

UNIVERSITAT POMPEU FABRA  
MÁSTER UNIVERSITARIO EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y  
SOCIALES  
**TRABAJO FINAL DE MASTER**  
**“La violencia en los conflictos sociales en el Perú bajo un  
enfoque de derechos humanos”**

Arqque Garcia Lisbeth

## CONTENIDO

1.	RESUMEN EJECUTIVO.....	3
2.	INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN.....	6
3.	REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y ANÁLISIS DE CONTEXTO .....	8
3.1.	LA CONFLICTIVIDAD EN EL PERÚ .....	8
3.2.	LA CONFLICTIVIDAD Y LA VIOLENCIA.....	12
3.3.	CONSECUENCIAS DEL USO DE LA VIOLENCIA.....	16
4.	POLÍTICAS PÚBLICAS EXISTENTES .....	19
5.	ESTUDIO DE LA CUESTIÓN.....	21
5.1.	EL DEBER ESTATAL DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS .....	21
5.2.	LÍMITES PARA LA REALIZACIÓN DEL DEBER ESTATAL DE GARANTÍA.....	23
6.	APARTADO DESCRIPTIVO DE LA MEDIDA DE POLÍTICA PÚBLICA PROPUESTA .....	26
6.1.	POLÍTICA PÚBLICA PARA FORTALECER EL RESPETO POR LOS DERECHOS HUMANOS EN SITUACIONES DE CONFLICTO.....	26
6.2.	POLÍTICA PARA EDUCAR EN DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES A LOS ACTORES DE LOS CONFLICTOS SOCIALES .....	30
7.	CONCLUSIONES.....	32
8.	ANEXOS.....	34

## **1. RESUMEN EJECUTIVO**

Durante la última década (2005-2015), gracias a la explotación de los recursos naturales que posee nuestro subsuelo, el Perú ha experimentado un ciclo económico expansivo traducido en un importante crecimiento del producto bruto interno, el aumento de las exportaciones, principalmente mineras, el incremento del ingreso de divisas y la recaudación fiscal del país, así como el aumento en los niveles de empleo y la disminución de la pobreza. Es evidente entonces, el papel fundamental que desempeña la minería a nivel macroeconómico, es imposible imaginarse el posicionamiento mundial logrado por el Perú como caso de éxito económico y social durante el período 2002-2013, sin el aporte económico de las industrias extractivas. Sin embargo, este ciclo también vino acompañado con un aumento de la conflictividad social que deriva fundamentalmente de la presencia de industrias extractivas, sobre todo mineras, en los ámbitos rurales del país. Tal es así que de los 211 conflictos sociales registrados a diciembre de 2015, 145 han sido clasificados como conflictos socioambientales que combinan reclamos por el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas al autogobierno y al territorio, protestas por el acceso a servicios básicos, la garantía de acceso a los recursos hídricos, mayor participación de los beneficios que las empresas obtienen y en muchos casos resistencia a la explotación de los recursos naturales. Pese a que los conflictos socioambientales o cualquier otro conflicto social constituyen escenarios de riesgo para la comisión actos de violencia, per se no constituyen una forma de violencia. De hecho, los conflictos sociales son inherentes a la condición humana y a la vida en sociedad, y constituyen una oportunidad para que el Estado, previo un proceso de diálogo y negociación con la sociedad civil, pueda realizar modificaciones en las instituciones conforme a las expectativas y necesidades de los ciudadanos. Por ello, el Estado, como garante de los derechos fundamentales debe adoptar medidas que prevengan y a vez sancionen los actos de violencia que desnaturalizan la función del conflicto social. Sin embargo, de los 143 conflictos sociales activos a diciembre de 2015, el 86,7% (124 casos) presentaron al menos un hecho de violencia desde que se iniciaron. Estas situaciones, que son intolerables en un Estado democrático, deterioran la relación entre el Estado y los ciudadanos, y destruyen la cultura de dialogo que pretende establecer el Estado como una forma de resolver o transformar los conflictos. Las cifras son preocupantes, ya que solo durante el año 2015, los sucesos violentos acaecidos en el marco de conflictos sociales han

causado 872 heridos y 19 muertos , entre civiles y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Pareciera entonces que asistimos a la configuración de una cultura del conflicto que se basa en patrones confrontacionales, en los que actores sociales implementan medidas fuerza como la toma de carreteras, los paros o huelgas indefinidas, la movilización hacia entidades públicas, campamentos mineros, petroleros, entre otras acciones violentas, para forzar al Estado a escuchar y acatar sus pliegos de reclamos. Pareciera haberse institucionalizado el uso estratégico de la violencia como un medio eficaz para colocar sus demandas en la agenda pública del gobierno.

Si bien muchos de estos actos violentos están tipificados, los magistrados tienen dificultades para aplicar la legislación y terminan haciendo un ejercicio débil de la ley, por lo que los manifestantes que atentan contra los derechos fundamentales del resto de civiles, miembros de las fuerzas del orden o que atentan contra la propiedad privada, no suelen ser investigados ni mucho menos condenados. De acuerdo al Director de Defensa Legal de la Policía Nacional del Perú de los 333 denunciados por agresiones a miembros de la PNP desde el 2013, solo 24 están en las cárceles preventivamente, y otros 19 han sido sentenciados, de ellos solo 4 cumplen condena de prisión efectiva, mientras que los 15 restantes recibieron prisión suspendida. Todo ello alimenta la sensación de impunidad tras la comisión de actos violentos en el desarrollo de los conflictos sociales.

Pese a que el Estado, como garante de los derechos fundamentales debe adoptar medidas que prevengan y a vez que sancionen los actos de violencia que desnaturalizan la función del conflicto social, también es cierto que la llamada sociedad civil tiene una responsabilidad fundamental tanto en el reconocimiento como en el cumplimiento de los derechos. Si la mayoría de los ciudadanos somos capaces de reconocer en cada semejante nuestro como un sujeto derechos, seguramente la comisión de hechos de violencia disminuirían sensiblemente en todos los ámbitos de la sociedad.

Frente a todo lo que hasta aquí se ha expuesto, se debe recalcar la importancia de promover entre la población una cultura de derechos humanos, enfocada en el reconocimiento del otro como sujeto de derechos. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha desarrollado el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 y el Plan Nacional en Derechos y Deberes

Fundamentales al 2021 para contribuir a la formación de ciudadanos y ciudadanas con valores, actitudes y habilidades para ejercer sus derechos y sus deberes, propiciando con su conducta una convivencia pacífica, que permita además el desarrollo de los demás miembros de la sociedad. En este sentido es importante que los manifestantes, los miembros de las fuerzas del orden y todos los ciudadanos en general conozcan sus derechos en una situación de conflicto social, la manera de exigirlos y los conductos para denunciar cualquier caso de uso desproporcionado o ilegal de la fuerza. Pero también es importante que conozcan las consecuencias legales de los actos de violencia, de las sanciones que las normas establecen y que adquieran conciencia de que un conflicto social no representa un espacio para la impunidad.

