras que Lima Metropolitana y el Callao registran las menores tasas de informalidad. No obstante, en el marco de la pandemia hay que tomar en cuenta dos factores: uno es el tamaño de la población, y dos, la densidad poblacional que mide el número de habitantes en una superficie dada.

¹¹ “El sector informal puede describirse en términos generales como un conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esa actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo –en los casos en que existan– se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales”. Organismo Internacional del Trabajo (OIT). (2013). La medición de la Informalidad: Manual estadístico sobre el sector informal y el empleo informal. Turín, Italia: Centro Internacional de Formación de la OIT.



Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares.

Los impactos económicos producto de la informalidad terminan afectando a toda la población, pero perjudica principalmente a los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad. La crisis sanitaria ha evidenciado la precariedad de las condiciones laborales de los trabajadores independientes y la necesidad de tomar medidas al respecto. Estas condiciones desfavorables en el empleo informal terminan por exponer a los trabajadores a contraer el virus, no cuentan con seguro social para afrontar la crisis y subsisten con los ingresos diarios que perciben de su trabajo.

3.2.5. Organización y liderazgo estatales

Las debilidades institucionales de las regiones hicieron necesaria la creación de comandos COVID-19 para responder con mayor premura a la emergencia. La instalación se inició tres semanas después del inicio de la emergencia, y en los casos de Ucayali, Huánuco, Junín, estos comandos se instalaron después de cinco semanas.

En los departamentos de Ica, Loreto y Madre de Dios se conformaron comandos COVID, pero no se identificó que se hayan formalizado a través de normas. Este puede ser uno de los factores que explicaría la falta de estrategia y liderazgo para generar medidas que eviten la propagación del virus. Sin embargo, en Lambayeque se conformó con prontitud mediante una resolución ejecutiva regional el comando COVID, y aun así presenta cifras preocupantes de contagiados y fallecidos. Como se ha mencionado anteriormente, el impacto diferenciado del virus en las regiones está relacionado a la suma de factores que generan un escenario desfavorable ante la pandemia.

Cuadro 7. Comandos COVID-19 por departamento

Departamento	Fecha de Resolución	Resolución	Denominación
Amazonas	11/04/2020	RE N° 00186-2020- GRA/PR	Comando de Operaciones COVID-19 de Amazonas
Áncash	08/04/2020	RER N° 097-2020- GRA/GR	Comisión Escuadrón COVID-19 en la Región Ancash
Apurímac	09/04/2020	RER N° 158-2020- GR.APURIMAC.GR	Comando de Operaciones Regional COVID – 19 Apurímac
Arequipa	08/04/2020	RER N° 106-2020- GRA/GR	Comando de Operaciones Regional de carácter temporal

Departamento	Fecha de Resolución	Resolución	Denominación
Ayacucho	07/04/2020	RER N° 0154-2020- GRA/GR	Comando Regional COVID - 19 de la región Ayacucho
Cajamarca	14/04/2020	RER N° D000103-2020- GRC-GR	Comando de Operaciones Regional Cajamarca
Callao	08/04/2020	RER N° 076-2020	Comando de Operaciones Regional COVID-19 Callao
Cusco	15/04/2020	DR N° 005-2020-GR CUSCO/GR	Comando de Operaciones Regional de Carácter Temporal dependiente de la Comisión Regional Multisectorial de Emergencia para hacer frente al Nuevo Coronavirus (COVID 19)
Huancavelica	08/04/2020	RER N° 105- 2020/GOB.REG-HVCA/GR	Comando Regional de Salud COVID-19 Huancavelica
Huánuco	23/04/2020	RER N° 187-2020-GRH/GR	Comando de Operaciones COVID-19 de la región Huánuco
Ica	-	No se identificó norma de creación.	Comando Regional COVID-19 Ica
Junín	25/04/2020	RER N° 104-2020-GR- JUNÍN/GR	Plataforma Multisectorial COVID —19 de la Región Junín
La Libertad	06/04/2020	RGR N° 336-2020-GRLL- GOB-GGR/GRSS	Comando de Operaciones COVID-19 de la Región de La Libertad
Lambayeque	09/04/2020	RER N° 000123-2020- GR.LAMB/GR	Comando de Operaciones Regional de carácter temporal
Lima	15/04/2020	RER N° 0135-2020-GOB	Comando Regional COVID-19 CCIRL- REGIÓN LIMA
Loreto	-	No se identificó norma de creación.	Comando de Operaciones COVID-19 Región Loreto
Madre de Dios	-	No se identificó norma de creación.	Comando COVID-19 en Madre de Dios
Moquegua	20/04/2020	RER N° 188-2020- GR/MOQ	Comando de Operaciones Regional Moquegua COVID-19
Pasco	10/04/2020	RER N° 0180-2020- GR.PASCO/GOB	Comando Operaciones Regional Pasco COVID-19
Piura	08/04/2020	RGR N° 133-2020/GRP- GRDS	Comando de Operaciones COVID-19 Región Piura
Puno	07/04/2020	RER N° 020-2020-GR-GR PUNO	Comando de Operaciones Regional COVID-19 Puno
San Martín	13/04/2020	RER N° 136-2020- GRSM/GR	Comando de Acción COVID-19 San Martín
Tacna	08/04/2020	RER N° 115-2020- GR/GOB.REG.TACNA	Comando de Operaciones Regional COVID-19
Tumbes	08/04/2020	RER N° 086-2020 RE.TUMBES-GR	Comando Ejecutivo Regional de Operaciones COVID-19
Ucayali	21/04/2020	RER N° 0161-2020-GRU- GR	Comando de Operaciones Regional para la lucha contra el coronavirus COVID-19

Fuente: Elaboración propia a partir de las normas legales publicadas en los portales web de los gobiernos regionales.

IV. Elementos del escenario general de la conflictividad social

Desde una perspectiva del conflicto social, la pandemia ha traído consigo nuevos problemas o acentuado los ya existentes. Surgen nuevos actores o los actores conocidos cambian de actitud o de conducta. Habrá también nuevos procesos, si tenemos en cuenta las relaciones a distancia, las priorizaciones basadas en la salud y la economía, y los posibles cambios de visión sobre la

realidad del país. La comprensión de estos elementos solo es posible si nos preguntamos por el contexto, por aquello que está cambiando sensiblemente a nuestro alrededor y que será decisivo en la forma cómo encaremos los conflictos.

4.1. Las afectaciones a la salud y la vida

La pandemia por el COVID-19 ha puesto en evidencia la debilidad y precariedad del sistema de salud en el país y ha incrementado las desigualdades preexistentes, afectando a la población más vulnerable. Al 30 de junio, la cifra de personas contagiadas con el virus es de 285,213 a nivel nacional, según el Ministerio de Salud (Minsa), lo que nos coloca como el sexto país con mayor número de contagios a nivel mundial. Los ámbitos geográficos con mayor número de personas contagiadas son Lima, con 158 mil; seguida del Callao, con 18 mil; Piura, con 17 mil; Lambayeque, con 13 mil; entre otros. El número de personas fallecidas alcanza los 9677¹², el 46.4% del total de los decesos se produjeron en Lima.

La propagación del COVID-19 ha tenido un mayor impacto en la salud de las personas adultas mayores. De acuerdo con las cifras del Minsa, del total de personas fallecidas por el virus, el 68.9% pertenece a este sector de la población. Antes de la propagación del coronavirus, las personas adultas mayores eran consideradas un grupo poblacional vulnerable que requería una protección especial para salvaguardar su vida, salud, integridad y dignidad. En el contexto de la pandemia esta vulnerabilidad se ha incrementado y se han generado nuevas situaciones de riesgo que los coloca como la población más afectada en el número de decesos.

Con relación al sexo de los contagiados, el 42% son mujeres y el 58% son hombres. Sin embargo, esta brecha entre hombres y mujeres incrementa con relación a los fallecidos. El 71% de los decesos pertenecen al sexo masculino, mientras que el 29% al sexo femenino. Esto pone en evidencia que existe un sector de la población que corre mayor riesgo de letalidad con el COVID-19, las personas adultas mayores de sexo masculino.

Se observa, igualmente, que se ha incrementado la vulnerabilidad de los pueblos indígenas respecto al acceso a los servicios de salud. De acuerdo con las direcciones regionales de Amazonas, Loreto y Ucayali, donde hay presencia de 42 de los 55 pueblos indígenas identificados por el Ministerio de Cultura, al 16 de junio había 2233 personas pertenecientes a pueblos indígenas que estaban contagiadas con el COVID-19, lo que representa el 10.9% del total de contagiados en estos departamentos¹³.

Por su parte, las organizaciones de representación indígena han cuestionado las cifras proporcionadas por las direcciones regionales, argumentando que estas no coinciden con las cifras de los centros de salud de las localidades y no se estaría brindando atención a las comunidades más alejadas. Sostienen que las comunidades nativas carecen de implementos de bioseguridad y artículos de higiene, lo que incrementa la probabilidad de contagio. Y cuestionan la falta de medicinas, oxígeno y pruebas de descarte del COVID-19 en los establecimientos de

¹² Este dato llama la atención porque se aleja a las cifras del Sistema Informático Nacional de Defunciones (Sinadef) del Ministerio de Salud. Solo entre abril y mayo del 2020, el Sinadef registró un excedente de 17,814 personas fallecidas en comparación con el 2019.

¹³ Castillo, Marlene (2020). "Contagio COVID-19 en Lima se atenúa y galopa en Amazonía Indígena del norte". En *Forum Solidaridad Perú*. Consulta: 25 de junio de 2020. Disponible en: <http://www.psf.org.pe/institucional/2020/06/contagio-COVID-19-en-lima-se-atenua-y-galopa-en-amazonia-indigena-del-norte-por-marlene-castillo/>.

salud, así como el envío de brigadas sin médicos y enfermeras para que puedan brindar una atención especializada¹⁴.

También se ha tomado conocimiento que algunas direcciones regionales de salud como las de San Martín, Huánuco y Pasco no consideran la variable de etnicidad en la recopilación de información de pacientes afectados por el COVID-19¹⁵. Esto afecta la planificación de acciones dirigidas a las poblaciones indígenas en el marco de la pandemia. Los problemas en el recojo y procesamiento de datos y en la atención a la salud en las comunidades han generado desconfianza en las organizaciones indígenas. Estas han manifestado que elaborarán un registro propio sobre poblaciones indígenas afectadas.

En la segunda mitad de año se inicia el debate sobre el presupuesto del 2021. Si se sacan las lecciones correctas de esta tragedia, no habrá duda alguna sobre la priorización del derecho a la salud y, por consiguiente, del servicio de salud pública, y las regulaciones del servicio de salud privada incluida la venta de medicinas. Esto demandará una política pública de mayor alcance, consensos políticos para aprobarla, y explicaciones convincentes a la población sobre lo ocurrido y los cambios que se pretende hacer. Las organizaciones gremiales del sector serán actores centrales en este proceso, al que se sumarán otras organizaciones de trabajadores cuyas demandas pondrán énfasis en las brechas salariales, de servicios y de reconocimiento de derechos.

La presión por cambios en la agenda de prioridades sociales y económicas en un ambiente preelectoral traerá turbulencia política y conflictividad social.

4.2. Impacto económico de la pandemia

El confinamiento obligatorio provocó que el PBI registre una contracción de 16,3 por ciento en marzo y de 40,5 por ciento en abril. Con el anuncio de las cuatro fases de reanudación de las actividades económicas por parte del gobierno y una adecuada reapertura, se espera rebajar la caída del PBI a 12,5 por ciento en el 2020.¹⁶ El estimado de pérdida de empleos es de aproximadamente 3.5 millones de puestos de trabajo. Si a este número se le suman los 700 000 desempleados iniciales, el país llegaría al fin de año con 4.2 millones de desempleados, lo que equivale a una tasa de desempleo del 23.6 % de la PEA¹⁷.

La paralización de la economía y la pérdida del empleo afectan en mayor magnitud a actividades económicas como el turismo, los servicios y el comercio, y estimula el incremento de la informalidad. Además, vuelve aún más vulnerables a aquellas personas en condición de pobreza o pobreza extrema y las ubicadas en la clase media. El 2019, 20.2% de la población peruana estaba en condición de pobreza¹⁸; producto del brote del virus este dígito podría subir entre 2 y

¹⁴ Un ejemplo de los problemas a los que se enfrentan las poblaciones indígenas en el marco de la pandemia es el caso de la comunidad shipibo-konibo de Cantagallo, donde el 72% de sus habitantes dieron positivo a COVID-19, lo que originó la cuarentena de toda la comunidad.

¹⁵ Pérez, Luis E. (2020). "COVID-19: Tres regiones no consideran el origen étnico de los casos confirmados en la población indígena amazónica". En Convoca. Consulta: 25 de junio de 2020. Disponible en: <https://convoca.pe/agenda-propia/covid-19-tres-regiones-no-consideran-el-origen-etnico-de-los-casos-confirmados-en-la>

¹⁶ Banco Central de Reserva. Reporte de Inflación Junio 2020. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2020-2021. 2020. Lima: BCR, 2020.

¹⁷ Vinelli Ruiz, Marco; Maurer Fossa, Alberto. Impacto del COVID-19 en el empleo en el Perú. Por Conexión ESAN. Publicado el 24 de abril de 2020. Disponible en:

<https://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2020/04/24/impacto-del-COVID-19-en-el-empleo-en-el-peru/>

¹⁸ Instituto Nacional de Estadística e Informática. Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2019.

3.5 puntos, lo cual implicaría una pérdida de 13 años en la lucha contra la pobreza.¹⁹ Por su parte, la población considerada clase media vulnerable alcanza el 40% de peruanos, quienes estarían expuestos a caer nuevamente en situación de pobreza.²⁰ Dentro de esta población vulnerable se identifica grupos con mayor riesgo, los cuales están conformados por jóvenes, mujeres en situación de empleo precario, personas que dependen de los mercados informales, los grupos históricamente excluidos, los pueblos indígenas y los afrodescendientes.²¹

Los severos impactos en la economía nacional se expresan también en la caída en los precios de los *commodities* —por ejemplo, el sector de la minera metálica disminuyó, en el primero semestre de 2020, 6.3%— y las medidas de urgencia adoptadas por el gobierno para hacerle frente. Según el BCRP, las expectativas del empresariado acerca del futuro de la economía se encuentran en terrenos pesimistas.²²

Por lo menos durante el segundo semestre del 2020 el mundo deberá aprender a convivir con el virus hasta encontrarse una vacuna.²³ En ese sentido, el shock económico causado por la expansión del COVID-19 en el mundo y el Perú parece ser permanente, con impactos a mediano y largo plazo que serán visibles gradualmente.²⁴

En un contexto de epidemia y crisis económica como el que se está experimentando no solo se acentúan la pobreza, la vulnerabilidad y el desempleo, sino también se exagera la desigualdad, la discriminación, la desconfianza y una percepción de injusticia sobre el acceso a los servicios de salud, trabajos decentes y viviendas seguras²⁵. Todos estos elementos son causas inmediatas (exigencia de respeto a derechos laborales, uso apropiado de recursos públicos, etc.) y estructurales (desigualdades, exclusiones del acceso a servicios, pobreza extrema rural, etc.) que están en la base de la conflictividad social en el Perú.²⁶

Al respecto, la OIT señala que frente a este contexto es importante el enfoque de sensibilidad al conflicto, en el cual las personas son capaces de entender las circunstancias y tener conciencia aguda para intervenir en contextos frágiles.²⁷

4.3. Los actores sociales: percepción de la emergencia y los conflictos sociales

Durante la pandemia los ciudadanos han estado al tanto de las explicaciones y decisiones del Estado a través de las múltiples conferencias de prensa del Presidente y los ministros, o de la presentación del Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República el 29 de mayo de 2020. Las empresas han emitido comunicados dando a conocer sus planes de acción, o

¹⁹Trivelli, Carolina. Casi 600.000 peruanos se unieron a la clase media el 2019: ¿cómo mitigar el impacto del COVID-19 este año?. Disponible en: <https://iep.org.pe/noticias/analisis-casi-600-000-peruanos-se-unieron-a-la-clase-media-el-2019-como-mitigar-el-impacto-del-COVID-19-este-ano/>

²⁰ IPE. Informe IPE Impacto del COVID-19 en la economía peruana. Lima: IPE. 2020. Disponible: <https://www.ipe.org.pe/portal/informe-ipe-vii-impacto-del-COVID-19-en-la-economia-peruana/>

²¹Jaramillo, M. and Ñopo, H. COVID-19 and external shock: Economic impacts and policy options in Peru. New York: ONU. 2020.