Los lineamientos para la institucionalización del conflicto están dados, instituciones como la Defensoría del Pueblo o la Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad trabajan arduamente para canalizar las demandas de las poblaciones y de este modo prevenir la comisión de actos violentos, Sin embargo, estas tareas no son suficientes si la población no es consciente de las consecuencias negativas de la violencia. Si la misma población no comienza a condenar la violencia y separarla de los conflictos sociales nuestros debates seguirán centrados en el tipo de armas que se debe utilizar para disuadir a los manifestantes. Como hemos señalado al inicio de este trabajo, el conflicto social es inherente a la vida en sociedad y hasta resulta necesario para que la sociedad evolucione, lo lamentable es que la frecuencia con que se cometen actos violentos en el desarrollo de los conflictos sociales lleven a la creencia de que los conflictos sociales necesariamente involucran actos de violencia, alejándonos de la función social y del potencial de cambio que representa un conflicto social. Finalmente, las políticas públicas deben estar orientadas a lograr que la población sea consciente de que todos los actos de violencia, vengan de donde vengan, son condenables; que solo el Estado puede hacer uso legítimo de la fuerza dentro del marco legal que se ha establecido para el efecto. Los ciudadanos que atentan contra la vida, la integridad física, la libertad o la propiedad privada de otros ciudadanos o de los miembros de las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley, cometen delitos que deben ser investigados y sancionados. Del mismo modo, los efectivos policiales que realizan un uso innecesario o desproporcionado de la fuerza deben ser investigados y sancionados por las instancias correspondientes.

## 2. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Durante la última década, gracias a la explotación de los recursos naturales que posee nuestro subsuelo, el Perú ha experimentado un ciclo económico expansivo traducido en un importante crecimiento del producto bruto interno, el aumento de las exportaciones, principalmente mineras, el incremento del ingreso de divisas y la recaudación fiscal del país, el aumento en los niveles de empleo y la disminución de la pobreza, entre otros. Sin embargo, este ciclo también viene acompañado con un aumento de la conflictividad social que deriva fundamentalmente de la presencia de industrias extractivas, sobre todo mineras, en los ámbitos rurales del país. Tal es así que los 211 conflictos sociales registrados a diciembre de 2015, 145 han sido clasificados como conflictos socioambientales<sup>1</sup>.

Pese a que los conflictos sociales constituyen escenarios de riesgo para la comisión actos de violencia, *per se* no constituyen una forma de violencia. De hecho, los conflictos sociales son inherentes a la condición humana y a la vida en sociedad, y constituyen una oportunidad para que el Estado, previo un proceso de diálogo y negociación con la sociedad civil, pueda realizar modificaciones en las instituciones conforme a las expectativas y necesidades de los ciudadanos. Por ello, el Estado, como garante de los derechos fundamentales debe adoptar medidas que prevengan y a vez que sancionen los actos de violencia que desnaturalizan la función del conflicto social.

Sin embargo, solo durante el año 2015, los sucesos violentos acaecidos en el marco de conflictos sociales han causado 872 heridos y 19 muertos<sup>2</sup>, entre civiles y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley<sup>3</sup>. La violencia, que suele desatarse bajo el argumento de la defensa de derechos fundamentales o de la reivindicación de los intereses de las poblaciones involucradas en el conflicto, es contraproducente en la medida en que no solo vulnera derechos fundamentales de los actores directa o indirectamente involucrados en el conflicto, sino que también actúa en desmedro de la cultura de dialogo y respeto de los derechos humanos en la que viene trabajando el Estado peruano desde hace varios años atrás. Y es que la realización de los derechos humanos no es responsabilidad exclusiva del Estado,

---

<sup>1</sup> Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales. (2016). *Reporte de conflictos sociales N° 142. Diciembre 2015*. Defensoría del Pueblo, Lima, pp. 119.

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> La expresión "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley" incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención (Asamblea General de la ONU, 1979).

pese a que a él le compete formular una política que no solo los reconozca, sino que además garantice su cumplimiento; la llamada sociedad civil tiene tanta responsabilidad en el reconocimiento como en el cumplimiento de los derechos<sup>4</sup>.

En ese sentido, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 señala que el diseño y la implementación de las políticas públicas deben orientarse por un enfoque basado en los derechos humanos<sup>5</sup>. Es decir, el Estado debe formular e implementar políticas e intervenciones públicas que se basen en la constitución y en las normas internacionales de derechos humanos y que a la vez, tengan como finalidad última el ejercicio pleno de los derechos humanos. Así, las intervenciones del Estado en la prevención y la gestión de los conflictos sociales deben realizarse desde enfoque basado en derechos humanos, procurando el respeto y la realización de los derechos fundamentales de todos los actores involucrados (pobladores, miembros de las fuerzas del orden, empresas).

Sin embargo, pese a los esfuerzos del Estado, de los 211 conflictos sociales registrados a diciembre de 2015, 124 casos presentaron al menos un acto de violencia<sup>6</sup>. En ese sentido, una de las principales preocupaciones del gobierno es la proliferación de actos de violencia en los conflictos sociales, que lesionan los derechos fundamentales de los manifestantes, los funcionarios a cargo de hacer cumplir la ley, y muchas veces los derechos de poblaciones ajenas al conflicto. Y que, como señalamos anteriormente, desnaturalizan la función de los conflictos sociales

No es objeto de este trabajo analizar las causas de los conflictos sociales, su gestión, ni los mecanismos de solución o transformación, ya que ello corresponde a otras instancias como la Defensoría del Pueblo, Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad (ONDS) y las oficinas de gestión de conflictos con las que coordina la ONDS en cada uno de los sectores del ejecutivo. El único objetivo de esta publicación es visibilizar la creciente presencia de actos de violencia en los conflictos sociales que afectan los derechos fundamentales de los actores que participan directamente en el conflicto y de aquellos que pese a ser ajenos al conflicto sufren sus consecuencias. Y en base a ello proponer políticas públicas para fomentar

---

<sup>4</sup> Güendel, L. (2000). *La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía*. En *Política social: vínculo entre Estado y sociedad*. San José de Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, pp. 169-218.

<sup>5</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2015). *Curso: aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la gestión pública*. Lima: MINJUS.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

una cultura de derechos humanos que no solo empodere a los ciudadanos o funcionarios públicos para exigir sus derechos fundamentales sino también que les permita reconocer en “el otro”, sea este miembro de la policía u otro manifestante, a un sujeto de derechos.

Se pretende entonces, establecer un espacio de reflexión en torno a los derechos humanos de las partes involucradas directa o indirectamente en el conflicto, tomando en cuenta el momento importante que nos toca vivir como país en la víspera de las elecciones generales.