²²Banco Central de Reserva. Reporte de Inflación junio 2020. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2020-2021. 2020. Lima: BCR, 2020, p66.

²³Diario Gestión (2020). “OMS: Tendremos que vivir con este virus hasta tener vacuna”. Lima, 28 de marzo. Consulta: 20 de junio de 2020. Disponible en: <https://gestion.pe/mundo/oms-tendremos-que-vivir-con-este-virus-hasta-tener-vacuna-coronavirus-noticia/>

²⁴Jaramillo, M. and Ñopo, H. COVID-19 and external shock: Economic impacts and policy options in Peru. New York: ONU. 2020.

²⁵ILO. Jobs for Peace and Resilience (JPR) A response to COVID-19 in fragile contexts Key recommendation from the JPR Task Team. Switzerland: ILO, 2020, p1.

²⁶ Defensoría del Pueblo. Violencia en los conflictos sociales. Lima: Defensoría del Pueblo, 2012.

²⁷ ILO. Jobs for Peace and Resilience (JPR) A response to COVID-19 in fragile contexts Key recommendation from the JPR Task Team. Switzerland: ILO, 2020, p11.

actos de cooperación, los problemas que afrontan al interior de sus operaciones, o sus discrepancias con algunas medidas del gobierno. Pero, no sabemos mucho sobre las organizaciones sociales que son actores primarios en los conflictos. ¿Cómo interpretan la situación actual y cuáles son sus expectativas y decisiones a futuro?

La información de esta parte del informe está basada en 16 entrevistas²⁸ telefónicas realizadas a dirigentes sociales de gremios, organizaciones y comunidades, que tienen una participación directa en la conflictividad social del país. Se trata de casos ubicados en zonas rurales o periféricas de las urbes de diferentes departamentos del Perú (Amazonas, Áncash, Apurímac, Arequipa, Cusco, Moquegua, Pasco, Puno, San Martín y Lima). De manera puntual se les pregunta sobre (i) los retos de sus organizaciones o comunidades frente a la pandemia y (ii) sus expectativas para retomar las mesas de diálogo una vez concluida la cuarentena. Veamos algunos de los hallazgos.

4.3.1. Los actores sociales: sus percepciones sobre la pandemia

Las entrevistas evidenciaron que el impacto ha sido diferenciado. Hemos distinguido entre zonas amazónicas y andinas. En el tema de salud, en la Amazonía se percibe que el Estado ha difundido información limitada en las comunidades, anexos o caseríos respecto a qué es el virus y cuáles son sus síntomas. En algunos casos hubo que convencer a los miembros de la comunidad que posiblemente estaban infectados. Esta dificultad se agravó por la escasez de pruebas de descarte del virus, los tardíos resultados de estas y la falta de brigadas de salud que se hicieran cargo de las campañas. También por el uso limitado de implementos de bioseguridad del personal de salud y de los propios miembros de las comunidades. A esto se suman problemas como la insuficiente atención en las postas médicas y hospitales, la falta de oxígeno, y la falta de unidades de cuidados intensivos.

En la zona andina existe preocupación porque el personal de salud no ha realizado campañas informativas sobre los efectos del virus y las precauciones que hay que tomar. Además, no se está atendiendo a personas que recurren a los centros de salud por otras enfermedades. No cuentan con morgue ni ambulancia y tienen acceso limitado a implementos de seguridad para las personas y el personal de salud. A pesar de esta serie de dificultades, los actores sociales entrevistados informan que aún no se han presentado casos de contagio en sus zonas.

En el tema de educación y conectividad en la Amazonía y la zona andina, el principal obstáculo que enfrentan es el acceso limitado a equipos como televisores, radios, computadoras, laptop, entre otros, y conexión a internet. No todas las niñas, niños y adolescentes tienen cómo acceder al servicio educativo a distancia. Y, en el caso de los dirigentes de las organizaciones, tienen dificultades para coordinar entre sí y gestionar ante el Estado soluciones a los problemas que enfrentan en el contexto de la pandemia.

Con relación a la alimentación (plátano y yuca) y medicinas en la Amazonía, el cierre de las vías fluviales dificulta mucho su abastecimiento. En la zona andina, tienen el mismo problema puesto que las comunidades aledañas cerraron las vías y no permiten el pase de vehículos desconocidos. Otra dificultad que se enfrenta en la Amazonía es el retorno de personas a sus comunidades por el alto riesgo de contagio que esto supone.

Por su parte, en la zona andina tienen inconvenientes para vender sus productos agrícolas y ganaderos por la cuarentena y el cierre de las vías en las comunidades. En el mercado los

²⁸ Las entrevistas se realizaron entre el 22 de abril y el 14 de junio de 2020. Estas entrevistas tienen un valor referencial. El gobierno nacional y los gobiernos regionales pueden complementar la información con otras entrevistas a actores sociales. Cabe señalar que las fichas de las 16 entrevistas obran en los archivos de la Defensoría del Pueblo.

compradores pagan bajos montos por ellos. Finalmente, aquellos actores que viven en la zona periurbana señalan tener dificultades económicas para garantizar su subsistencia debido a que no tienen trabajo que les permita costear su alimentación y la vivienda que alquilan.

4.3.2. Medidas de los actores sociales para enfrentar el impacto del virus

Durante el periodo de cuarentena los actores sociales, en su condición de representantes de sus organizaciones o comunidades, mantuvieron sus actividades de gestión y coordinación con los demás actores del conflicto. Pero las demandas y problemas se hicieron más difíciles de tratar dado que las reuniones presenciales estaban prohibidas. Hicieron uso de celulares e internet, pero de manera limitada, pues no todos tienen acceso a esta tecnología.

No obstante ello, fue a través de estos medios que en la zona andina se tomó la medida de cierre de las vías de ingreso a las comunidades y la vigilancia permanente de estas. Además, cooperaron de diferentes formas con las personas que retornaban a sus lugares de origen, apoyando a la municipalidad en la implementación de medidas de aislamiento, o brindando charlas de seguridad.

En el caso de la Amazonía, refieren no haber sido convocados por el Estado, y sienten que la respuesta del sector salud ha sido limitada y tardía. Esto los ha llevado a crear un sistema de atención móvil de urgencia o Comando COVID Indígena. A través de estas iniciativas, lograron canalizar información proveída por las mismas comunidades hacia el sector salud sobre la situación en la que se encuentran, los casos sospechosos de contagio y el abastecimiento de medicamentos básicos a las comunidades.

Por su parte, en la zona andina difundieron información a través de celulares, Facebook y radio para prevenir la propagación del virus. En algunos casos, los actores sociales lograron coordinar con las autoridades locales, comisarías, hospitales, prefecturas y rondas para el cierre de vías y conformar el comando COVID-19 de su localidad.

En las zonas donde hay presencia de actividad minera, los actores sociales solicitaron a las empresas apoyo: equipos de seguridad y limpieza, bonos, ubicar puestos de control y vigilancia, fumigación de las personas que ingresan o salen de las zonas, desinfección de casas y plazas, pruebas moleculares, entre otros. En algunos casos la empresa no respondió a las solicitudes, y en otros, colaboró con las municipalidades y las comunidades transportando a las personas que querían retornar a sus ciudades y abasteciendo de alimentos.

4.3.3. Percepciones sobre las decisiones tomadas por el gobierno local, regional y nacional o la empresa en torno al COVID-19.

Si bien el gobierno nacional es quien decide las medidas principales para hacer frente al COVID-19 en todo el territorio nacional, el gobierno regional y las municipalidades tienen competencias que les permiten tomar decisiones en el ámbito que le corresponde. Por ejemplo, en el tema de salud, los gobiernos regionales en coordinación con las municipalidades provinciales y distritales pueden dirigir, controlar y administrar las políticas de salud relacionadas con el COVID-19.²⁹ Además, estas últimas pueden realizar campañas de sensibilización a los vecinos para evitar la propagación del virus, tomar medidas de salubridad en los mercados y, como se ha hecho, encargarse de la adquisición y distribución de la Canasta Básica Familiar.³⁰

²⁹PCM. Coronavirus: Competencias y funciones de las municipalidades. Disponible en: <https://www.gob.pe/8830-presidencia-del-consejo-de-ministros-coronavirus-competencias-y-funciones-de-las-municipalidades>.

³⁰MEF. Comunicado a los gobiernos regionales y locales. Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/es/noticias/notas-de-prensa-y-comunicados/6360-comunicado-a-los-gobiernos-regionales-y-gobiernos-locales-2>

Con relación a las medidas de aislamiento y cuarentena, los actores sociales reconocen que son las adecuadas para salvaguardar la vida y la salud de la población; no obstante, no sienten el apoyo de los tres niveles de gobierno en otras problemáticas que enfrentan a raíz del COVID-19. Por un lado, en la Amazonía las organizaciones indígenas no fueron convocadas por el gobierno regional para coordinar algún tipo de intervención intercultural planificada y organizada a pesar de solicitarlo. Por ello, canalizaron sus demandas a través de las redes sociales o comunicándose con el Congreso de la República. Por otro lado, en la zona andina, los gobiernos regionales y municipalidades tienen una serie de falencias al momento de llevar el apoyo a las comunidades. Sostienen los entrevistados que los alimentos de las canastas estaban vencidos y solo beneficiaron a algunas personas. De manera general, los actores sociales perciben que el bono universal o rural no llegó a quienes lo necesitaban.

En cuanto a las zonas donde se realizan operaciones mineras, las empresas han donado alimentos, bolsas o canastas para la población. Sin embargo, ahora que se reactivó la actividad en el sector minero, esperan que las empresas expliquen a las comunidades los protocolos que seguirán para evitar la propagación del virus y que estos se implementen en conjunto.

4.3.4. Situación de los conflictos sociales y el diálogo durante la pandemia

Después de más de tres meses de aislamiento, los actores sociales refieren que están a la expectativa de retomar sus procesos de diálogo y lograr acuerdos. Con relación a los conflictos socioambientales, específicamente vinculados con la actividad minera, existe preocupación por la extensión de la pandemia y la contaminación ambiental del territorio donde habitan. Están a la espera de que se cumplan los compromisos asumidos por el Estado y las empresas.

Antes del inicio de la pandemia, los actores sociales mantenían reuniones o algún tipo de coordinación con entidades del gobierno nacional como la Presidencia de Consejo de Ministros, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Agricultura y Riego, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ministerio del Ambiente, Autoridad Nacional del Agua, Ministerio de Salud; y con las empresas. Durante la cuarentena, tuvieron limitaciones para participar en procesos de diálogo para resolver conflictos sociales y, en su mayoría, no enviaron solicitudes formales a las dependencias estatales, pero sí mantuvieron coordinaciones telefónicas (aquellos que tienen esta posibilidad de comunicación).

4.3.5. Propuestas para retomar el diálogo por los actores sociales ubicados en las zonas rurales o periféricas del Perú

Si bien los actores entrevistados concuerdan en que es importante retomar el diálogo perciben que tendrán dificultades para hacerlo por las limitaciones de acceso a internet. No obstante ello, proponen varias vías para retomar el diálogo durante este año: (i) reuniones con un número reducido de funcionarios que se apersonen a las comunidades para tener reuniones presenciales, (ii) participación en las reuniones presenciales solo de las personas claves, (iii) movilizarse a los Tambos más cercanos para utilizar la tecnología que sea necesaria, e incluso a las ciudades que tengan conectividad.

Para lograr retomar el diálogo, los actores sociales coinciden en que el Estado debe gestionar previamente el acceso a los equipos tecnológicos e internet, el presupuesto y el traslado a las zonas correspondientes, y la participación de personas con poder de decisión en las mesas de diálogo.

4.3.6. Expectativas de los actores sociales sobre el Estado y la empresa respecto al COVID-19, la gestión de los conflictos sociales y la reactivación económica.

Los actores entrevistados tienen diferentes expectativas. Con relación a la conectividad esperan que se asigne los recursos que permitan a sus comunidades tener acceso a líneas telefónicas e internet. Piden también que se evalúen otras alternativas para que los niños, niñas y adolescentes puedan acceder al sistema educativo. Concretamente, los entrevistados de las comunidades nativas proponen el uso de radiofonía para transmitir las clases.

En el tema alimenticio, se espera que el Estado provea de alimentos o realice proyectos de corto plazo, los cuales permitan abastecer a las comunidades sin que sus miembros requieran salir del lugar donde habitan. Y en el tema de salud, solicitan se les brinde implementos de seguridad para evitar ser contagiados, pruebas moleculares y materiales para desinfectar los hogares y las plazas.

Sobre las expectativas relacionadas a la gestión de los conflictos sociales, los actores sociales están de acuerdo en utilizar los medios tecnológicos para retomar el diálogo y que el Estado tome las medidas necesarias para que esto sea posible. Esperan que se asegure la presencia de todos los actores representativos y que las demandas se traten de manera concreta, con soluciones a la mano. Con relación a los compromisos asumidos, están a la expectativa de que se cumplan y que el Estado les dé continuidad.

De otro lado, en las zonas donde hay actividades mineras, los actores esperan que las empresas respondan a sus solicitudes de mascarillas, fumigación, desinfección de casas y plazuelas, y que trabajen en coordinación con la comunidad. También demandan la contratación de mano de obra en las zonas aledañas a sus operaciones. Y, con relación a la gestión de los conflictos y el diálogo, esperan que las empresas cumplan con los compromisos asumidos. Finalmente, esperan superar los problemas económicos trabajando en conjunto con las municipalidades, el gobierno nacional y las empresas.

4.4. Las elecciones generales del 2021

La Defensoría del Pueblo ha supervisado las elecciones desde el año 2000 con la finalidad de contribuir a garantizar que el derecho de sufragio de ciudadanos y ciudadanas sea respetado plenamente y que las entidades públicas del sistema electoral, y las que coadyuvan a la realización del proceso electoral, cumplan con sus funciones. Afortunadamente la historia electoral de los últimos 19 años ha tenido estándares satisfactorios, pero no ha estado exenta de situaciones irregulares y de conflictos electorales.

De conformidad con el artículo 16 de la Ley Orgánica de Elecciones y con el Decreto Supremo N° 122-2020-PCM, los comicios en los que elegiremos a presidente y vicepresidentes de la República, congresistas de la República, y representantes ante el Parlamento Andino, se realizarán el segundo domingo del mes de abril, siendo la fecha correspondiente el 11 de abril de 2021. Esto significa que el calendario electoral, probablemente en toda su integridad, se cumplirá en un escenario de pandemia subsistente que condicionará fuertemente la forma en que se desarrollarán las campañas electorales y la decisión de los electores de acudir o no a ejercer su derecho al voto; e incluso la participación de los miembros de mesa y los personeros.

A la fecha son 24 las organizaciones políticas con inscripción electoral que legalmente podrían participar en las próximas elecciones con candidatos propios. Se forjarán alianzas seguramente, pero de todas maneras es un número alto que dificultará la organización del proceso, la administración de justicia electoral, el despliegue de las campañas, la transmisión de mensajes claros y diferenciados para la formación de un voto suficientemente informado. Pero, sobre

todo, las tensiones de la competencia serán mayores y con ello el riesgo de que se presenten violaciones a la normativa electoral, hechos de violencia, incidentes y conflictos electorales.

Un elemento que se suma al grado de dificultad del próximo proceso electoral es que varias de las reformas sobre las que se había conseguido un relativo consenso, se encuentran aún en debate. Hay limitaciones de tiempo, pero se espera que por lo menos algunas de ellas puedan ser aprobadas.

La enorme precariedad del Estado en la prestación de servicios públicos tan esenciales como salud, agua y saneamiento, las dificultades de organización administrativa para llegar a los millones de pobres con apoyo económico, que la pandemia nos lo ha recordado con crudeza, demanda niveles excepcionales de legitimidad en el ejercicio del poder y consensos reales que permitan conjurar la crisis y pasar una nueva etapa como país.

Estos elementos anuncian una competencia política ardorosa, no exenta de posturas radicales y de la presencia de organizaciones fuera de la ley pugnando por incluir sus intereses ilegales en el juego democrático. Todo ello en un contexto en el que los contagios y los rebrotes probablemente continúen, o sus secuelas se dejen sentir por largo tiempo. Este escenario requiere mayores esfuerzos por parte de los organismos del sistema electoral para salvaguardar la salud y la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas que concurran al acto de votación, los miembros de mesa, personeros, personal del sistema electoral y de las instituciones que participen y/o colaboren durante el proceso electoral.

V. Limitaciones y desafíos de la gestión de conflictos y del diálogo

5.1. Manifestaciones públicas y disturbios en el contexto de la pandemia

No obstante las restricciones a los derechos establecidas en el decreto que dispone el estado de emergencia, las manifestaciones de protesta no se han detenido en el país. Como se mencionó en párrafos anteriores, mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA se declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional. En el numeral 2.1.3 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 008-2020-SA, se estableció que para el caso de actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en espacios cerrados o abiertos que ofrezcan mayores riesgos para la transmisión del COVID-19, corresponde a la autoridad competente evaluar los riesgos a fin de determinar la pertinencia de su realización. Atendiendo a esta norma se dispuso la suspensión del otorgamiento de garantías inherentes al orden público para la realización de cualquier concentración que reúna a más de 300 personas, según en el artículo 1 de la Resolución Ministerial N° 297-2020-IN (13.03.20).

La medida más limitativa del ejercicio de derechos es el estado de emergencia y el aislamiento social obligatorio (cuarentena), aprobados por Decreto Supremo N° 044-2020-PCM. Esta norma restringe el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio³¹, y con ellos, la protesta social.

Pese a estas medidas, hubo situaciones en las que las personas no acataban la cuarentena y otras restricciones sanitarias. La Policía Nacional procedió a efectuar detenciones. Días después, el Decreto Legislativo N° 1458 (14.04.20) emitido con la finalidad de sancionar el incumplimiento de las reglas de la emergencia sanitaria a nivel nacional, y demás normas referentes a la protección de la vida y la salud de la población, tipificó como infracciones administrativas el

³¹ Mediante Resolución Ministerial 309-2020-IN (31.03.20) se aprobó el Protocolo para la implementación de las medidas que garanticen el ejercicio excepcional del derecho a la libertad de tránsito en el marco del Estado de Emergencia Nacional declarado mediante Decreto Supremo 044-2020-PCM.

desarrollo de actividades sociales, recreativas, culturales, religiosas de aglomeración o concurrencia masiva o no masiva en la vía pública, y la circulación por la vía pública sin la mascarilla de uso obligatorio.

Vale reiterar que para la Defensoría del Pueblo la protesta social es un derecho que se configura a partir de otros derechos como son el de reunión, tránsito y libre expresión. No obstante ello, cualquier manifestación colectiva en los espacios públicos representa para las entidades que velan por la seguridad ciudadana y el orden interno, una situación de riesgo, en tanto es posible que surjan expresiones violentas que vulneren los derechos de las personas. Por esta razón, el Estado tiene el deber de garantizar el orden público, la seguridad e integridad física de las personas que se reúnen en los espacios públicos, así como la tranquilidad social y la propiedad privada y pública.

Si bien el estado de emergencia fue prorrogado por Decreto Supremo N° 116-2020-PCM hasta el 31 de julio de 2020, en los siguientes meses el distanciamiento social seguirá siendo una medida de seguridad necesaria para evitar posibles contagios de COVID-19. Con esta norma se ha dispuesto una cuarentena focalizada a menores de 14 años, adultos mayores de 64 años, y en algunas regiones (Arequipa, Ica, Junín, Huánuco, San Martín, Madre de Dios y Áncash), por lo que es previsible que la intervención de la Policía Nacional se incremente frente a incumplimientos de medidas como el distanciamiento social en el espacio público.

Teniendo en cuenta los 188 conflictos sociales pendientes de atención, y las demandas y tensiones sociales registradas por la Defensoría del Pueblo en sus reportes especiales³², respecto de los cuales la institución ha alcanzado recomendaciones a la Presidencia del Consejo de Ministros mediante el Oficio N° 122-2020/DP y al Viceministerio de Gobernanza Territorial mediante el Oficio N° 013-2020-DP/APCSG, consideramos que se debe tener presente la variable fundamental del contagio del virus en las operaciones de restablecimiento del orden público y en la organización de manifestaciones públicas.

Toda acción colectiva de protesta supone la aglomeración de personas en las vías públicas como consecuencia de la organización de movilizaciones de protesta social. Este tipo de expresiones inicialmente ordenadas y pacíficas, motivadas por algún descontento o percepción de una amenaza o perjuicio, pueden derivar en desórdenes y hasta hechos de violencia en los que las personas queden expuestas a posibles contagios. En este nuevo contexto, y teniendo en consideración que las protestas sociales se incrementaron de 110 en abril a 189 en el mes de mayo no obstante el estado de emergencia, la Defensoría del Pueblo considera necesario que el Ministerio del Interior apruebe un protocolo que incida en el procedimiento de restablecimiento del orden interno y en las precauciones que se deberán tomar en el desarrollo de movilizaciones públicas.³³

5.2. Desafío tecnológico y comunicacional para facilitar la continuidad de las mesas de diálogo

De acuerdo con el SIMCO, existen 91 casos activos en etapa de diálogo; esta cifra no ha variado tres meses después. Si bien la mayoría de las mesas de diálogo se han suspendido debido a las

³² Defensoría del Pueblo (2020). Reporte Especial N° 1 Demandas y tensiones sociales. Lima. Consulta: 20 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/05/Reporte-especial-N%C2%B01-Demandas-y-tensiones-sociales.pdf>.

Defensoría del Pueblo (2020). Reporte Especial N° 2 Demandas y tensiones sociales. Lima. Consulta: 20 de junio de 2020. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/Reporte-Especial-N%C2%BA-2-Demandas-y-tensiones-sociales.pdf>.

³³ Al respecto el Defensor del Pueblo mediante oficio N° 186-2020/DP (26.06.20) dirigido al ministro del Interior, ha hecho recomendaciones las que serán señaladas en la parte correspondiente de este informe.

medidas de distanciamiento social, existe la expectativa de que estos espacios se reanuden en el breve plazo. Aquí radica la necesidad de pensar en nuevas formas de diálogo, manteniendo los principios de horizontalidad, transparencia y colaboración mutua.

Durante la pandemia, la ciudadanía ha recurrido al uso de tecnologías para continuar sus actividades laborales, de estudio y mantener contacto con sus familiares y amistades. Las plataformas digitales se han convertido en los principales canales para sostener reuniones y diálogos prolongados. Sin embargo, aún existe una brecha digital en el país que no permite a todos acceder por igual a estas plataformas. Según el Índice Global de Competitividad del 2019, el Perú se encuentra en el puesto 98 de 141 países en la adopción de tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Estas deficiencias en las telecomunicaciones han perjudicado principalmente a las poblaciones rurales que se encuentran alejadas de las ciudades, como ocurre con la mayoría de las comunidades nativas.

Siendo esto así, es urgente la identificación de los lugares con acceso a internet donde se registran conflictos sociales, para evaluar con tiempo las opciones de continuidad del diálogo que las partes tendrían. Para ello hemos cruzado los datos del SIMCO sobre procesos de diálogo en curso, y la información solicitada al Ministerio de Transportes y Comunicaciones sobre la conectividad a internet fija y móvil a nivel de centro poblado.

Según el SIMCO, de los 91 casos en diálogo, el 49.5% se desarrolla a nivel de centro poblado, el 37.4% a nivel de distrito y el 13.2% a nivel de provincia. De los conflictos en diálogo que se desarrollan a nivel de centro poblado, solo el 15.6% cuenta con acceso a internet fijo. Asimismo, para identificar la conectividad de los conflictos a nivel de distrito y provincia, se consideró los centros poblados denominados capitales de la jurisdicción. Del total de conflictos a nivel de distrito, el 73.5% tiene acceso a internet fijo, mientras que en el caso de los conflictos a nivel de provincia es el 66.7%.

Cuadro 8. Acceso a internet fijo según la ubicación del conflicto

Ubicación	Total		Con acceso a internet fijo		Sin acceso a internet fijo	
	Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%
TOTAL	91	100%	40	44.0%	51	56.0%
Conflictos a nivel de centro Poblado	45	49.5%	7	15.6%	38	84.4%
Conflictos a nivel de distrito	34	37.4%	25	73.5%	9	26.5%
Conflictos a nivel de provincia	12	13.2%	8	66.7%	4	33.3%

Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO. Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Este mismo ejercicio se intentó aplicar a los datos de acceso a internet móvil; sin embargo, la base de datos remitida por el MTC no consideraba a todos los centros poblados, por lo que no se pudo obtener información sobre acceso a internet móvil en 31 casos. Respecto a los conflictos a nivel de distrito, se constató que todos los centros poblados considerados capitales de distrito cuentan con acceso a internet móvil. Asimismo, con relación a los conflictos a nivel de provincia, se identificó que todos los centros poblados capitales de los distritos que comprenden la provincia contaban con acceso a internet móvil. Aunque el internet móvil puede percibirse como una herramienta limitada para acceder a estas plataformas digitales, sí son un importante canal de comunicación entre los actores involucrados en el conflicto.

Cuadro 9. Acceso a internet móvil según la ubicación del conflicto

Ubicación	Total		Con acceso a internet móvil		Sin acceso a internet móvil		Sin información	
	Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%
TOTAL	91	100%	57	62.6%	3	3.3%	31	34.1%
Conflictos a nivel de centro Poblado	45	49.5%	11	24.4%	3	6.7%	31	68.9%
Conflictos a nivel de distrito	34	37.4%	34	100%	0	0.0%	0	0.0%
Conflictos a nivel de provincia	12	13.2%	12	100%	0	0.0%	0	0.0%

Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO. Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Es importante identificar canales seguros de comunicación que permitan retomar el diálogo respetando las medidas de distanciamiento social. En las últimas semanas se ha enfatizado en la falta de acceso a internet en los colegios públicos, los cuales hubieran sido de mucha utilidad en este contexto. No obstante, existen otras instituciones que buscan fortalecer la presencia del Estado como el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través de su Programa Nacional País, el cual cuenta con infraestructuras fijas con acceso a internet.

5.3. Dificultades en la continuidad del diálogo

Como se ha mencionado, de acuerdo con el SIMCO existen 91 procesos de diálogo, 80.4% de ellos por conflictos socioambientales. El grado de avance de estos espacios es variado pero su vigencia debe ser respetada. No cabe desconocer los espacios creados por normas legales o por actas firmadas, sino por el contrario consolidar su legitimidad.

Cada territorio ha padecido los efectos de la pandemia de forma particular, y esto repercute en la continuidad del diálogo. El impacto en la salud, la economía local y la situación de cada familia de la zona, puede haber ocasionado cambios en las necesidades o prioridades. Por consiguiente, es probable que en algunos casos se pretenda incluir o sacar algún tema de la agenda y esto genere disconformidades. Además, debe considerarse que en la actualidad las entidades públicas, las empresas y las organizaciones sociales que participan en el diálogo tienen restricciones sanitarias, legales, logísticas y económicas que condicionan su actuación.

También se pueden presentar dificultades en torno a la acreditación de los participantes. En estos meses de pandemia es probable que se hayan producido cambios en las dirigencias de las organizaciones sociales, en los cargos directivos de las empresas y desde luego en el Estado (la movilidad laboral en el campo de la gestión de conflictos y los puestos de confianza es alta). Se requerirá verificar o ratificar la vigencia y validez de sus cargos para ser parte de las mesas.

Habrán otros espacios de diálogo, en los que, debido a la sensación de desconfianza por falta de contacto personal entre las partes o la demora en el cumplimiento de algún compromiso estatal, surjan amenazas del actor social de realizar paros o protestas por considerar que el espacio de diálogo no ha logrado atender sus reclamos. Al respecto, está claro que hoy más que nunca los sistemas de monitoreo y alerta temprana son herramientas indispensables para prevenir el escalamiento de los conflictos y conducir las nuevas demandas por las vías de la ley y del diálogo. Asimismo, el funcionamiento de espacios de coordinación regional en los que intervengan la Presidencia del Consejo de Ministros, la Policía Nacional, prefecturas, autoridades locales y regionales, y la Defensoría del Pueblo es muy importante para atender casos, combinando las capacidades de gestión del conflicto, gestión pública y gestión de la seguridad.

5.4. El déficit de confianza y las relaciones "virtuales"

Todo proceso de diálogo requiere la voluntad de las partes para llevar cabo un espacio en el que se informa, debate, se crean opciones y se negocian acuerdos de manera colaborativa. El diálogo

resulta así un instrumento medular para atender los problemas y producir soluciones que gocen de amplio consenso. Sin embargo, el diálogo, en tanto proceso comunicacional y decisonal entre las partes, requiere esfuerzos permanentes por crear y mantener niveles de confianza entre los actores sociales.

El esfuerzo por superar el déficit de confianza en nuestro país sigue siendo un gran desafío. En la encuesta realizada por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, a solicitud de la Defensoría del Pueblo (2013), se puso en evidencia que la población encuestada tiene una confianza limitada hacia la mayoría de las instituciones que intervienen en la resolución de conflictos sociales. De esta manera, se observó que nueve de las diez instituciones públicas que participan en la gestión de los conflictos no superan el 40% de confianza. La desconfianza fluctúa entre el 55% y 62%³⁴.

La confianza en las instituciones peruanas se encuentra dentro de las más bajas de Sudamérica según el informe de opinión pública sobre institucionalidad³⁵ publicado el 2016 por Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y elaborado con los datos del Barómetro de las Américas. Una confianza marcada por el desempeño de las instituciones en la provisión de servicios públicos y la actuación de las autoridades. Afecta no solo la legitimidad de estas sino, incluso, los estándares de gobernabilidad del país.

En el terreno del diálogo, la confianza lo es todo. Solo si los actores —especialmente las organizaciones sociales— perciben unos mínimos comprobables de confianza, el diálogo se iniciará. Es el tipo de espacio, en el que nadie obliga a nadie a acudir y permanecer en él, pero una vez instalada la mesa con la aceptación de todas las partes, incumplir el pacto implícito o explícito de abocarse sinceramente a resolver los problemas dialogando, lesionará la confianza. Lamentablemente el “cara a cara personal”, el “comprometerse mirando a los ojos”, la percepción directa de la veracidad con que se procede, no se experimentan de la misma manera a través de una pantalla. La comunicación por el lado más humano se ve afectada y con ella, el diálogo.