### **3. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y ANÁLISIS DE CONTEXTO**

#### **3.1. LA CONFLICTIVIDAD EN EL PERÚ**

En diferentes grados, la conflictividad es una característica presente en cualquier sociedad, inherente a la dinámica social, permanece latente y detona mediante conflictos específicos que surgen a partir de condiciones coyunturales precisas. Puede definirse como una resultante histórica que deviene a partir de situaciones complejas, de conflictos multidimensionales y multicausales que al correr de los años no lograron resolverse en sus raíces más profundas<sup>7</sup>. La conflictividad no se refiere solo a la suma de conflictos, se trata más bien de una cuestión estructural que se mantiene constante en las relaciones sociales y se manifiesta en la forma en que las personas y los grupos se comportan frente a sus necesidades, intereses y problemas. A nivel latinoamericano, la conflictividad se caracteriza por la diversificación de demandas, la multiplicación y fragmentación de actores<sup>8</sup>, y los altos niveles de polarización<sup>9</sup> que deriva de las altas tasas de pobreza y los altos niveles de desigualdad que caracterizaron históricamente a los países de la región. Sin embargo, no todos los países presentan el mismo perfil, existen notables diferencias entre el nivel de conflictividad y el grado de violencia que los conflictos puedan alcanzar. De acuerdo a un estudio sobre la protesta social en Latinoamérica<sup>10</sup>, el Perú es el segundo país más conflictivo después de Bolivia, y pese a que la cantidad de conflictos suele estar relacionada con la radicalidad de los mismos, en

---

<sup>7</sup> Sarti, S. (2014). Rasgos de la conflictividad guatemalteca en el panorama actual. Las Charcas: Fundación Propaz.

<sup>8</sup> La multiplicación y fragmentación de actores se refiere a que el mapa de conflictividad muestra conflictos en donde convergen: sindicatos, trabajadores informales, pueblos indígenas, campesinos, grupos étnicos, mujeres, jóvenes, grupos ecologistas, trabajadores precarizados y organizaciones no gubernamentales que defienden sus visiones e intereses sectoriales.

<sup>9</sup> Aín Bilbao, G. (2014). *Institucionalidad para el diálogo y la prevención de conflictos. El caso peruano*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>10</sup> Calderón, F., Fontana, L., Nava, M. I., & Pacheco, H. (2012). *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

comparación al resto de países latinoamericanos, el Perú muestra un contexto de alta conflictividad y baja radicalización.

Así, en el caso peruano, la enorme cantidad de recursos naturales, el carácter pluricultural, la geografía, el desempeño de la economía, el proceso de transición democrática, las iniciativas de descentralización, el marco normativo, el rol de los partidos políticos y las actuaciones del resto de organizaciones sociales han definido las características de la conflictividad peruana. Hablamos de un panorama complejo, que se ha venido constituyendo en base a conflictos pasados y a las percepciones que derivaron de estos. Las “enseñanzas” de estos conflictos se pueden observar en la forma en que las comunidades campesinas, los obreros, los migrantes y las zonas urbanas perciben y actúan frente al conflicto.

Si retrocedemos a la época de la colonia, observaremos que la violencia y el conflicto estuvieron siempre presentes en la relación entre los españoles y los indios. De hecho, la mayoría de los procesos económicos del siglo XVII estuvieron marcados por el conflicto político y cultural, los indios, solían emprender rebeliones por la defensa de sus derechos cansados de los abusos de los encomenderos (trabajos forzosos, tributos excesivos, etc.). Varias reales cédulas de fines del siglo XVI muestran el éxito de las campañas de los indios al prohibir por ejemplo, los tratos severos o prever sanciones económicas para los infractores<sup>11</sup>. En esa época, los conflictos sociales y sus manifestaciones eran asumidas como una rebelión contra el orden establecido, un mal que debía ser erradicado a toda costa, claros ejemplos de la forma en que se gestionaban los conflictos en aquella época son los casos de Juan Santos Atahualpa y Túpac Amaru II.

Si nos referimos específicamente a los conflictos socioambientales, observamos que muchos de los que hoy tenemos datan de las primeras décadas del siglo XX<sup>12</sup> y pese al tiempo que ha transcurrido han dejado en el imaginario colectivo paradigmas sobre los conflictos sociales, sobre cómo interactuar con otros actores, la manera de negociar, etc. (Ver Anexo N° 1). Pese a que las condiciones socioeconómicas y el marco legislativo eran muy diferentes a los de la actualidad, muchas de las medidas que se asumían en esa época aún se consideran válidas para algunos sectores como las comunidades campesinas. De hecho, la actuación de las comunidades campesinas frente al conflicto todavía se caracteriza por la resistencia pasiva

---

<sup>11</sup> Neojovich, H., Salazar-Soler, C., Suárez, M., Glave, L., & Salas, M. (2009). Compendio de Historia Económica del Perú II: Economía del periodo colonial temprano. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

<sup>12</sup> Idém

(lucha soterrada), desconfianza por los foráneos y el respeto por los estamentos y la jerarquía de sus autoridades comunales<sup>13</sup>.

Si observamos la conflictividad peruana ya a partir de la década de 1990 podemos advertir 3 temas centrales que predominaron en los conflictos sociales que se desataron en espacios temporales diferentes: El conflicto armado interno que duro hasta mediados de los noventa, la transición democrática a finales de los noventa y a inicios del año 2000, y desde entonces han predominado los conflictos de carácter socioambiental.

Durante la década de 1990, las protestas sociales fueron escasas hasta fines de 1997, momento en el que se empieza a dar un repunte en las protestas sociales hasta entrado el 2000, año en el que el incremento se hizo más marcado y básicamente expresaba el rechazo a la reelección de Alberto Fujimori. Las estadísticas señalan que en el año 1995, se registraron 185 protestas sociales; en 1997, estas ascendieron a 340; y en el 2001 se llegaron a registrar 720<sup>14</sup>. Así, podemos observar que durante el gobierno de Alberto Fujimori, especialmente hasta el año 1997, se restringió y desprotegió el ejercicio de los derechos fundamentales, los movimientos sociales se debilitaron y fueron reprimidos mientras se promovía activamente la presencia del sector privado en el aprovechamiento de los recursos naturales como eje del modelo de desarrollo.

Por ello, con el regreso a la democracia, la agenda social que había sido reprimida salió a flote en medio de un espacio institucional debilitado e incapaz de responder adecuadamente a la gran presión existente<sup>15</sup>. Como era de esperar, durante el gobierno de Alejandro Toledo la conflictividad social fue en ascenso, podemos mencionar casos emblemáticos como el del Arequipazo (2002) o el caso de Ilave (2004). En ese entonces las políticas públicas de prevención y gestión de conflictos eran casi inexistentes, la forma de atender los conflictos era esencialmente coyuntural y reactiva. Las empresas, a diferencia del día de hoy, no parecían interesadas en invertir esfuerzos para conseguir licencia social para sus proyectos. Como se observa en la ilustración 1, podemos verificar que los conflictos sociales se han ido multiplicando en número. Y si bien hemos señalado que pese a la alta conflictividad el grado de radicalización es bajo, existen algunos ejemplos que muestran lo devastadora que puede