Un ejemplo de la necesidad de altas dosis de confianza es el diálogo en el que participan pueblos indígenas o comunidades con formaciones culturales particulares. De los 91 procesos de diálogo en curso, en el 41% de ellos se requiere un enfoque intercultural que asegure la comunicación respetuosa entre las partes.

Por ello, será importante redefinir la idea de presencia, tan cara a las comunidades. Siempre han considerado como una demostración de seriedad y compromiso en el tratamiento de los problemas que los ministros o “los funcionarios con capacidad de decidir” lleguen hasta sus zonas. Así ha sido y seguramente seguirá siendo cuando disminuyan o desaparezcan los riesgos a su salud, pese a que no siempre esa presencia se tradujo en resultados tangibles. ¿Cómo reforzar la “presencia” en una circunstancia en la que no va a ser posible llegar físicamente hasta el lugar? ¿Cómo hacer para convertir las *telereuniones* en espacios confiables?

Pese a las limitaciones anotadas, la confianza felizmente depende más del respeto mutuo, de la transparencia de la información; de las conductas de las partes, de la verdad y la veracidad de las palabras; del esfuerzo por encontrar soluciones y de la puntualidad en el cumplimiento de los compromisos. La confianza se ubica en la dimensión subjetiva de las personas, pero se nutre

³⁴ Defensoría del Pueblo (2017). Documento Defensorial N° 29. El Valor del Diálogo. Lima: Defensoría del Pueblo, pp. 102 y 103.

³⁵ Instituto de Estudios Peruanos – IEP (2016). Tercer Informe de opinión pública sobre el tema de institucionalidad, en el marco de la iniciativa “Pensando el Perú 2016”, y elaborado con los datos del Barómetro de las Américas. encuesta, realizada en 2014, incluyó en su muestra a 28 países de las Américas, con más de 50 mil entrevistas. https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2016/03/infografia_instituciones_2016-1.pdf

de gestos y actos objetivos que revelen coherencia entre lo que se dice y lo que se hace. Cada actor en el conflicto debe saberlo y evaluar bien lo que está en juego.

Los procesos de diálogo que continúen mediante *telereuniones* deben tener un sentido de realidad que permita superar la no presencia física, empezando por algo que puede parecer un detalle menor pero que no lo es, “lo virtual”. Creemos que se debe desalentar el uso de la palabra “virtual” que crea una sensación de irrealidad y de apariencias, inconvenientes en espacios en los que se delibera y decide sobre temas muy sensibles. La confianza, el compromiso, la transparencia, se afianzan más en espacios reales que en virtuales. Ciertamente las partes estarán físicamente distanciadas, pero no necesariamente en términos emocionales, intelectuales o morales. Esto es lo que importa al momento de darle al proceso de diálogo la solidez que necesita.

5.5. Gestión intraestatal para el cumplimiento de acuerdos

El cumplimiento de acuerdos que constan en actas o documentos similares como resultado del proceso de diálogo para resolver conflictos sociales es una responsabilidad de todos los actores primarios y secundarios del conflicto, pero sobre todo del Estado.

La razón principal es que el Estado firma sus compromisos en nombre de todos los ciudadanos y ciudadanas; lo hace dentro del marco de las competencias legales asignadas; expresando una posición política que la sociedad secunda; ateniéndose a principios éticos de probidad y veracidad establecidos en el Código de Ética de la Función Pública; y, luego de haber escuchado a las otras partes y haber deliberado con ellas sobre la mejor forma de resolver los problemas. Como se ve, un acta no es un simple papel en el que se estampan firmas para salir de apuros, es un pacto que genera obligaciones y consecuencias.

Su incumplimiento tiene efectos perniciosos, el peor de ellos es que deslegitima el diálogo y menoscaba la confianza, elementos sustanciales de la comunicación Estado-sociedad y la gobernabilidad democrática. Pero también porque la sociedad, expectante del cambio que los acuerdos traerán, se siente burlada y lo más probable es que las protestas y la inestabilidad social y política vuelvan al escenario del conflicto.

Los compromisos del Estado están referidos por lo general a proyectos de inversión pública de responsabilidad de las municipalidades distritales y provinciales, de los gobiernos regionales y del gobierno nacional, a través de sus ministerios. Asimismo, tiene compromisos a cargo de organismos adscritos a ministerios o direcciones regionales correspondientes con sus competencias de evaluación, supervisión y fiscalización.

De acuerdo con el Reporte Willaqniki N° 12 - 2019 de la Presidencia del Consejo de Ministros (diciembre de 2019), son 6876 los compromisos asumidos en mesas de diálogo, los cuales se dividen entre acuerdos sobre asuntos sustantivos (3768) que atienden demandas de la sociedad civil y autoridades locales en mesas de diálogo (55%); y, acuerdos de procedimiento (3108) que son parte de la dinámica del proceso de diálogo (45%). De los acuerdos sustantivos, están pendientes de cumplimiento 2050 (54%). De ellos, 1638 (80%) le corresponde al Estado, 384 (19%) a la empresa, y 28 (1%) a la sociedad. Las regiones que concentran el mayor número de compromisos son Cusco (464), Apurímac (379) y Loreto (234). Como se ve hay avances, pero a la vez un enorme desafío pendiente para la gestión pública.

En los reportes del 2020 no se informa sobre el cumplimiento de acuerdos, salvo en el último reporte (Willaqniki N° 5 - 2020) en el que se muestran los compromisos de cuatro procesos de diálogo: Espinar, Chumbivilcas y Paruro en el departamento de Cusco, y Cotabambas en el departamento de Apurímac. La Defensoría del Pueblo considera que esta situación debe ser revertida toda vez que en el contexto de la emergencia sanitaria por el COVID-19 es muy

importante una mayor transparencia, incluso yendo más allá de la sola publicación de resultados. Creemos que es necesario conocer qué tipo de proyectos son aquellos que tienen una mayor demora, las razones de ello, en qué regiones se ubican y qué sectores son los responsables.

En vista que es poco probable introducir cambios en la descentralización en el corto plazo, sí es viable atender estos proyectos con una mirada territorial. Desde luego, este esfuerzo supera las competencias de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros. Involucra al Ministerio de Economía y Finanzas, a los demás ministerios, los gobiernos subnacionales y la sociedad civil. Si el punto de partida es el acuerdo logrado por las partes, lograr su cumplimiento debe ser un objetivo común.

El mayor número de conflictos sociales de tipo socioambiental están relacionados con actividades mineras. Una buena manera de transparentar su relación con las comunidades es que el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Oficina General de Gestión Social, realice una evaluación del nivel de cumplimiento de los compromisos de las empresas mineras, cuyos resultados sean publicados de forma periódica en su portal web. Para ello cuenta con la competencia legal de realizar el seguimiento de acuerdos y compromisos de las empresas en el sector minero establecida en los artículos 57° y 61° del Decreto Supremo N° 040-2014-EM, que aprobó el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero³⁶, y en el artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 192-2008-MEM-DM que aprobó el Formato de Declaración Jurada Anual de Actividades de Desarrollo Sostenible³⁷.

5.6. Comunidades y empresas: la importancia del apoyo

El Perú antes del brote del COVID-19 era un país vulnerable. El 65% de los hogares registraba por lo menos algún tipo de vulnerabilidad (laboral, alimentaria, monetaria, financiera e hídrica)³⁸. Estas vulnerabilidades, como es evidente, se han ido acentuando durante la pandemia, agravadas por la mayor pobreza, desempleo, informalidad.

Los reportes especiales sobre Demandas y Tensiones Sociales emitidos por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad registraron 36 casos de este tipo entre empresas mineras y trabajadores. Este es un indicador de que hay un frente abierto entre empresas y trabajadores, que se suma a uno ya conocido entre empresas y comunidades. Ambos deben ser tratados con cuidado; si bien ha habido tensiones y demandas, también se han elaborado y seguido protocolos para cautelar la salud de las personas y desarrollado planes de apoyo a las familias más necesitadas.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) ha pedido que las medidas para frenar la pandemia y recuperarnos de sus impactos, pongan el acento en las personas y sus derechos. Y considera

³⁶ Sobre el particular, el artículo 57.3 señala que el cumplimiento de acuerdos forma parte de los principios de la gestión social, y consiste en “cumplir los compromisos sociales asumidos por todas las partes, mediante convenios, actas, contratos y estudios ambientales en los plazos definidos en dichos documentos”. Por su parte, el artículo 61 dispone que “la OGGs del MINEM, sin perjuicio de las competencias asignadas al OEFA, efectúa el seguimiento a los compromisos sociales vinculados a este plan y todos aquellos que se dieran con posterioridad a la aprobación del estudio ambiental (...)”.

³⁷ Al respecto el artículo 4 establece que la Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas efectuará el seguimiento de los compromisos precisados en la Declaración Jurada Anual de Actividades de Desarrollo Sostenible, en observancia del Artículo 5 del D.S. 042-2003-EM, para lo cual coordinará con la Dirección General de Minería.

³⁸ PNUD. (2020). Vulnerabilidades, más allá de la pobreza.

fundamental el rol que las empresas jueguen en todo este proceso³⁹. Dicha organización señala, en *Business guide COVID*, una guía que responde a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que las empresas pueden cooperar de diferentes maneras: primero, protegiendo al personal con el que labora, a la comunidad o la zona de influencia y a sus clientes; y segundo, asegurando la actualización de los planes de continuidad de sus negocios. Además, podrían dar soporte a los gobiernos u otros organismos la contribución financiera, la donación de materiales prioritarios, y apoyando en la comunicación.⁴⁰

En nuestro país, varias empresas dedicadas a la extracción de minerales e hidrocarburos que son actores primarios en los conflictos sociales cooperan con las zonas de influencia directamente o a través de las municipalidades, los gobiernos regionales o el gobierno nacional a enfrentar la expansión del COVID-19. Esto viene ocurriendo en Áncash, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, La Libertad, Moquegua, Pasco, Piura, entre otros. En la siguiente tabla se resume el apoyo.

Cuadro 10. Tipo de apoyo que brindaron las empresas que son actores primarios en conflictos sociales para enfrentar el COVID-19.⁴¹

Tipo	Descripción
Salud	<ul style="list-style-type: none"> - Entrega de pruebas rápidas y serológicas. - Entrega de implementos de seguridad (mascarillas, termómetros digitales, alcohol en gel, guantes y trajes de protección) para el personal de salud y la población. - Unidades de cuidados intensivos para atender pacientes de COVID-19. - Carpas de emergencia. - Camas hospitalarias. - Oxígeno medicinal y balones para el mismo - Ambulancia de respuesta rápida - Ventiladores eléctricos - Difusión de información para prevenir el contagio de la COVID-19 mediante trípticos y banners. - Desinfección de comunidades
Educación	- Internet libre
Alimentación	- Entrega de paquete o canastas de víveres para las comunidades, transportistas urbanos, entre otros ciudadanos.
Transporte	- Vuelos humanitarios al interior del país.
Trabajo	- Convenios con institutos técnicos para la producción de mascarillas.

La ONU ha establecido que toda acción para enfrentar la pandemia debe ser guiada por los principios humanitarios, de imparcialidad, neutralidad e independencia. El énfasis debe estar puesto en las poblaciones vulnerables, especialmente las personas los pueblos indígenas, las mujeres, los niños y niñas de zonas pobres.

La cooperación que una empresa brinda para enfrentar la emergencia sanitaria no solo contribuye a mitigar el impacto social y a procurar una recuperación más rápida, sino que, además, y esto no es poca cosa, influye de manera significativa en su legitimidad como corporación. Crear valor compartido implica que el bienestar social y éxito empresarial están

³⁹ ONU. (2020). NNUU hace un llamamiento al sector privado para actuar en el plano internacional. Disponible en: <https://www.pactomundial.org/2020/04/nnuu-hace-un-llamamiento-al-sector-privado-para-actuar-en-el-plano-internacional/>.

⁴⁰ ONU. (2020). Business Guide COVID-19.

⁴¹ La tabla menciona solo algunos de los tipos de ayuda y cooperación que brindaron las empresas extractivas.

intrínsecamente unidos⁴², y es en circunstancias críticas como la actual pandemia cuando esta idea cobra mayor sentido.

VI. La gestión de conflictos sociales en el actual contexto

Hay problemáticas que demandan una estrategia de gestión de conflictos y de gestión pública de una mayor envergadura. En ocasiones están atadas a casos individuales de conflicto social y se les presenta como demandas que podrían ser atendidas en el corto plazo. Lo cierto es que son temas que forman parte de agendas históricas de los pueblos y frente a los cuales el alcance de una mesa de diálogo resulta insuficiente para un tratamiento a fondo. Por eso nuestra conformidad con la estrategia de desarrollo territorial para cerrar brechas anunciada por el gobierno⁴³.

Proponerse articular competencias, representaciones políticas y sociales, jurisdicciones, emprendimientos, dentro de un plan de mediano plazo es buscar un impacto más profundo en la vida de las personas y una legitimación mayor del estado democrático.

Pero, a la par que esta estrategia avanza y de la que esperamos un documento oficial que la explique, el país actual y el que tendremos al final de la pandemia necesitan un plan de corto plazo para hacerse cargo de los conflictos sociales y las mesas de diálogo pendientes de atención. La sociedad ha comenzado a moverse. La pobreza, el desempleo, las magras expectativas de los próximos meses o años pueden estimular la protesta social. El Estado debe descifrar correctamente el momento actual, renovar su discurso, sus herramientas y su rol para enfrentar las demandas y tensiones nacidas de la pandemia, y el acumulado de conflictos sociales no resueltos.

6.1. Sobre la violencia y el uso de la fuerza

Las medidas de fuerza y los actos violentos crean escenarios de riesgo para la vida, la integridad física, la tranquilidad social, la libertad personal y la propiedad. Todos ellos bienes jurídicos protegidos por derechos fundamentales que servidores públicos y ciudadanos están en la obligación de respetar.

Las protestas sociales están respaldadas en derechos, pero no siempre las organizaciones que las promueven pueden garantizar un comportamiento pacífico de las personas convocadas a los espacios públicos. En esas circunstancias minorías radicalizadas distorsionan el sentido de la protesta y 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, pero hay una agenda pendiente en materia de generación de instrumentos para la especialización en este tipo de intervenciones y en el correcto uso de la fuerza. Es urgente que, en el nuevo contexto social impuesto por la pandemia, se tomen medidas respecto de este campo del quehacer policial.

La Defensoría del Pueblo considera necesario reiterar que el Ministerio del Interior apruebe un protocolo que incida en el procedimiento de restablecimiento del orden interno y en las precauciones que se deberán tomar en el desarrollo de movilizaciones públicas. En él se deberá considerar el respeto al distanciamiento social durante el desplazamiento de personal policial a pie y en unidades móviles; una planificación del restablecimiento del orden interno adecuada a

⁴² ONGAWA. (2013). La Huella social de las empresas. Operaciones empresariales y desarrollo humano en comunidades vulnerables.

⁴³ Presentación ante el Congreso de la República del Presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zevallos, el 29 de mayo del 2020.

estas circunstancias de modo que se evite la confrontación que genere desorden en los grupos de personas que protestan, incrementando el riesgo de contagio. Y tener siempre presente los principios de racionalidad, proporcionalidad y necesidad en el uso gradual de la fuerza conforme al Decreto Legislativo 1186, que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional, y los instrumentos internacionales⁴⁴.

El protocolo antes mencionado también debe garantizar condiciones adecuadas de salubridad, seguridad y espacio suficiente en caso se produzcan detenciones, e incluir en las resoluciones de otorgamiento de garantías inherentes al orden público por concentraciones públicas de índole social, el pedido expreso a los solicitantes de respetar el distanciamiento social.

De igual forma, se debe dar celeridad en la discusión, actualización y aprobación de normas relacionadas al uso de la fuerza⁴⁵ conforme a lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1186 y la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento del citado decreto, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2016-IN. Cabe señalar que por Resolución Ministerial N° 1154-2017-IN se conformó una comisión sectorial encargada de elaborar propuestas de adecuación de esta normativa.

Un aspecto adicional que es necesario considerar, es que el Ministerio del Interior disponga la inclusión en sus protocolos de intervención policial en conflictos, la obligación de la Policía Nacional de solicitar información sobre los hechos del conflicto y el estado en que se encuentra, a las entidades con competencias y capacidades en esta materia.

Del mismo modo, los liderazgos y organizaciones sociales que ejercen válidamente su derecho a protestar deben asumir posiciones concordantes con las enormes dificultades del momento actual. La apertura al diálogo debe ser amplia, constructiva, flexible y persistente. Las intransigencias y los pedidos maximalistas solo nos llevarán a la confrontación; un escenario en el que todos perderemos.

6.2. Protestas sociales: variaciones

En el contexto de la pandemia las protestas no han sido suspendidas y, en algunos casos, se han manifestado a través de otros tipos de expresión como los cacerolazos en los balcones y ventanas de las viviendas, los plantones de corta duración en el frontis de las instituciones y las protestas en las redes sociales apelando especialmente al testimonio de los afectados.

De acuerdo con el SIMCO, entre el 16 de marzo y el 24 de mayo, periodo en el que se declaró y prorrogó el estado de emergencia nacional, se registró 286 acciones colectivas de protesta, seis más que en el 2019, y solo superado por el 2018, en los últimos cinco años. Esto nos indica que las protestas no han sido suspendidas, por el contrario, se mantienen pese a la restricción a los derechos fundamentales y a las medidas de distanciamiento y aislamiento social. Sin embargo, es necesario hacer un análisis más pormenorizado para entender este fenómeno.

⁴⁴ En su momento la Defensoría del Pueblo expresó su preocupación por la promulgación por insistencia de la Ley N° 31012, Ley de Protección Policial, por no ajustarse a parámetros constitucionales, en la medida que eliminó el principio de proporcionalidad del Decreto Legislativo N° 1186. Al respecto, la institución consideró que “en rigor, ninguna norma puede dejar sin efecto el citado principio, ya que es una regla básica que deriva de la Constitución y tratados internacionales”. Para mayores detalles se puede consultar: <https://www.defensoria.gob.pe/ley-de-proteccion-policial-no-se-ajusta-a-parametros-constitucionales/#:~:text=El%20pasado%2027%20de%20marzo,parte%20de%20la%20Polic%C3%ADa%20Nacional>. (Consulta realizada el 8 de junio de 2020)

⁴⁵ El Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial fue aprobado por Resolución Ministerial N° 952-2018-IN. Están pendientes de actualización y aprobación el Manual de Procedimientos Operativos Policiales, el Manual de Operaciones de Mantenimiento y Restablecimiento del Orden Público, y el Manual de Planeamiento Operativo.

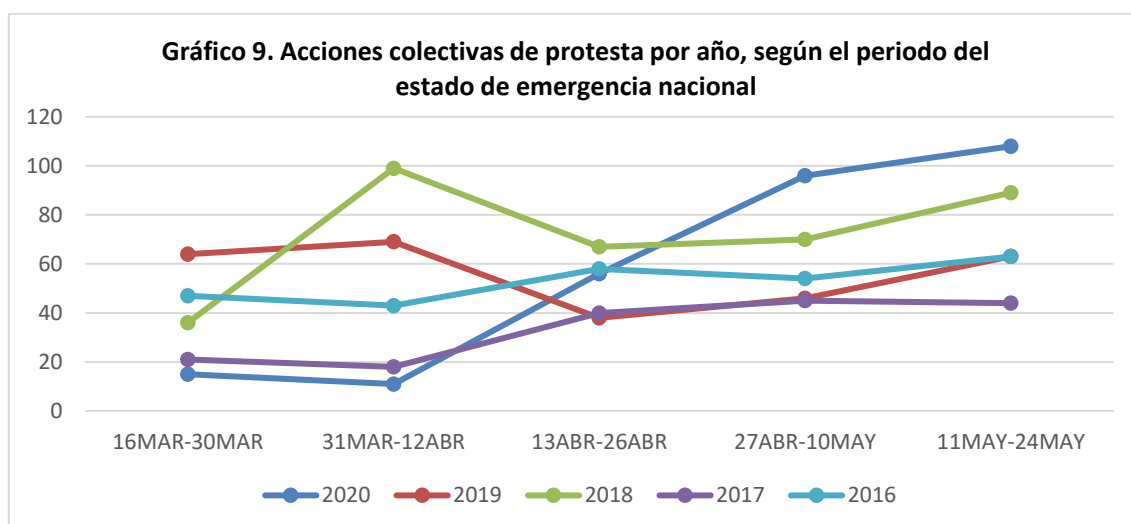
Inicialmente, con la declaratoria del estado de emergencia nacional, las acciones colectivas de protesta se redujeron notoriamente como figura en el Cuadro 11. De 64 protestas registradas en el 2019 durante el periodo del 16 al 30 de marzo, en el 2020 se registró solo 15. Una situación similar ocurrió con la primera ampliación. Sin embargo, conforme se fue prorrogando el estado de emergencia el número de protestas se incrementó. En los periodos que comprendieron la tercera y cuarta ampliación, el 2020 registró el mayor número de protestas en el último quinquenio.

Claramente en varios puntos del país empezó a sentirse las limitaciones históricas del servicio de salud pública, la reducción del personal de las empresas privadas, el hacinamiento en las cárceles, la lenta llegada de la ayuda económica a los más pobres, el temor al contagio de los trabajadores de las empresas que siguieron funcionando, las tensiones entre padres de familia y colegios y universidades privadas. En suma, la sociedad fue cambiando de actitud, y de un confinamiento silencioso pasó a expresarse públicamente cada vez con mayor energía.

Cuadro 11. Acciones colectivas de protesta por año, según el periodo de estado de emergencia (Del 16 de marzo al 24 de mayo)

Decreto Supremo	Periodo	Fecha	Año				
			2020	2019	2018	2017	2016
TOTAL			286	280	361	168	265
044-2020-PCM	15 días	Del 16 al 30 de marzo	15	64	36	21	47
051-2020-PCM	13 días	Del 31 de marzo al 12 de abril	11	69	99	18	43
064-2020-PCM	14 días	Del 13 al 26 de abril	56	38	67	40	58
075-2020-PCM	14 días	Del 27 de abril al 10 de mayo	96	46	70	45	54
083-2020-PCM	14 días	Del 11 al 24 de mayo	108	63	89	44	63

Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO.



Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO.

Entre el 16 de marzo y el 24 de mayo la mayoría de las acciones colectivas de protesta en el 2020 fueron plantones. En comparación con el 2019, este tipo de medida aumentó en 168%. Por otro lado, durante este periodo, en el 2020 no se registró huelgas ni destrucción o daños a la propiedad pública o privada. Otras acciones que implican violencia se redujeron notoriamente, los bloqueos de vías pasaron de 36 en el 2019, a 3 en el 2020, mientras que las tomas de locales o instalaciones pasaron de 9 en el 2019, a 3 en el 2020.

Desde la declaratoria del estado de emergencia, los actores sociales han hecho un uso intensivo de los medios de comunicación para transmitir sus demandas. Los cacerolazos, inusuales en nuestro país como medida de protesta, se oyeron en ocho ocasiones a nivel nacional. Y, quizá la forma más novedosa de protestar fue la que se organizó en las redes sociales. En cuatro oportunidades, padres de familia de colegios particulares se organizaron para no ingresar a las plataformas digitales de los centros educativos a través de las cuales se dictan las clases a los alumnos. Paralelamente utilizaron redes sociales como Facebook y Twitter exigiendo la reducción de pensiones, haciendo uso de fotos, vídeos y *hashtag* (#) para *viralizar* la medida.

**Cuadro 12. Acciones colectivas de protesta por año, según el tipo de medida
(Del 16 de marzo al 24 de mayo)**

Tipo de medida	Año				
	2020	2019	2018	2017	2016
TOTAL	298	280	361	168	265
Plantones (concentraciones o mítines)	236	88	93	65	105
Otros	29	6	15	2	8
Paros (24 horas, 48 horas, 72 horas)	10	49	34	17	43
Cacerolazos	8	-	-	-	-
Protesta digital	4	-	-	-	-
Toma de entidades, locales, campamentos	3	9	20	8	11
Movilización	3	27	21	20	42
Bloqueo de vías (carreteras o vías de acceso)	3	36	76	16	17
Marcha	2	51	83	32	35
Huelgas (huelga indefinida)	-	13	18	7	4
Destrucción o daño de la propiedad pública y/o privada	-	1	1	1	-

Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO.

6.3. Retomar el contacto con dirigentes sociales

Restablecer la comunicación con los representantes de la sociedad es un paso indispensable para retomar el diálogo en los conflictos sociales. Conocer sus inquietudes y preocupaciones respecto a la atención de sus demandas y a los nuevos problemas a los que se enfrentan en el contexto de la pandemia, permite planificar la gestión del conflicto y anticiparse a las nuevas agendas que pueden surgir en este escenario. Luego de más de tres meses de confinamiento es posible que las prioridades de la población hayan cambiado y sus exigencias estén orientadas a resolver otros problemas. Estos nuevos problemas deben ser analizados en profundidad porque podrían influir en el curso del conflicto social.

Es importante que el primer contacto con los dirigentes sociales sea por iniciativa de la institución competente y responsable en gestionar el conflicto. Las primeras comunicaciones deben tener como finalidad recopilar información sobre los actores sociales y brindar información respecto a la continuidad del diálogo, el cumplimiento de acuerdos, y los funcionarios que estarán a cargo del caso. Luego de esta etapa, la comunicación con los dirigentes sociales debe estar orientada a realizar coordinaciones sobre el restablecimiento del diálogo, los participantes, la agenda, los soportes tecnológicos para el diálogo a distancia, la fecha y hora, entre otros. Este proceso debe servir para fortalecer la confianza con la población y establecer un diálogo preventivo y no reactivo ante el escalamiento del conflicto.

De acuerdo con el SIMCO, a febrero de 2020 los actores sociales primarios sumaban 343. Se podía identificar más de un actor social por caso. El 25.1% correspondía a frentes de defensa o comités de lucha, seguido de la población local, con el 18.4%, y las comunidades campesinas con el 18.1%. Estos actores sociales son los que dan a conocer las plataformas de lucha del conflicto y los que participan en las mesas de diálogo a través de sus representantes.

Si bien el número es grande, se puede retomar la comunicación de manera progresiva. Un primer grupo puede estar constituido por los actores sociales de los conflictos en fase de diálogo; aquí la finalidad es no perder los avances obtenidos. El segundo grupo pueden conformarlo los actores sociales de los conflictos activos que no se encuentran en diálogo. El propósito debe ser retomar la gestión del conflicto y evitar su escalamiento a la violencia. Un tercer grupo lo integrarían los actores sociales de los conflictos latentes, a fin de conocer sus posiciones e intereses actuales. No se puede dejar de lado los nuevos casos de conflicto social relacionados directa o indirectamente con la pandemia. Estos también deben ser atendidos con prontitud⁴⁶.

**Cuadro 13. Tipo de actor social en los conflictos sociales, febrero 2020
(solo actores primarios)**

Tipo de actor social	Nro.	%
TOTAL	343	100.0%
Frentes de Defensa, Frente de defensa Ambiental, Comité o comando de Lucha	86	25.1%
Población Local (pobladores)	63	18.4%
Comunidades campesinas	62	18.1%
Federaciones y/o organizaciones indígenas	41	12.0%
Agricultura y Riego (C. Regantes, Junta de Usuarios de Riego, F. Agraria, Forestal)	18	5.2%
Comunidades nativas	18	5.2%
Sociedad civil	18	5.2%
Federaciones de Campesinos	8	2.3%
Rondas campesinas y/o federación de rondas campesinas	6	1.7%
Trabajadores no sindicalizados	6	1.7%
Federaciones de trabajadores	5	1.5%
Gremio de pescadores	3	0.9%
Sindicatos	3	0.9%
Otros	6	1.7%

Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO.

En un contexto como este, donde se discute sobre las medidas adoptadas por el gobierno, es indispensable que la comunicación con la población se refuerce. Los dirigentes ya empiezan a cuestionar la falta de atención a sus demandas y la suspensión de los procesos de diálogo, así como la falta de información por parte del Estado. El uso de plataformas digitales no debe restarle importancia a los espacios creados y a los acuerdos suscritos. Probablemente estemos ante nuevas expresiones del diálogo.

6.4. Sobre el diálogo

La Defensoría del Pueblo define este tipo de diálogo como un “proceso comunicacional en el que dos o más partes en conflicto, de manera directa o asistida, informan, argumentan, debaten, crean opciones, negocian, con la intención de llegar a acuerdos en un espacio ordenado e igualitario.”⁴⁷ Estos espacios permiten establecer una relación directa y horizontal entre el Estado y los grupos sociales en busca de soluciones a los problemas planteados en demandas sociales.

Funcionan sobre la base de expresiones de voluntad, construcción de consensos, reconocimiento del derecho a plantear demandas y recibir respuestas, legitimación del espacio

⁴⁶ Las definiciones de conflicto activo y conflicto latente se encuentran en las primeras páginas de los reportes mensuales de conflictos sociales disponibles en https://www.defensoria.gob.pe/areas_tematicas/paz-social-y-prevencion-de-conflictos/

⁴⁷ Defensoría del Pueblo (2017). *Documento Defensorial N° 29: El valor del diálogo*. Lima, p.20.

por acción de las partes, amplia participación, buena fe en el cumplimiento de los acuerdos, integración de los compromisos alcanzados a las políticas públicas, aprendizaje de la interacción entre las partes.

Dar continuidad a los espacios de diálogo instaurados para resolver conflictos es una medida que no debe esperar. Para ello, la Defensoría del Pueblo considera que, principalmente, desde el gobierno nacional, se deben tomar medidas, i) previas al diálogo, ii) durante el diálogo, y iii) después del diálogo.

De la forma cómo se restablezcan las relaciones entre las partes dependerá el curso del conflicto y del diálogo.

6.4.1. Previo al diálogo

Antes del reinicio del diálogo debe haber un momento informativo en el que los especialistas de las oficinas que gestionan conflictos sociales se comunican con los representantes de los actores sociales para informar el estado actual del proceso de diálogo, el instrumento (acta, norma) con el que se constituyó, los acuerdos de procedimiento o sustantivos que se suscribieron, el rumbo que podría tomar la mesa de diálogo en el contexto de la pandemia y el plan que se tiene previsto para su reinicio (si hay un cambio de orientación en la gestión de los conflictos es importante que los dirigentes lo sepan), las normas emitidas en estos meses y que pueden influir en el tratamiento de los problemas, los posibles cambios en la agenda (quizá haya un tema derivado de la situación actual que las organizaciones desean incluir y quieren que se discuta), y los avances que existen con relación al cumplimiento de los acuerdos. Igualmente, se debe comunicar los cambios de funcionarios de las entidades que participan en la mesa de diálogo y tomar conocimiento, a su vez, acerca de la permanencia o no de los representantes de las organizaciones sociales y las empresas.