---

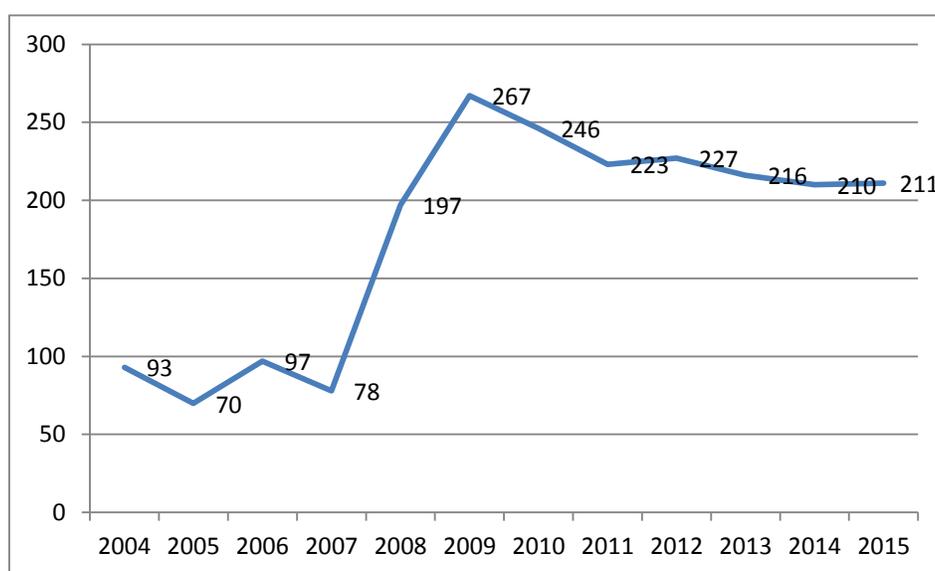
<sup>13</sup> *Ibídem.*

<sup>14</sup> Bedoya, C. (2014). *Evolución y tendencias de los conflictos sociales y ambientales en el Perú: una lectura general*. En: Minería, conflicto social y diálogo, pp. 25–48. Lima: ProDiálogo. Prevención y Resolución de Conflictos.

<sup>15</sup> *Ibídem.*

ser la combinación de las causas estructurales de la conflictividad peruana. El mejor ejemplo de ello ha sido sin duda el Baguazo<sup>16</sup>, con el trágico resultado de un (01) desaparecido y treinta y tres (33) víctimas mortales, que fue producto de la mala gestión del conflicto pero además de cuestiones estructurales e históricas como el menosprecio de los pueblos indígenas que no permite considerarlos como interlocutores válidos, el centralismo con el que normalmente se gestionan las políticas públicas, la visión paternalista del estado hacia los pueblos indígenas, entre otras.

**Gráfico 1: Evolución del número de conflictos sociales**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en la página web de la Defensoría del Pueblo<sup>17</sup>.

A partir de este trágico incidente, el Estado ha venido asumiendo medidas para institucionalizar la conflictividad, estableciendo mecanismos que propicien el diálogo y la negociación entre las partes, la atención de quejas y la intervención temprana de los conflictos, con la finalidad última de evitar la comisión de eventos violentos y trágicos desenlaces como los de Bagua. Todas estas medidas se trabajan e implementan tomando en cuenta más del 40% de la población confía poco en el Estado, que el 57% de la población

<sup>16</sup> Un paquete de decretos legislativos, promulgados por el gobierno del presidente Alan García, al amparo de facultades legislativas extraordinarias, y considerados lesivos a los intereses indígenas, fue la causa de movilizaciones que, en su momento más álgido, se extendió a casi toda la Amazonía. La etnia Awaruna-Huambisa mantuvo su protesta 58 días ininterrumpidos en la Curva del Diablo hasta que se produjo el trágico desenlace.

<sup>17</sup> Se han tomado datos de los reportes mensuales de diciembre del 2004 al 2015.

considera que la distribución de los ingresos es injusta, y que pese a que el medio ambiente debiera ser el principal sujeto de protección, el 36.1% de la población considera que su derecho a un medio ambiente saludable se encuentra poco garantizado.

Como hemos señalado antes, las causas de la conflictividad son más bien estructurales y se encuentran latentes en la sociedad. Cuando se da la coyuntura propicia, las causas de la conflictividad estallan a través de conflictos puntuales (ver el desarrollo teórico del conflicto social en el Anexo N° 2) que a su vez reflejan percepciones forjadas por experiencias del pasado. Pero no todas las actitudes frente al conflicto son producto de las experiencias del pasado, existen muchas percepciones, valores y conciencias que se han ido moldeando en los últimos años producto de la preocupación global por algunos temas como la conservación del medio ambiente, la protección de la pluriculturalidad, la lucha contra cualquier forma de discriminación, el derecho universal a gozar de un ambiente saludables, etc.

### 3.2. LA CONFLICTIVIDAD Y LA VIOLENCIA

Ya hemos mencionado que los conflictos sociales son inherentes a cualquier sociedad, lo que diferencia a unas de otras es el nivel de institucionalización del conflicto y por ende la manera en que se gestionan. Y es que “...la máquina estatal, incluso la más perfecta, se ha hecho demasiado débil y demasiado lenta para poder satisfacer todas las demandas que los ciudadanos y los grupos le formulan. Este inconveniente está estrechamente ligado a la democracia, (...), porque el régimen democrático es precisamente aquel que más que cualquier otro facilita, y en cierto modo requiere, la presentación de demandas por parte de los ciudadanos y los grupos.”<sup>18</sup>. En este sentido, es completamente connatural a un Estado de derecho, que existan conflictos sociales, su presencia es síntoma de que existe un marco jurídico garantizando que los ciudadanos presenten libremente sus demandas y sus propuestas.

Si bien los conflictos sociales son procesos complejos y representan escenarios de riesgo para el desencadenamiento de actos de violencia y la consecuente afectación de derechos fundamentales, no constituyen *per se* una forma de violencia y no tendrían por qué conllevar necesariamente la comisión de actos de violencia. Sin embargo, de los 143 casos activos, el

---

<sup>18</sup> Bobbio, N. (1985). La crisis de la democracia y la lección de los clásicos. In Ariel (Ed.), La crisis de la democracia (pp. 5-25). Barcelona.

86.7% (124 casos) presentaron al menos un hecho de violencia desde que se iniciaron<sup>19</sup>. Estas situaciones, que son intolerables en un Estado democrático, deterioran la relación entre el Estado y los ciudadanos, y destruyen el dialogo como una forma de resolver conflictos. En el proceso del conflicto social la violencia puede darse como una respuesta espontánea al contexto o ser empleada por los actores sociales como una forma de presión intencional. Por ejemplo, en Tía María<sup>20</sup> se habrían financiado las actividades de un grupo organizado de radicales antimineros que se hacen llamar “espartambos” y que se enfrentaban a la Policía lanzándoles piedras con huaracas y hondas con la finalidad no solo de amedrentar a los efectivos policiales sino también de atemorizar a aquellos pobladores que apoyaban el proyecto minero<sup>21</sup>. En todos estos casos, la violencia es reprobable y contraproducente con los propios fines de la demanda social pues la deslegitima al provocar pérdida de vidas humanas, afectaciones a la integridad y a la libertad personal, la destrucción de la propiedad pública o privada, etc.

Otra consideración a tomar en cuenta es el doble discurso que tienen los actos de violencia en el contexto de los conflictos sociales, y es que la violencia se percibe como justificada cuando viene del lado de los manifestantes mientras que si viene del lado de las fuerzas del orden, aún si se ajusta al marco legal, se percibe como represiva. Dando a entender que el uso de la fuerza por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley nunca será justificada y siempre será considerada como “abusiva”.

Finalmente, y como se ha manifestado ya en el primer punto de este trabajo, el Perú no posee una conflictividad altamente radicalizada. Como se observa en el grafico 3, los actos de violencia han estado presentes en más de la mitad de los conflictos sociales desde el año 2006 que a la vez coincide con el incremento del número de conflictos sociales registrados. Sin embargo, las muertes y las personas heridas producto de estos actos de violencia han dejado heridas profundas para sus familiares y el país, de modo que el principal objetivo en la gestión de los conflictos sociales debe ser la de garantizar los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, directa o indirectamente involucrados.

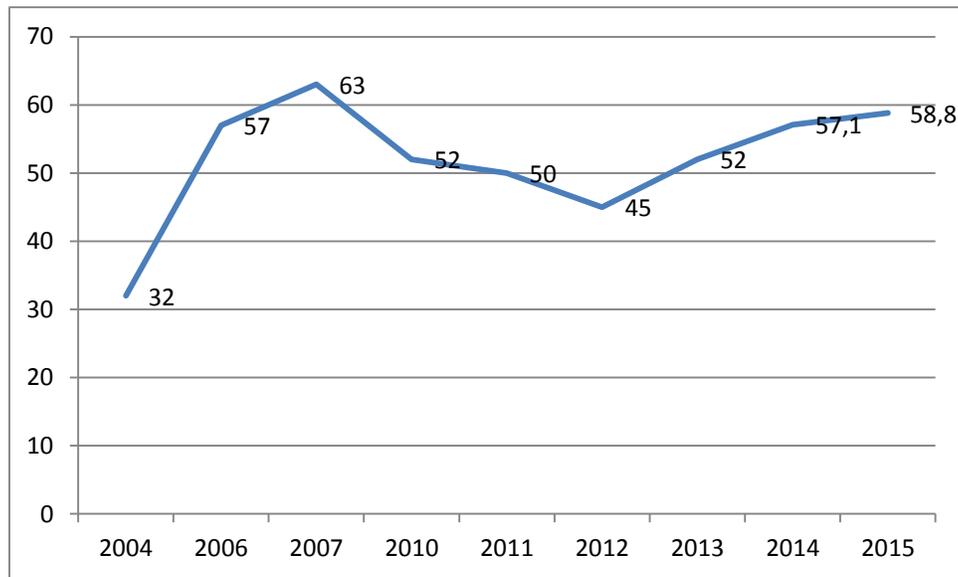
---

<sup>19</sup> defensoría del Pueblo. (2015). Reporte de Conflictos Sociales No 142, Diciembre 2015. Lima.

<sup>20</sup> El proyecto “Tía María” es un proyecto minero que comprende la explotación de dos (02) yacimientos, “La Tapada” y “Tía María”, ambos a tajo abierto.

<sup>21</sup> Idme, M. (2015). Tía María: Policía Nacional tras los pasos de “espartambos” en Islay. Perú 21. Lima.

**Gráfico 2: Porcentaje de conflictos sociales que han registrado al menos un acto de violencia desde su inicio**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en la página web de la Defensoría del Pueblo<sup>22</sup>.

### **La víctimas del uso de la violencia en los conflictos sociales**

Son todas las personas o grupos sociales que, directa o indirectamente, se pueden ver afectados por los actos de violencia, desde aquellos que participan en las acciones de violencia, hasta los terceros que sufren las consecuencias de la irradiación de la violencia hacia los escenarios en que se encuentran. La cobertura mediática de los conflictos sociales violentos se enfoca en los manifestantes y sus demandas, y suele dejar de lado, en ocasiones, al resto de personas afectadas por los actos de violencia. De hecho se olvida muy pronto que durante la etapa de los conflictos, tanto civiles como policíacos, se convierten en sujetos agredibles<sup>23</sup>. Los manifestantes, pueden sufrir lesiones por los actos de violencia de sus propios compañeros o por las acciones de restablecimiento del orden que desarrollan los miembros de cuerpos policiales o militares. Es evidente que ningún acto de violencia que utilicen los manifestantes es legal, ya que pone en riesgo la vida de los funcionarios encargados de hacer

<sup>22</sup> Se han tomado datos de los reportes mensuales de diciembre del 2004 al 2015, a excepción de los años 2005, 2008 y 2009 en vista de que no se encontraron registros.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

cumplir la ley y muchas veces la vida propia. Sin embargo, se ha constatado que en algunas ocasiones participan personas que han sido contratadas para ser “la fuerza de choque”, es decir, para ejecutar actos de violencia como estrategia para presionar a las autoridades. Esto, no solo deslegitima la protesta social sino que, de comprobarse, constituirían delitos tipificados por el código penal.

Los efectivos policiales normalmente son superados en número por los manifestantes quienes en ocasiones se encuentran provistos de armas contundentes como piedras, palos, armas de fuego, granadas, etc. como se ha observado en Tía María y La Bambas<sup>24</sup>. Los miembros de las fuerzas del orden se encuentran legitimados para ejercer la violencia dentro del marco legal que establece las normas internas y el derecho internacional de los derechos humanos. Y se encuentran facultados para, excepcionalmente, usar la fuerza letal dentro de los supuestos que las normas establecen.

Es evidente que se han registrado casos de uso desproporcionado o incluso casos de uso ilegal de la fuerza por parte de algunos miembros de las fuerzas del orden. Lo cual sin duda es lamentable ya que merma la superioridad moral que tiene el Estado para combatir los actos de violencia que se cometen en la población.

También están aquellas personas que no participan en las acciones de violencia, pero que, sin embargo, sufren directa o indirectamente sus consecuencias, que viven allí o que por diversas circunstancias se encuentran en el lugar del conflicto. Estas personas sufren de las consecuencias del bloqueo de las carreteras, algunos se ven impedidos de continuar normalmente con sus actividades económicas, la suspensión de servicios públicos como los servicios educativos o sanitarios, etc. En ocasiones se ha constatado que aquellos pobladores que no han apoyado las acciones de lucha de los grupos que se oponen a los proyectos mineros han sido atacados y amenazados por lo que han tenido que desplazarse de su lugar de origen, como ha denunciado la Gobernadora de la Región<sup>25</sup> Arequipa Yamila Osorio.

Asimismo, se debe mencionar a los grupos que no están presentes en el lugar de la violencia, pero que sufren sus consecuencias. En este caso, se trata de las poblaciones que resultan afectadas por la escasez de víveres, la suspensión de las actividades económicas, el bloqueo de carreteras y la sensación de inestabilidad que afecta a todo el país.

---

<sup>24</sup> Carreño, I., & Salcedo, J. (2015). Gobierno actuará con firmeza ante violencia en Las Bambas. Lima: Diario La República; *Ibidem*.