Pero también un momento de coordinación, más operativo y práctico, en el que el conductor de la mesa de diálogo o el jefe de la oficina estatal a cargo, indaga sobre la viabilidad del funcionamiento de la mesa y en qué plazo. La logística debe estar a punto, lo mismo que el soporte tecnológico. Si no es posible la conexión a internet para organizar *telereuniones*, entonces hay que evaluar alternativas en los alrededores de ese centro poblado. Del mismo modo, se debe prever el equipamiento necesario para interactuar sin tropiezos con los actores sociales. Antes de reanudar la mesa de diálogo es importante que el conductor de la mesa coordine con las demás instituciones participantes y retome una visión más unitaria de la gestión del conflicto, dejando de lado el “sectorialismo” y fortaleciendo la cultura de colaboración entre las instituciones.

A diferencia del diálogo presencial, en este contexto de pandemia el diálogo a distancia es una oportunidad para mostrar eficiencia desde el Estado; se reducen las posibilidades de que los funcionarios no lleguen a las reuniones por problemas en los medios de transporte o falta de tiempo para tramitar sus comisiones de trabajo. No hace falta tampoco negociar sobre el lugar donde se llevará a cabo la reunión o sobre las medidas de seguridad. Es evidente que los costos económicos de organización y desplazamiento disminuirán ostensiblemente.

6.4.2. Durante el diálogo

Garantizar el desarrollo del diálogo es fundamental en la gestión de conflictos, principalmente en situaciones en las que las vulnerabilidades de ciertos sectores de la sociedad se profundizan. Se debe agregar a las pautas habitualmente seguidas en la organización de mesas de diálogo, un procedimiento de validación de las comunicaciones y los documentos que se tramitan por correo electrónico u otro medio digital, para garantizar su autenticidad. Esto es especialmente

necesario al momento de la acreditación de los participantes. La grabación consentida de la voz y/o la imagen es una posibilidad.

El número de participantes es un asunto a tener en cuenta. La reunión podrá ser transmitida para un público mayor si así lo acuerdan las partes, pero participarán en ella solo los representantes que tienen capacidad de suscribir acuerdos. Esto le dará a las reuniones otro ritmo y fluidez. Es probable que prevalezca más el argumento que la emocionalidad, el liderazgo personal que la presión social.

En cuanto a la agenda, es recomendable prever el posible pedido de inclusión de nuevos puntos dado el impacto múltiple de la pandemia. En cuanto a los aspectos técnicos de los problemas, los documentos que los contienen deberán ser oportunamente enviados a las partes para que los analicen con tiempo. Lo que se debe buscar es un diálogo efectivo; que la facilidad de convocarlo –allí donde sea posible- no signifique improvisación, pérdida de tiempo y desgaste del espacio. Se debe tener presente que la distancia limita la construcción de confianza porque las relaciones interpersonales se vuelven más superficiales.

En este sentido se puede tener un control mayor sobre el orden de las intervenciones y el otorgamiento de la palabra. Mantener las cámaras encendidas todo el tiempo que dure la reunión contribuirá a la densidad subjetiva de la comunicación. Es conveniente que cada participante diga su nombre y a qué institución u organización representa antes de hacer uso de la palabra. El facilitador o mediador pueden también suplir esta función informativa dando a conocer a quienes están hablando.

Pero se deberá evitar un manejo arbitrario de las oportunidades de participación que desalienten a los integrantes de la mesa y los lleve a no creer en los nuevos espacios de diálogo que se intenta instalar. Puede ser fácil cortar la comunicación, pero será muy difícil retomarla, y lo más probable es que exijan que la siguiente reunión sea presencial.

Para la Defensoría del Pueblo es muy importante que los conductores de las mesas de diálogo promuevan la participación de las mujeres, como representantes de las organizaciones sociales, las empresas y el Estado. Del mismo modo es fundamental respetar el derecho de los pueblos indígenas a expresarse en su lengua materna, por lo que se deberá prever la presencia de intérpretes oportunamente contratados para este efecto, y así garantizar un diálogo intercultural productivo.

En cuanto al soporte tecnológico, un especialista en sistemas debe garantizar el desarrollo de las reuniones, brindando asesoría a quienes lo requieran y soluciones a los problemas tecnológicos que puedan presentarse. Todas las partes necesitan saber que la interrupción de la comunicación no significa una ruptura sino solo un problema técnico superable. Se debe tomar en cuenta que abandonar una reunión a distancia puede ser más fácil que abandonar una reunión presencial, pero para la legitimidad del espacio significará lo mismo, es decir, la pérdida de la voluntad de dialogar.

Es posible que se tenga una sensación de mayor desconfianza por la falta de contacto personal entre las partes. Ya no habrá la oportunidad de sostener diálogos informales en los entretiempos ni de reunirse por separado en el curso de un proceso de diálogo. La mejor forma de balancear estas debilidades es con puntualidad, amplia disposición a escuchar, compromisos precisos y cumplimiento oportuno. No hay mejor forma de consolidar los logros del diálogo que cumpliendo lo prometido. A esto se refiere el siguiente punto.

Las reuniones presenciales no deben ser descartadas siempre que no haya riesgos para los participantes. Un protocolo elaborado por la Secretaría de Gestión Social y Diálogo con pautas de seguridad, higiene, distanciamiento físico, será de mucha utilidad. Pero sobre todo las partes

deberán convencerse de que estas reuniones demandarán un gran esfuerzo de organización por lo que se espera que previamente a ellas el tratamiento de los temas a la distancia habrá avanzado suficientemente de modo que las reuniones sean más expeditivas.

6.4.3. Después del diálogo

La gestión del conflicto a través de diálogo busca construir visiones conjuntas sobre los problemas que atañen a la población. Las actas de acuerdos son documentos formales que contienen los consensos a los que las partes han arribado. Las firmas de los representantes indican la legitimidad de los acuerdos y deberán ser obtenidas sin mayores dilaciones.

Las reuniones pueden ser grabadas y servir como archivos audiovisuales del desarrollo del diálogo y de los acuerdos a los que se llegue. Pero, además, la Defensoría del Pueblo considera como una buena práctica que las actas sean, por transparencia, publicadas en un portal web institucional. Esta responsabilidad puede recaer en la Presidencia del Consejo de Ministros u otro sector del Poder Ejecutivo, o en un gobierno regional. En el caso Quellaveco, por ejemplo, el Comité de Seguimiento “cuelga” todas las actas en el portal institucional del Gobierno Regional de Moquegua⁴⁸ y las difunde a través de la red social Facebook.

Frente a los efectos de la pandemia, es probable que los actores sociales reclamen con mayor ímpetu dar celeridad al cumplimiento de acuerdos. Esto representa un desafío para el Estado pues requerirá reorganizar el aparato administrativo y, sobre la marcha, honrar sus compromisos y garantizar que las otras partes también lo hagan. Este proceso no es únicamente informativo, implica continuar con el diálogo para afinar aquellos pasos intermedios o procedimentales en el cumplimiento de los acuerdos. Por ello se debe procurar establecer, de común acuerdo, un plan de cumplimiento de acuerdos, con plazos razonables y personas responsables por cada acuerdo específico.

Respecto a los compromisos referidos a proyectos de inversión a cargo del Estado, la Defensoría del Pueblo sostiene que es importante que bajo la coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, conforme al artículo 59 de su Reglamento de Organización y Funciones aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM⁴⁹, se realicen reuniones periódicas entre los sectores del Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y municipalidades, a fin de que se evalúe el nivel de avance del cumplimiento de los acuerdos y se superen los cuellos de botella administrativos, legales o de decisión política que sean requeridos. Lo que no debe ocurrir es que se llegue a una reunión de seguimiento de acuerdos con los actores sociales sin avances concretos para la ejecución de proyectos, sin una explicación razonable de las dificultades que se tienen y las medidas que se deberán tomar para contrarrestarlas.

De igual forma, es importante para la gestión del cumplimiento de acuerdos dar apertura a una coordinación más fluida con las autoridades locales y actores sociales representativos a través de grupos WhatsApp de no más de 10 a 15 personas. Este canal de comunicación debe tener cierto nivel de formalidad acordado previamente por los intervinientes. La posibilidad de una coordinación rápida garantiza el involucramiento de todos y permite que haya mayor transparencia.

⁴⁸ <http://www.regionmoquegua.gob.pe/web13/lateral/contenido/mesadedialogo.html>

⁴⁹ El cual señala que la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros debe encargarse de “coordinar con todas las entidades del Poder Ejecutivo y de los gobiernos regionales y gobiernos locales, la debida atención de los procesos de diálogo (...) para la solución de controversias y conflictos sociales”.

6.5. Sobre la participación de gobiernos regionales y municipalidades

En los conflictos sociales ubicados dentro de las competencias del gobierno nacional, los gobiernos regionales han tenido una discreta participación, y las municipalidades han actuado como opositores. No todos, es verdad. Ambas autoridades han sido elegidas en el marco de las reglas de la democracia y su rol no puede ser otro que el de promotor del diálogo, el de puente entre los actores enfrentados. Su conocimiento de las realidades locales les permite aportar elementos de análisis precisos. Son, en consecuencia, actores clave de los que se espera una participación más decisiva en la solución de los problemas.

Sin embargo, en el contexto de la pandemia, estas autoridades han sido cuestionadas, en no pocos casos, por su limitada capacidad de gestión. En varias regiones se necesitó crear Comandos COVID-19 para acelerar la organización de la respuesta a la emergencia. Y las municipalidades, en un alto número, han estado envueltas en actos de corrupción por la compra y distribución irregulares de canastas de alimentos para las familias pobres. Estando así las cosas, ¿qué se espera de los gobiernos sub nacionales en la gestión de los conflictos sociales?

Se espera que puedan poner a disposición su infraestructura y su logística para viabilizar los procesos de diálogo constituidos antes de la declaratoria del estado de emergencia, y aquellos que hayan surgido durante la pandemia. Para ello sería oportuno que impulsen el funcionamiento de sus oficinas de prevención y gestión de conflictos con la finalidad de mapear los casos activos en sus jurisdicciones, sean o no de su competencia legal, y los requerimientos de los actores sociales para sacar adelante los procesos de diálogo.

Es necesario, igualmente, una estructura de coordinación más permanente entre los tres niveles de gobierno en cada región. Es el momento de retomar la constitución de espacios regionales de intercambio y análisis en los que representantes de algunas entidades estatales, de la sociedad civil y el empresariado puedan analizar el escenario de los conflictos y proponer formas pertinentes de gestión.

A un nivel mayor sería oportuno que en el décimo tercer GORE Ejecutivo, la Presidencia del Consejo de Ministros dé a conocer su plan de desarrollo territorial para cerrar brechas como estrategia de gestión y transformación de conflictos sociales; y promueva un alineamiento de políticas nacionales, regionales y locales. La gestión pública y las políticas públicas son instrumentos poderosos para encarar temas como pobreza, desempleo, inversiones, salud y educación, que están en la base de los conflictos sociales en el Perú.

VII. Treinta conflictos sociales de atención prioritaria

Transcurridos más de tres meses desde la declaratoria del Estado de Emergencia a nivel nacional, los conflictos sociales vuelven paulatinamente a ser parte de los puntos de agenda de los tomadores de decisiones. La Defensoría del Pueblo ha evaluado los conflictos sociales que ameritan una atención inmediata para el restablecimiento del diálogo o la generación de condiciones para ello, de modo que se planifique la intervención estatal. Estos casos fueron seleccionados a partir del análisis de las declaraciones y pronunciamientos emitidos por los actores sociales durante el estado de emergencia, por sus antecedentes, por los riesgos que supondría no prevenir la posible violencia, por el grado de avance en los acuerdos y por otros factores que influyen en el conflicto.

De los 30 conflictos sociales cuyos procesos de diálogo requieren ser restablecidos, el 70% son de tipo socioambiental. Le siguen los laborales, con 10%; los casos por asuntos de gobierno regional y demarcación territorial, con 6.7% cada uno; y, los de tipo comunal y por otros asuntos, con 3.3% cada uno. Según su ubicación, el 13.3% corresponde a Áncash, mientras que Loreto

concentra el 10% de los casos. Por otro lado, se identificó que el 57% (17 casos) tienen presencia de pueblos indígenas Quechuas, Awajún, Achuar, Wampis y Kichwa.

Del total de casos seleccionados, 27 tienen espacios de diálogo en proceso (suspendidos por la emergencia) y tres no, se trata de los casos Tía María, Médicos de los hospitales Santa Rosa y Rebagliati, y el caso de residuos sólidos en Huancayo. De los 27 casos en diálogo, 23 tuvieron su última reunión en el 2020, tres en el 2019 y uno en el 2018. Asimismo, 22 ya cuentan con algunos acuerdos suscritos y 5 continúan en diálogo para la suscripción de estos. Es necesaria la reanudación de estos espacios para continuar con las agendas de diálogo y el seguimiento de acuerdos. Para ello, se debe implementar nuevos mecanismos de comunicación entre los actores del conflicto.

En el contexto de la pandemia, las plataformas digitales han permitido mantener conectada a la población. Es, como ya lo hemos señalado, una alternativa para continuar los espacios de diálogo. Sin embargo, existen limitaciones que debemos tener en cuenta. De acuerdo con la ubicación de los conflictos considerados de prioritaria atención, el 30% (9 casos) no tiene acceso a internet fijo. Los más afectados son los conflictos que se desarrollan a nivel de centro poblado. No obstante ello, se pudo constatar que en cinco de los casos donde los actores sociales no cuentan internet fijo existen Tambos cercanos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que son plataformas fijas con acceso a internet.

Cuadro 14. Acceso a internet fijo según ubicación del conflicto

Ubicación	Total		Con acceso a internet fijo		Sin acceso a internet fijo	
	Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%
Total	30	100.0%	21	70.0%	9	30.0%
Centro Poblado	7	23.3%	2	28.6%	5	71.4%
Distrito	15	50.0%	12	80.0%	3	20.0%
Provincia	7	23.3%	6	85.7%	1	14.3%
Nacional	1	3.3%	1	100.0%	-	0.0%

Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO. MTC.

Esta brecha digital disminuye con relación al internet móvil. De acuerdo con la ubicación del caso, el 93.3% cuenta con acceso a internet móvil. Asimismo, en el 73% de los casos hay presencia de cuatro o tres operadores de telefonía, mientras que en el 20% hay presencia de dos o un operador.

Cuadro 15. Acceso a internet móvil según ubicación del conflicto

Ubicación	Total		Con acceso a internet móvil		Sin acceso a internet móvil		Sin información	
	Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%
Total	30	100.0%	28	93.3%	1	3.3%	1	3.3%
Centro Poblado	7	23.3%	5	71.4%	1	14.3%	1	14.3%
Distrito	15	50.0%	15	100.0%	0	0.0%	0	0.0%
Provincia	7	23.3%	7	100.0%	0	0.0%	0	0.0%
Nacional	1	3.3%	1	100.0%	0	0.0%	0	0.0%

Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO. MTC.

Las cifras de acceso a internet móvil no son desalentadoras, sin embargo, hay que tomar previsiones para que la logística no falle. Estar atentos a los horarios de congestión en la red de internet; a los datos de internet para sostener reuniones prolongadas; a la tecnología de la red: 2G, 3G, 4G; el acceso a los equipos apropiados: computadoras, laptops, tablets, celulares; el soporte técnico, entre otros. Es momento de pensar en nuevos mecanismos de comunicación

en el marco de los conflictos sociales y en atender la demanda creciente de acceso a internet, un recurso tecnológico indispensable en estos tiempos.