<sup>25</sup> A través de su cuenta de Twitter el 26 de abril de 2015.

En general, las consecuencias de los hechos de violencia durante los conflictos recaen sobre los derechos humanos, la gobernabilidad, el orden público, la seguridad y el establecimiento de una cultura democrática basada en el ejercicio del diálogo<sup>26</sup>.

### 3.3. CONSECUENCIAS DEL USO DE LA VIOLENCIA

Los actos de violencia vulneran la realización de derechos fundamentales de actores directa o indirectamente involucrados, entre ellos:

#### **Vulneración del derecho a la vida y la integridad física**

Las afectaciones del derecho a la vida y la integridad física son casi siempre producto de las confrontaciones directas entre manifestantes y los funcionarios encargados de restablecer el orden y han sumado solo durante el año 2015, los sucesos violentos acaecidos en el marco de conflictos sociales han causado 872 heridos y 19 muertos<sup>27</sup>,

Como se ha señalado anteriormente, estas confrontaciones pueden surgir espontáneamente o pueden haber sido planificadas por los actores sociales involucrados en el conflicto. Lo lamentable en estas situaciones es que normalmente no se identifica a los responsables de las agresiones. En el caso de Tía María los enfrentamientos entre la Policía y los opositores a la inversión minera en Islay dejaron más de 200 heridos, 160 de ellos custodios de la PNP. Los responsables, conocidos como los “espartambos”, aún no han sido identificados, por lo que no han sido denunciados<sup>28</sup>.

Además existe cierta reticencia en las autoridades para actuar en cumplimiento de la ley por las posibles represalias que podrían sufrir si actúan en contra de la voluntad de las comunidades, comités o rondas campesinas. Un ejemplo de ello se puede apreciar cuando las rondas campesinas en Carabaya hicieron salir a la jueza de investigación preparatoria Eliana Mamani Ariade de su despacho para que pida perdón públicamente por tomar una decisión con la que las rondas no estaban de acuerdo (Julio de 2014).

---

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ídem*.

<sup>28</sup> *ídem*.

## **Vulneración del derecho a la libertad**

Los bloqueos de las carreteras principales se han convertido en un evento asiduo en los conflictos sociales del país. De hecho se calcula que entre el 2013 y 2014 sumaron 500<sup>29</sup> (Delcore & Malpartida, 2015). Estos actos de violencia, que suelen incluir agresiones contra los pasajeros p propietarios de vehículos, solo benefician a unos cuantos y afecta a poblaciones enteras. Producen desabastecimiento de alimentos, interrumpen las actividades económicas del país, pero sobre todo impiden el libre tránsito de los ciudadanos dentro del territorio nacional.

También suele afectarse el derecho a la libertad de expresión de aquellos que no apoyan las medidas de lucha de los manifestantes, como en el caso de Las Bambas, donde el pliego de demandas incluía el cierre de dos estaciones radiales<sup>30</sup>. Por otro lado, la retención de autoridades

## **Vulneración de la propiedad privada**

El vandalismo en contra de aquellas empresas que se niegan a interrumpir sus actividades durante las protestas o contra los vehículos que circulan en contra de la “prohibición” de los manifestantes. O los intentos de las organizaciones comunales que dañan propiedad privada de las empresas mineras o intentan ocupar sus instalaciones como una forma de presionar a la empresa y al Estado.

## **Vulneración de otros derechos fundamentales**

Además de la amenaza directa de muerte y lesiones como consecuencia de la violencia, los conflictos violentos elevan las tasas de morbilidad y mortalidad de la población por diversos cauces indirectos<sup>31</sup>. Esto sucede cuando se destruyen o se impide el acceso a las infraestructuras que desbaratan servicios como la atención médica o los servicios educativos.

Además los conflictos afectan en el comercio y otras actividades empresariales, generando pérdidas económicas y limitando el acceso de la población a alimentos frescos. El

---

<sup>29</sup> Delcore, A. L., & Malpartida, E. (2015). Cuando el bloqueo de carreteras se vuelve un arma política. El Comercio. Lima.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Organización Mundial de la Salud. (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Washington D.C. : Oficina Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud.

desabastecimiento de bienes, en especial el de los alimentos, encarecen el los precios. Por otro lado la violencia de los conflictos se asocian a diversos problemas psíquicos y comportamentales, como depresión y ansiedad, conductas suicidas, abuso del alcohol y trastorno por estrés postraumático<sup>32</sup>. De modo que no es fácil calcular el impacto real del uso de la violencia en la realización de los derechos fundamentales, ya que la mayoría de veces solo se calculan los daños que se observan simple vista como la pérdida de vidas humanas, las lesiones, los daños a la propiedad, entre otros.

### **Consecuencias sociales y políticas del uso de la violencia en los conflictos sociales**

Además de afectar la realización de los derechos humanos, la violencia en los conflictos sociales afectan la gobernabilidad<sup>33</sup>, el orden público, la seguridad y el establecimiento de una cultura democrática basada en el ejercicio del diálogo<sup>34</sup>. Se afirman las conductas violentas como estrategias efectivas para hacer prevalecer las demandas, incluso si estas son ilegítimas o ilegales, en perjuicio de las vías institucionales destinadas a recoger y procesar las demandas de los ciudadanos. Institucionalidad que, como ya hemos señalado, está en proceso de construcción y todavía no es suficiente para encauzar adecuadamente los conflictos sociales.

La confrontación violenta afecta la gobernabilidad local, regional y nacional. Cuando los conflictos alcanzan la fase de crisis se produce la pérdida de legitimidad de las autoridades directamente competentes en la problemática, en consecuencia, se pide la atención de autoridades del más alto nivel como del primer ministro o incluso del presidente de la República<sup>35</sup>. Asistimos entonces al desencadenamiento de altos niveles de violencia que ponen en riesgo derechos fundamentales.

Una de las principales preocupaciones del gobierno son las consecuencias sociales del uso de la violencia en los conflictos sociales que podrían llevar a establecer, dentro del imaginario

---

<sup>32</sup> ídem.

<sup>33</sup> La gobernabilidad se entiende como la capacidad política de una sociedad para procesar sus conflictos sin desmedro de su institucionalidad al tiempo que produce estabilidad, guardando un equilibrio entre las demandas de la sociedad y la capacidad de sus instituciones políticas para procesar y responder esas demandas en: Calderón, F., Fontana, L., Nava, M. I., & Pacheco, H. (2012). *La protesta social en América Latina*. (Siglo Veintiuno Editores, Ed.) (1st ed.). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. (2014). *Módulo 1. El conflicto social y el diálogo: enfoques y conceptos*. Lima.

colectivo, el uso de la violencia como un hecho inherente a los conflictos sociales. Como manifestara Nelson Mandela en el Prólogo del Informe mundial sobre la violencia y la salud (Organización Mundial de la Salud, 2002), la “cultura de violencia” puede enraizarse, constituyéndose en el medio más “eficaz”.