Como la conflictividad social es altamente dinámica, estos treinta casos considerados prioritarios hoy pueden dejar de serlo más adelante. Lo importante es que el Estado se mantenga alerta, demostrando su voluntad de dialogar y resolver los conflictos sociales. Como Defensoría del Pueblo contribuiremos una vez más a fortalecer la respuesta estatal, con mayor razón en circunstancias como las actuales.

Conclusiones

1. La conflictividad social en el país no se ha detenido durante los meses de la pandemia y las medidas de emergencia. La sociedad ha continuado expresándose de distintas maneras y sobre asuntos considerados de mucha urgencia, sin que las restricciones a los derechos establecidas en los sucesivos decretos de estado de emergencia hayan podido contenerla. No ha sido un fenómeno generalizado, pero se han presentado situaciones particulares en las que sectores de la sociedad apremiados por motivaciones relacionadas a la salud y la economía se han visto en la necesidad de plantear demandas públicas.
2. La pandemia causada por el COVID-19 y el estado de emergencia decretado por el Gobierno Nacional han dejado en suspenso la gestión de 188 conflictos sociales, de los cuales 91 se encuentran en fase de diálogo. Asimismo, esta circunstancia inesperada y devastadora, ha generado tensiones y demandas sociales que se han manifestado principalmente en cuatro escenarios: el servicio público de salud, la actividad minera, los establecimientos penitenciarios, y los traslados humanitarios y desplazamiento de personas.
3. El reinicio de las actividades en la mayor parte del país traerá consigo movilizaciones de protesta, pedidos de reanudación de mesas de diálogo, planteamiento de nuevas demandas. Esto requerirá de parte del gobierno nacional y los gobiernos regionales estrategias de gestión de conflictos sociales que tenga en cuenta las condiciones actuales de convivencia y que implique por lo menos los siguientes aspectos: (i) renovación del compromiso de dialogar con todas partes involucradas; (ii) mapeo de la viabilidad tecnológica del diálogo; (iii) protocolo de reuniones presenciales en los casos que sea indispensable convocarlas; (iv) fortalecimiento de la confianza mediante oportunas rendiciones de cuentas sobre el cumplimiento de acuerdos.
4. El Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo tenía registrado antes del estado de emergencia 188 conflictos sociales en todo el país. Estas cifras se mantuvieron en el contexto de la pandemia, siendo mayoritarios los conflictos de tipo socioambiental con el 68.1% de los casos. Las acciones colectivas de protesta también mantenían una tendencia igual que años anteriores, solo entre enero y febrero se registró 299 protestas, de las cuales el 17% se expresaron mediante actos de violencia. En el último año murieron 2 personas, la cifra más baja desde que se hace este registro (2006); y 174 resultaron heridas, la mayor parte de ellas policías. Los conflictos relacionados a la actividad minera son 82 que representan en la actualidad el 44% del total de conflictos sociales, de los cuales la mitad se hallan en proceso de diálogo. De estos, ocho (9.8%) son conflictos en los que la población ha manifestado su oposición al inicio y desarrollo del proyecto; 74 (90.2%) son conflictos de coexistencia entre poblaciones y comunidades. Adicionalmente, un dato de importancia es que, de 48 proyectos mineros en cartera (2019), publicada por el Ministerio de Energía y Minas, seis (13%) de ellos se encuentran en conflicto. Con relación a los procesos de diálogo, antes de iniciar la cuarentena el 67% de los conflictos activos se encontraban en fase de diálogo, la mayoría era de tipo socioambiental. Hace seis años esta cifra alcanzaba solo el 49%, lo que significa que se ha subido 18 puntos en la apuesta por el diálogo.
5. Toda estrategia de gestión de conflictos y restablecimiento del diálogo debe tener en consideración tres momentos sucesivos, e influidos por la variable “contagio” y los apremios económicos: (i) El inicio de la emergencia sanitaria y el estado de emergencia

que restringió derechos fundamentales y dispuso medidas de aislamiento social (cuarentena). Se presentaron demandas y tensiones sociales sobre problemas derivados de la pandemia; (ii) El retorno progresivo, con cuarentena focalizada, basada en el autocontrol de las personas. En esta etapa ya se observa que la conflictividad social anterior a la primera declaratoria de estado de emergencia empieza a resurgir; (iii) El poscoronavirus, que sobrevendrá luego de la distribución y aplicación de la vacuna en todo el país. Para este momento el país deberá obtener las grandes lecciones que dejará la pandemia y que servirán de base a un nuevo pacto social en el que los derechos humanos sean con más fuerza el eje del consenso.

6. La Defensoría del Pueblo concluye que son cinco los principales factores que han influido en el manejo de la emergencia sanitaria:
 - a. Capacidad de los servicios públicos de salud: resultó deficitario en infraestructura, equipamiento, seguridad, suministro de oxígeno y de medicinas, personal, gestión, etcétera. Se destaca el esfuerzo desplegado por algunas instituciones que han evitado un mayor número de muertes, lo que resalta aún más las limitaciones e ineficiencias conocidas con anterioridad y no superadas oportunamente. El PBI de salud de los últimos cinco años ha sido de 3.4 en promedio. En la región latinoamericana es de 4 y el recomendado por la OCDE es de 10. La ineficiencia del gasto público es otro elemento a observar. A junio de 2020, los gobiernos regionales, en conjunto, presentaron un avance de ejecución del 36.6% del presupuesto de la función salud. Y en materia de integridad en la función pública se presentaron serios problemas.
 - b. Respeto ciudadano a las normas: las medidas de distanciamiento y aislamiento social no fueron acatadas por algunos sectores de la sociedad. El irrespeto se incrementó conforme se fue ampliando el estado de emergencia. La detención de personas infractoras fue notoria en once departamentos. El mayor número de detenidos por población se presentó en La Libertad con 9.07, Piura con 3.79, y Callao con 3.51, (por cada mil habitantes), ámbitos donde el número de contagios ha ido en aumento.
 - c. Pobreza monetaria: la pandemia no afecta a todos por igual. Un amplio sector de la población vive en pobreza, pobreza extrema o en riesgo de volver a la pobreza. Los indicadores de pobreza monetaria a nivel departamental no confirman una relación directa entre la pobreza y el número de fallecidos por COVID-19; sin embargo, la necesidad básica de alimentarse, de comprar medicinas, o agenciarse ingresos económicos, han forzado a las personas pobres a correr riesgos en espacios de aglomeración. La asistencia otorgada por el gobierno central ha sido significativa, pero en ningún caso iba a ser sostenible ni de ágil distribución.
 - d. Informalidad: el 72.4% de la PEA (2018) es informal. Las consecuencias de la informalidad son la precariedad laboral, la evasión de tributos y el incumplimiento de la ley. Los trabajadores en esta condición carecen de derechos laborales básicos, entre ellos, la seguridad social y la compensación por tiempo de servicios, ambos fundamentales en la situación actual. La pérdida de sus empleos los ha dejado en la absoluta desprotección. La informalidad afecta en mayor medida a grupos poblacionales vulnerables como mujeres, migrantes, personas en situación de pobreza, entre otros.
 - e. Organización y liderazgo estatales: luego de tres semanas del inicio del estado de emergencia, los gobiernos regionales se vieron en la necesidad de instalar los denominados comandos COVID-19. Ucayali, Huánuco y Junín los instalaron después de cinco semanas. En Ica, Loreto y Madre de Dios se conformó comandos COVID-19, pero no se identificó que se hayan formalizado a través de

normas, lo que ha influido en la falta de estrategia y liderazgo para generar medidas que eviten la propagación del virus. En general la presión sobre el sistema administrativo ha sido fuerte y no ha respondido con la eficiencia que se necesitaba.

7. Los actores sociales entrevistados por la Defensoría del Pueblo (16 entrevistas) sostienen lo siguiente: las condiciones preexistentes para afrontar la propagación del COVID-19 eran deficientes. Existe información limitada sobre el virus y sus efectos, sobre la falta de implementos de bioseguridad para la población y personal de salud, la falta de pruebas para el descarte de COVID-19; ausencia de profesionales de la salud, así como escasez de medicamentos y oxígeno. En educación, se ha evidenciado las brechas de conectividad a internet y el limitado acceso de radio y televisión en algunas zonas rurales. Las dificultades para movilizarse restringen el acceso a alimentos, principalmente en las comunidades nativas en la Amazonía; mientras que el cierre de las comunidades campesinas en las zonas altoandinas dificulta el pase de vehículos particulares, impidiendo la venta de productos agrícolas y ganaderos. Con relación a las personas retornantes, los dirigentes sostienen que las propias poblaciones se han visto en la necesidad de implementar medidas de seguridad que eviten la propagación del virus. La preocupación respecto al traslado de trabajadores de empresas mineras se mantiene.
8. Respecto de la conflictividad social, los actores sociales entrevistados comparten la necesidad de reanudar los espacios de diálogo entre el Estado, las empresas y las comunidades o poblaciones. Para ello coinciden en que se tomen previsiones para acceder a tecnología y conectividad; garantizar la representatividad de todos los actores involucrados; asegurar el cumplimiento de los acuerdos; establecer cronogramas de cumplimiento y recibir soluciones concretas a las demandas presentadas.
9. Las elecciones generales de abril próximo es un nuevo escenario de posibles conflictos sociales. El calendario electoral se desarrollará en parte o totalmente en condiciones de riesgo de contagio o dentro de las secuelas de la pandemia. Preocupan especialmente las campañas electorales y el acto del sufragio. El gran número de organizaciones políticas con inscripción vigente agregará complejidad al proceso electoral. Las tensiones de la competencia se incrementarán y con ello el riesgo de que se presenten violaciones a la normativa electoral, hechos de violencia, incidentes y conflictos electorales. Todo ello en un contexto en el que los contagios y los rebrotes probablemente continúen. El sistema electoral deberá contar con un plan que incluya estas variables.
10. En el actual escenario han surgido nuevos problemas o se han acentuado los ya existentes. Nuevos actores, o actores conocidos que han cambiado de actitud o de conducta. Y nuevos procesos en los que predominan las relaciones a distancia, las prioridades derivadas de la salud y la economía, y los posibles cambios de visión sobre la realidad del país. Estos son los elementos de mayor preocupación:
 - a. Manifestaciones públicas y disturbios en el contexto de la pandemia: no obstante las restricciones a los derechos establecidas por el estado de emergencia y demás disposiciones sanitarias, sectores de la sociedad participaron en protestas sociales. De acuerdo con el SIMCO, entre el 16 de marzo y el 24 de mayo, periodo en el que se declaró y prorrogó el estado de emergencia nacional, se registró 286 acciones colectivas de protesta. Conforme se fue ampliando el estado de emergencia el número de protestas se incrementó. De un confinamiento silencioso se pasó a una expresión pública

cada vez más enérgica. Los medios usados fueron los plantones, cacerolazos y la negativa de padres y alumnos a ingresar a las plataformas digitales de los centros educativos, *viralizando* la medida en las redes sociales.

Con el retorno de los derechos de libre tránsito y reunión, las protestas sociales recrudecerán. La Policía Nacional y las subprefecturas no cuentan aún con un protocolo que prevenga los contagios en aglomeraciones e, igualmente, garantice la salud de los policías que se desplazan, o de los posibles detenidos en comisarías.

- b. Desafío tecnológico y comunicacional para facilitar la continuidad de las mesas de diálogo: la brecha digital en el país es un limitante para hacer uso de plataformas digitales de comunicación. De los 45 conflictos en diálogo que se desarrollan a nivel de centro poblado, solo el 15.6% cuenta con acceso a internet fijo. Las cifras de internet móvil son mayores, pero no garantizan la calidad y cantidad de tiempo que suele utilizarse en los procesos de diálogo. En suma, hay que considerar factores como el tipo de tecnología en uso, horarios de congestión de la red de internet, acceso a herramientas digitales, etc.
- c. Dificultades en la continuidad del diálogo: habiendo transcurrido más de tres meses es posible que se hayan producido cambios en las dirigencias de las organizaciones sociales, en los cargos directivos de las empresas y en el Estado. Esto influye a nivel de los actores primarios del conflicto, pero también puede impactar en la visión del conflicto y el curso que venía teniendo hace unos meses. De ahí la importancia de retomar el contacto con prontitud, constatar la voluntad de dialogar, verificar las acreditaciones, la agenda, etcétera. Hay, ahora, restricciones sanitarias, legales, logísticas y económicas que condicionan la actuación de las entidades públicas, las empresas y las organizaciones sociales.
- d. El déficit de confianza y las relaciones “virtuales”: los niveles de confianza en las instituciones públicas del país es uno de los más bajos de la región. Contribuyen a ello la inestabilidad de los procesos de diálogo, el lento avance de las negociaciones, el incumplimiento de compromisos, y dos aspectos claves: la interculturalidad y la participación de las mujeres. La continuidad de los procesos de diálogo a distancia requiere condiciones mínimas de transparencia y horizontalidad. Las partes involucradas estarán físicamente distanciadas, pero no necesariamente en términos emocionales, intelectuales o morales, aspectos que fortalecen y le dan solidez al diálogo.
- e. Gestión intraestatal para el cumplimiento de acuerdos: aproximadamente la mitad de los acuerdos no se han cumplido aún. No se ha implementado un sistema de seguimiento de acceso público. Se requiere mayor transparencia estatal respecto de los compromisos del Estado con mayor demora, las razones de ello, quiénes son los responsables y en qué regiones se ubican. De igual forma, corresponde al Ministerio de Energía y Minas realizar una evaluación del nivel de cumplimiento de los compromisos de las empresas mineras, cuyos resultados sean publicados de forma periódica en su portal web, conforme a la competencia que tiene de realizar el seguimiento de acuerdos y compromisos de las empresas en el sector minero establecida en los artículos 57° y 61° del Decreto Supremo N° 040-2014-EM, que aprobó el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividad de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, y en el artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 192-2008-MEM-DM que aprobó el Formato de Declaración Jurada Anual de Actividades de Desarrollo Sostenible.
- f. Comunidades y empresas, la importancia del apoyo: algunas empresas dedicadas a la extracción de minerales e hidrocarburos han brindado apoyo a

las zonas de influencia para que la población pueda afrontar la expansión del COVID-19. Estos casos se han observado en Áncash, Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Cusco, La Libertad, Moquegua, Pasco, Piura, entre otros. La asistencia que una empresa brinda para enfrentar la emergencia sanitaria no solo contribuye a mitigar el impacto social y a procurar una recuperación más rápida, también influye de manera significativa en su legitimidad como corporación. Llegar a acuerdos con las comunidades sobre los alcances de este apoyo es un factor de estabilidad en cada zona.