### **Consecuencias económicas del uso de la violencia en los conflictos sociales**

Interrupción del funcionamiento regular de las entidades públicas, no solo genera la afectación de derechos fundamentales por la limitación que se genera en la prestación de servicios públicos fundamentales, sino además pérdidas económicas para el país que desfavorecen el desarrollo. El temor a que se generen desmanes o agresiones, los alimentos que no pueden ser transportados, y las pérdidas de los transportistas genera pérdidas económicas incalculables tanto para las pequeñas como para las grandes empresas.

Las clases escolares que dejan de dictarse, los servicios públicos que dejan de brindarse, los alimentos que se arruinan en las carreteras, las horas que dejan de trabajarse son algunos de los eventos que generan pérdidas económicas para el país debido a los actos de violencia que acompañan al desarrollo de algunos conflictos sociales.

## **4. POLÍTICAS PÚBLICAS EXISTENTES**

Es imposible imaginarse el posicionamiento mundial logrado por el Perú como caso de éxito económico y social durante el período 2002-2013, sin el aporte económico de las industrias extractivas, especialmente de la minería, que alcanzaron su auge debido a la apertura económica que se impulsó durante la década de 1990. Los beneficios de la minería se vieron traducidos en un crecimiento anual del PBI ascendente a 5,7%, la quintuplicación de las exportaciones, la reducción de la pobreza extrema de 23,9% a 4,7%, la generación de 200 000 empleos directos y 1 millón 800 000 empleos indirectos (al año 2013), y el aumento de los ingresos personales de hasta un 50% en los distritos mineros<sup>36</sup>.

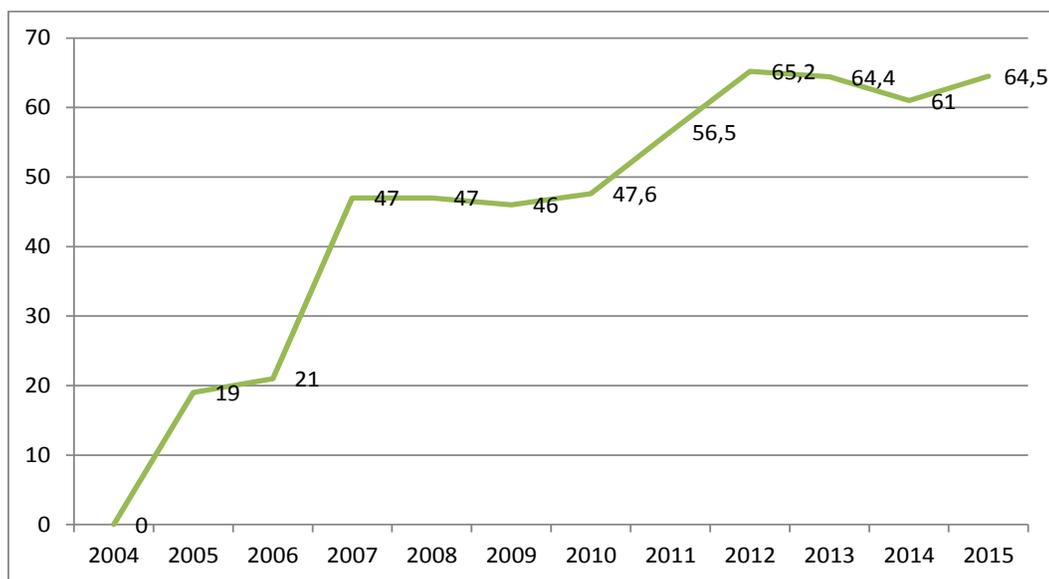
---

<sup>36</sup> Chávez Alvarez, J. (2015). *Minería y desarrollo nacional: Impactos y perspectivas. Desde Adentro*. Revista de La Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Lima.

Nos encontramos frente a un país minero, no solo por la importancia de los ingresos provenientes de actividades mineras sino también por la cantidad de la producción minera frente a otros países. Observamos (Tabla 3) que al año 2012 éramos los primeros productores de oro, plomo, estaño y zinc en Latinoamérica, y los terceros productores de plata, cobre, zinc y estaño a nivel mundial.

A partir del 2005, de acuerdo a datos del Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo se advierte que los conflictos socioambientales empiezan a dominar la escena social. A diferencia de los años 90 y de inicios del siglo XXI, los conflictos socioambientales pasarían a representar entre el 48% y 50% del total de conflictos registrados a nivel nacional<sup>37</sup>. Las demandas combinan reclamos por el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas al autogobierno y al territorio, protestas por el acceso a servicios básicos, exigencias de mejoras salariales y resistencia a la explotación de recursos naturales. En el Gráfico N° 3 podemos apreciar la evolución del número de conflictos socioambientales conforme a los registros mensuales que elabora la Defensoría del Pueblo desde el año 2004:

**Gráfico 3: Evolución del porcentaje de conflictos socioambientales**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados en la página web de la Defensoría del Pueblo<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> *Ibíd.*

<sup>38</sup> Se han tomado datos de los reportes mensuales de diciembre del 2004 al 2015.

Para afrontar la creciente cantidad de conflictos sociales, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha impulsado la creación de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS), mediante la promulgación del D.S. N° 106-2012-PCM del 25 de octubre del 2012. Esta la constituye como órgano técnico especializado de la PCM y; en el ámbito de sus competencias, le asigna la responsabilidad de conducir los procesos de diálogo con diversos actores sociales, representantes de instituciones privadas y funcionarios públicos con la misión de gestionar las diferencias, controversias y los conflictos sociales en el país. Esta Oficina toma la experiencia de la sociedad civil, de los diferentes sectores y niveles de gobierno, así como del sector privado, para desarrollar un nuevo enfoque que privilegia intensamente el diálogo y la aplicación de estrategias de prevención, renovando las modalidades y estilos de intervención, tanto desde la ONDS, a quien le corresponde un rol movilizador, como desde el Estado en su conjunto<sup>39</sup>.

Pese a los esfuerzos de la ONDS, el conflicto social aún se encuentra débilmente institucionalizado, los procesos de dialogo aún siguen siendo el resultado de la presión ejercida por la comisión de actos de violencia. Y es que una vez desatado un conflicto social, las partes intentaran demostrar el poder que poseen, para mostrar cuál es su grado de poder, cada una de las partes intentara conseguir los mejores resultados posibles para lo cual, recurrirá al uso de instrumentos que mayor presión puedan ejercer sobre la otra parte (bloqueos de carreteras, barricadas, sacar tanques militares, etc.). La negociación normalmente tomara lugar cuando una de las partes demuestra, a través de la violencia, que es más poderosa que la otra, entonces la obliga a sentarse y negociar.

## **5. ESTUDIO DE LA CUESTIÓN**

### **5.1. EL DEBER ESTATAL DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS**

El primer párrafo del artículo 44 de la Constitución Política del Perú establece que es deber esencial del Estado: «...defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado

---

<sup>39</sup> Página web de la Oficina Nacional de Desarrollo y Sostenibilidad en: <http://onds.pcm.gob.pe/sample-page/>

de la Nación.» En esa línea, el estado debe actuar de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución así como en los Tratados sobre derechos humanos, a fin de asegurar la promoción, respeto y protección de los derechos humanos de las personas que están bajo su jurisdicción<sup>40</sup>.