11. La Defensoría del Pueblo considera adecuada la estrategia de intervención en conflictos sociales basada en el desarrollo territorial orientado al cierre de brechas. Es claro que hay problemáticas que demandan un plan de transformación de conflictos y gestión pública de una mayor envergadura. Sin embargo, en el actual contexto de la pandemia, también se debe considerar un plan de corto plazo para enfrentar las demandas y tensiones actuales, y el acumulado de conflictos sociales no resueltos, atendiendo a la pobreza, el desempleo, las magras expectativas de los próximos meses o años, que pueden originar más protestas sociales.
12. La comunicación con los actores sociales debe ser progresiva, considerando las capacidades reales de gestión del conflicto y las limitaciones a causa de la pandemia. Un primer grupo lo puede constituir los actores sociales de los conflictos en fase de diálogo, con la finalidad de no perder los avances obtenidos. El segundo grupo pueden conformarlo los actores sociales de los conflictos activos que no se encuentran en diálogo, con el propósito de retomar la gestión del conflicto y evitar su escalamiento a la violencia. Un tercer grupo lo integrarían los actores sociales de los conflictos latentes, a fin de conocer sus posiciones e intereses actuales. No se puede dejar de lado los nuevos casos de conflicto social relacionados directa o indirectamente con la pandemia. Estos también deben ser atendidos con prontitud.
13. La Defensoría del Pueblo constata la necesidad de tomar medidas de reanudación de las mesas de diálogo, antes de su reinicio: informar sobre el estado actual del diálogo y los acuerdos suscritos, el plan para el reinicio del diálogo en el contexto de la pandemia, la normativa emitida y sus efectos en el tratamiento de los problemas, los posibles cambios en la agenda, lo nuevos funcionarios, dirigentes sociales y directivos de empresas que participarán. Pero también debe haber un momento de coordinación, operativo y práctico, en el que se indague sobre la viabilidad del funcionamiento del espacio de diálogo y en qué plazo. De igual manera, se organiza la logística y el soporte tecnológico para el desarrollo de *telereuniones*. Esta coordinación también debe ser intraestatal, tratando de asegurar una visión más homogénea de la gestión del conflicto basada en una cultura de colaboración necesaria hoy más que nunca.
14. Las reuniones presenciales no deben ser descartadas. Cada caso debe ser evaluado y tomar una decisión al respecto. Un protocolo con pautas de organización que consideren los riesgos del contexto actual ordenará la participación de los miembros de la mesa de diálogo.
15. Los gobiernos regionales y municipalidades pueden poner a disposición su infraestructura y su logística para viabilizar los procesos de diálogo. Sería oportuno que impulsen el funcionamiento de sus oficinas de prevención de conflictos con la finalidad de mapear los casos activos en sus jurisdicciones, sean o no de su competencia legal; y los requerimientos de los actores sociales para sacar adelante los procesos de diálogo.

Es necesario, igualmente, una estructura de coordinación más permanente entre los tres niveles de gobierno en cada región.

16. Los conflictos sociales de atención inmediata: la estrategia para retomar el diálogo en los conflictos sociales debe ser progresiva teniendo en cuenta criterios como el riesgo de escalamiento a la violencia, los avances recientes en los procesos de diálogo, la complejidad de los casos, los pedidos expresos de reinicio del diálogo, las nuevas urgencias determinadas por la pandemia. En este sentido, la Defensoría del Pueblo considera que son 30 los casos que deben ser atendidos en un primer momento (ver Anexo). El gobierno nacional y los gobiernos regionales pueden, sin embargo, reelaborar esta lista de acuerdo con sus propios análisis.

Recomendaciones

A la Presidencia del Consejo de Ministros

1. **RECOMENDAR** la aprobación de una estrategia de gestión de conflictos sociales y restablecimiento del diálogo en el contexto de la pandemia por el COVID-19, que tenga en cuenta las condiciones actuales de convivencia y que implique por lo menos los siguientes aspectos: (i) renovación del compromiso de dialogar con todas partes involucradas; (ii) mapeo de la viabilidad tecnológica del diálogo; (iii) protocolo de reuniones presenciales en los casos que sea indispensable convocarlas; y (iv) fortalecimiento de la confianza mediante oportunas rendiciones de cuentas sobre el cumplimiento de acuerdos.

Al Viceministerio de Gobernanza Territorial y la Secretaría de Gestión Social y Diálogo, de la Presidencia del Consejo de Ministros

2. **RECOMENDAR** que se tomen previsiones para garantizar la conectividad a internet y el acceso a equipos tecnológicos para todos los participantes de los procesos de diálogo a distancia, especialmente de las comunidades; así como el soporte técnico durante las reuniones.
3. **RECOMENDAR** que se brinde capacitaciones a los actores sociales y a otros participantes del diálogo que tengan dificultades en el uso de plataformas digitales en los procesos de diálogo a distancia.
4. **RECORDAR** que se respete el derecho de los pueblos indígenas a expresarse en su lengua materna, por lo que se deberá prever la presencia de intérpretes oportunamente contratados para este efecto, y así garantizar un diálogo intercultural productivo.
5. **RECOMENDAR** que se promueva y fortalezca la participación de las mujeres representantes del Estado, las empresas y la sociedad en los procesos de diálogo, con la finalidad de tener una mirada integral del conflicto, conocer sus aportes a la solución de los problemas, y darle una mayor legitimidad a los acuerdos.
6. **RECOMENDAR** que se brinde información más detallada sobre el seguimiento de compromisos en los reportes Willaqniki, específicamente sobre el tipo de compromisos que tienen mayor demora, las razones de ello, los responsables de su cumplimiento y en qué regiones se ubican.
7. **RECOMENDAR** que se promueva la conformación de comités regionales de prevención y gestión de conflictos sociales, en aquellos lugares donde no se hayan implementado, y que se evalúe la contribución de los que se encuentran en funcionamiento para su reforzamiento.

A los ministerios, gobiernos regionales y sus respectivas oficinas de prevención y gestión de conflictos o las que hagan sus veces

8. **RECOMENDAR** que se tomen previsiones para garantizar la conectividad a internet y el acceso a equipos tecnológicos para todos los participantes de los procesos de diálogo a distancia, especialmente de las comunidades; así como el soporte técnico durante las reuniones.

9. **RECOMENDAR** que se brinde capacitaciones a los actores sociales y a otros participantes del diálogo que tengan dificultades en el uso de plataformas digitales en los procesos de diálogo a distancia.
10. **RECORDAR** que se respete el derecho de los pueblos indígenas a expresarse en su lengua materna, por lo que se deberá prever la presencia de intérpretes oportunamente contratados para este efecto, y así garantizar un diálogo intercultural productivo.
11. **RECOMENDAR** que se promueva y fortalezca la participación de las mujeres representantes del Estado, las empresas y la sociedad en los procesos de diálogo, con la finalidad de tener una mirada integral del conflicto, conocer sus aportes a la solución de los problemas y darle una mayor legitimidad a los acuerdos.

Al Ministerio de Energía y Minas y a su Oficina General de Gestión Social

12. **RECORDAR** que los artículos 57° y 61° del Decreto Supremo N° 040-2014-EM, que aprobó el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero; y el artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 192-2008-MEM-DM, que aprobó el Formato de Declaración Jurada Anual de Actividades de Desarrollo Sostenible, establecen que corresponde a la Oficina General de Gestión Social la obligación de realizar el seguimiento a los compromisos de las empresas mineras.
13. **EXHORTAR** a que se realice una evaluación del nivel de cumplimiento de los compromisos de las empresas mineras, cuyos resultados sean publicados de forma periódica en el portal web del Ministerio de Energía y Minas.

Al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales

14. **RECOMENDAR** la elaboración y aprobación de un plan que contemple medidas que prevengan los efectos de la pandemia durante el proceso electoral. El plan deberá centrarse en la salud y seguridad de los participantes en las campañas electorales, los ciudadanos y ciudadanas que concurran al acto de votación, los miembros de mesa, personeros, personal del sistema electoral y de las instituciones que participen y/o colaboren durante el proceso electoral.

Al Ministerio del Interior y a la Policía Nacional del Perú

15. **RECOMENDAR** la aprobación de un protocolo para la Policía Nacional que tenga incidencia en el procedimiento de restablecimiento del orden interno en el contexto de la pandemia. Dicho protocolo deberá tener en cuenta por lo menos lo siguiente: (i) prevención de los contagios en aglomeraciones; (ii) garantía de la salud de los policías que se desplazan, o de los posibles detenidos en comisarías; y (iii) coordinación oportuna con entidades competentes para tomar conocimiento de los hechos del conflicto y su gestión.
16. **RECOMENDAR** la inclusión en la Directiva para el Otorgamiento de Garantías Inherentes al Orden Público N° 0009-2015-ONAGI-DGAP de medidas que garanticen la seguridad y la salud en el desarrollo de movilizaciones y concentraciones públicas en el contexto de la pandemia.
17. **RECOMENDAR** la reactivación de la Comisión Sectorial creada por Resolución Ministerial N° 1154-2017-IN, encargada de elaborar los protocolos dispuestos en el Decreto

Legislativo 1186, que regula el uso de la fuerza en el ejercicio de la función policial y el Decreto Supremo N° 012-2016-IN, que aprobó su Reglamento, a fin de retomar y culminar la discusión, elaboración y aprobación de los protocolos pendientes. Ellos son: Manual de Procedimientos Operativos Policiales, Manual de Operaciones de Mantenimiento y Restablecimiento del Orden Público, y Manual de Planeamiento Operativo.

A los gobiernos regionales y municipalidades

18. **RECOMENDAR** la creación o reactivación de oficinas de prevención de conflictos sociales con la finalidad de monitorear, prevenir y gestionar los casos que se presenten en sus jurisdicciones, sean o no de su competencia legal, contribuyendo a darle continuidad a los procesos de diálogo.
19. **SUGERIR** que pongan a disposición su infraestructura y logística para garantizar la participación de los actores sociales en las reuniones a distancia, a fin de viabilizar los procesos de diálogo y cumplir con las medidas de distanciamiento y protocolos de salubridad.

A las organizaciones sociales, comunidades y población en general

20. **EXHORTAR** a que el ejercicio del derecho a la protesta social se realice de forma pacífica y sin afectar los derechos de los demás ciudadanos y ciudadanas. Asimismo, se deberá respetar el distanciamiento social y las demás disposiciones sanitarias y legales establecidas en vista de la pandemia por el COVID-19.
21. **INVOCAR** a que la apertura al diálogo sea amplia, constructiva, flexible y persistente, asumiendo posiciones concordantes con las enormes dificultades del momento actual.

Anexo
Treinta casos de gestión y reanudación prioritaria del diálogo

Nro.	Denominación del caso	Tipo	Departamento	Pueblo indígena u originario	Fecha de última reunión	Internet fijo	Internet móvil	Operadores	Presencia de Tambos	Acuerdos
1	Huariyapampa - Antamina	Socioambiental	Áncash	Quechuas	Ene-20	No	Sí	Bitel/Claro/Movistar	No	Con acuerdos
2	Atupa y Antahurán - Barrick	Socioambiental	Áncash	-	Nov-19	No	Sí	Bitel/Claro	No	Con acuerdos
3	AMUCEPS - Antamina	Socioambiental	Áncash	Quechuas	Ene-20	No	Sí	Claro/Movistar	Sí	Con acuerdos
4	Laguna Parón - Duke Energy	Socioambiental	Áncash	Quechuas	Ene-20	Sí	Sí	Bitel/Claro/Entel/Movistar	Sí	Con acuerdos
5	Cenepa - Minería informal e ilegal	Socioambiental	Amazonas	Awajún	Feb-20	No	Sí	Movistar	Sí	Sin acuerdos
6	Condorcanqui-GORE Amazonas	Asuntos de gobierno regional	Amazonas	Awajún / Wampis	Feb-20	Sí	Sí	Bitel/Claro/Movistar	Sí	Con acuerdos
7	Shimpiyacu	Comunal	San Martín	Awajún	Mar-20	No	Sin inf.	-	No	Con acuerdos
8	AMUCEP-Ley N°30937	Otros asuntos	Áncash / Huánuco / Huancavelica	-	May-20	Sí	Sí	Bitel/Claro/Entel/Movistar	No	Sin acuerdos
9	Cotabambas - Minera Las Bambas	Socioambiental	Apurímac	Quechuas	Mar-20	Sí	Sí	Bitel/Claro/Movistar	Sí	Con acuerdos
10	Candarave - Southern	Socioambiental	Tacna	-	Ene-20	Sí	Sí	Bitel/Claro/Entel/Movistar	No	Con acuerdos
11	Cuenca Llallimayo - Aruntani	Socioambiental	Puno	Quechuas	Dic-19	No	Sí	Bitel/Claro/Movistar	No	Con acuerdos
12	Valle de Tambo - Tía María Southern	Socioambiental	Arequipa	-	-	Sí	Sí	Bitel/Claro/Entel/Movistar	No	No hay diálogo
13	Tumilaca - Quellaveco	Socioambiental	Moquegua	-	Ene-20	Sí	Sí	Bitel/Claro/Movistar	No	Con acuerdos
14	Espinar - Antapaccay	Socioambiental	Cusco	Quechuas	Nov-19	Sí	Sí	Bitel/Claro/Entel/Movistar	No	Con acuerdos

Nro.	Denominación del caso	Tipo	Departamento	Pueblo indígena u originario	Fecha de última reunión	Internet fijo	Internet móvil	Operadores	Presencia de Tambos	Acuerdos
15	Chumbivilcas - Minera Las Bambas	Socioambiental	Cusco	Quechuas	Ene-20	Sí	Sí	Bitel/Claro/Entel/Movistar	Sí	Con acuerdos
16	CC Chiquintirca - TGP	Socioambiental	Ayacucho	Quechuas	Ene-20	Sí	Sí	Claro/Movistar	No	Con acuerdos
17	CC Vinchos - TGP	Socioambiental	Ayacucho	Quechuas	Feb-20	Sí	Sí	Bitel/Claro/Movistar	Sí	Con acuerdos
18	San Miguel de Cauri - Raura	Socioambiental	Huánuco	-	Ene-20	No	Sí	Bitel/Claro/Movistar	Sí	Con acuerdos
29	Morococha - Chinalco	Socioambiental	Junín	-	Ene-20	Sí	Sí	Claro/Entel	No	Con acuerdos
20	Residuos Sólidos - Huancayo	Socioambiental	Junín	-	-	Sí	Sí	Bitel/Claro/Entel/Movistar	No	No hay diálogo
21	CN Mayuriaga - ONP Petroperú	Socioambiental	Loreto	Wampis	Feb-20	No	No	-	Sí	Con acuerdos
22	Cuatro Cuencas (Lote 192)	Socioambiental	Loreto	Achuar / Kichwa	Set-18	No	Sí	Bitel/Claro/Movistar	Sí	Con acuerdos
23	Cinco Cuencas	Socioambiental	Loreto	Achuar / Kichwa	Feb-20	Sí	Sí	Bitel/Claro/Movistar	Sí	Con acuerdos
24	34 familias Pasco - metales pesados	Socioambiental	Pasco	Quechuas	Mar-20	Sí	Sí	Bitel/Movistar	No	Con acuerdos
25	FEDEMINSAP	Laboral	Nacional	-	May-20	Sí	Sí	Bitel/Claro/Entel/Movistar	No	Sin acuerdos
26	El Alto	Laboral	Piura	-	Ene-20	Sí	Sí	Bitel/Claro/Entel/Movistar	No	Con acuerdos
27	Médicos Hospitales Rebagliati y Santa Rosa	Laboral	Lima	-	-	Sí	Sí	Bitel/Claro/Entel/Movistar	No	No hay diálogo
28	Independencia – San Martín de Porres	Demarcación territorial	Lima	-	Feb-20	Sí	Sí	Bitel/Claro/Entel/Movistar	No	Con acuerdos
29	Majes Sigwas	Asuntos de gobierno regional	Arequipa	-	Feb-20	Sí	Sí	Bitel/Claro/Entel/Movistar	Sí	Sin acuerdos
30	Demarcación Aymaraes	Demarcación territorial	Apurímac	Quechuas	May-20	Sí	Sí	Bitel/Claro/Entel/Movistar	Sí	Sin acuerdos

Fuente: Defensoría del Pueblo – SIMCO. MTC. MIDIS. Base de Datos de Pueblos Indígenas y Originarios del MINCUL.