El orden interno, entendido como la situación en la cual están garantizados la estabilidad y el normal funcionamiento de la institucionalidad político-jurídica del Estado, constituye un prerrequisito para el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas directa o indirectamente involucradas en un conflicto. Y conforme al artículo 166° de la Constitución, la Policía Nacional del Perú garantiza, mantiene y restablece el orden interno llevando implícita la posibilidad de declarar los regímenes de excepción que se prevén en la misma.

Frente a los actos de violencia en los conflictos sociales, el Estado no solo tiene el deber de reponer el orden público, sino que debe proteger, además, los diversos derechos fundamentales que se ven expuestos, ya sea como consecuencia de las medidas o acciones de protesta o como resultado de las acciones de restablecimiento del orden interno<sup>41</sup>. Dando prioridad a los grupos más vulnerables y a aquellas poblaciones que por los actos de violencia no cuentan con servicios básicos, no pueden transitar libremente por los actos de violencia o que no pueden por si mismas hacer efectivos sus derechos.

En este sentido, el Estado debería ser capaz de garantizar, por los medios necesarios, los servicios educativos y los servicios sanitarios en especial para los heridos, enfermos, los niños, las madres gestantes y los ancianos. Además debe procurar las garantías para el abastecimiento de alimentos en la población. Muchas veces, esto que constituye una de las principales funciones del Estado, requerirá del uso de la fuerza que ostenta el Estado.

Sin embargo, todas las actuaciones se deben basar en un enfoque de derechos humanos (en adelante EBDH)<sup>42</sup> debe tener los siguientes elementos: poner en el centro a la persona y a su dignidad humana, tener como marco de referencia los estándares internacionales de derechos humanos, desarrollar capacidades de titulares de derechos y obligaciones, aplicar los principios del EBDH, articular a los diferentes sectores con obligaciones y competencias.

En ese sentido, un enfoque basado en los derechos humanos involucra promover no solo una cultura de empoderamiento de los ciudadanos, sino además el reconocimiento del otro

---

<sup>40</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2014). Manual de deberes fundamentales: nociones básicas. (1st ed.). Lima: Dirección General de Derechos Humanos.

<sup>41</sup> *Ibíd.*

<sup>42</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2015). Curso: aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la gestión pública. Lima: MINJUS.

(representantes del estado, miembros de las fuerzas del orden, empresas) como sujeto de derecho. Como acertadamente ha señalado Güendel<sup>43</sup>, el cumplimiento de los derechos humanos significa incorporar en los planes de acción de las personas el reconocimiento de los derechos del otro, lo que presupone un marco jurídico funcionando y una cultura internalizada en las personas y las instituciones.

El contenido de los derechos humanos determinan las metas que se deben conseguir, este enfoque no describe las situaciones en términos de necesidades humanas o de áreas que requieren desarrollo, sino en términos de la obligación que existe de responder a los derechos humanos de las personas<sup>44</sup>. Con especial énfasis en aquellas personas que integran los grupos de especial protección.

## 5.2. LÍMITES PARA LA REALIZACIÓN DEL DEBER ESTATAL DE GARANTÍA

Las principales dificultades para que el Estado cumpla con su deber de garantía son:

### **Dificultades para aplicar las leyes**

Si bien los actos de violencia están legalmente penados, los magistrados tienen dificultades para aplicar la legislación y terminan haciendo un ejercicio débil de la ley, por lo que los manifestantes que atentan contra los derechos del resto de civiles y contra la propiedad privada gozan de impunidad<sup>45</sup>. De acuerdo al Director de Defensa Legal de la Policía Nacional del Perú de los 333 denunciados por agresiones a miembros de la PNP desde el 2013, solo 24 están en las cárceles preventivamente, y otros 19 han sido sentenciados, de ellos solo 4 cumplen condena de prisión efectiva, mientras que los 15 restantes recibieron prisión suspendida<sup>46</sup>. Lo que alimenta la sensación de impunidad tras la agresión de un efectivo policial.

Y es que muchas veces, no solo se trata de dificultades al momento de identificar a los responsables sino que los fiscales y los jueces pueden sentirse amenazados para llevar a cabo

---

<sup>43</sup> Güendel, L. (2000). La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía. In S. Reuben Soto (Ed.), *Política social: vínculo entre Estado y sociedad*, pp. 169–218. San José de Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

<sup>44</sup> Fernández, A., Borja, C., García, P., & Hidalgo, R. (2010). *Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo*. (L. Acebal, Ed.). Madrid: Red Enderechos.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> RPP Noticias, 16 de octubre de 2015.

las funciones que les ha asignado la ley. Muchos sectores exigen penas más graves para los actos de violencia, cuando lo que se necesita es solo que se cumplan las que ya existen.

La otra cara del problema es que los que si han sido procesados luego de los enfrentamientos han sido los policías, lo cual tiene un efecto disuasivo entre los agentes de esa institución al momento de intervenir, puesto que los afectados son generalmente policías de bajo nivel jerárquico<sup>47</sup>. En ese sentido compartimos la declaración de uno de los efectivos destacados al conflicto en Tía María:

*“El dilema que tenemos los policías en los enfrentamientos es el uso del arma de fuego. Tenemos temor de usarlas. Si mi vida está en riesgo, como sucedió con algunos colegas, no estoy seguro si debo utilizar mi arma de reglamento. Tengo miedo de quitarle la vida a otra persona y, si disparo en defensa propia, que el gobierno no me proteja en los tribunales de justicia. El gobierno dice que se debe usar el arma de una forma racional y que eso debe ser probado. ¿Cómo hago eso? ¿Acaso algún medio de comunicación va a estar a mi lado en todo momento, grabando lo que ocurre, y luego va a salir en mi defensa? Por eso nosotros sentimos que estamos en desventaja frente a los manifestantes antimineros. Ellos lanzan piedras sin medir consecuencias. Además, cuando salimos a repeler los ataques, tenemos que utilizar con moderación los gases lacrimógenos, porque se acaban nuestras municiones. Solo le pido al gobierno que de una vez solucione el conflicto social, porque de ninguna de las partes se debe derramar más sangre. Yo quiero decirles a los manifestantes que no tengo nada contra ellos y que tengo una familia que me espera en casa”.*(Declaración de un agente desconocido al diario Perú 21, 2015).

Se trata también de cambiar la institucionalidad informal imperante, signada por una lógica por la cual la ley “se acata pero no se cumple”, y en realidad lo que ocurren son arreglos informales muy diversos, dependiendo de la capacidad de presión de los actores involucrados<sup>48</sup>. Es muy común ver marchas de protesta frente a los locales de la Policía Nacional reclamando la liberación de manifestantes que han sido detenidos por conductas

---

<sup>47</sup> Barrantes, R., & Peña, J. (2007). Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de derechos (No. 1). Lima.

<sup>48</sup> *Ibíd.*

violentas, estos grupos no tienen intenciones ni de respetar el marco normativo ni de acatar las decisiones de los órganos jurisdiccionales.

### **Ausencia de una cultura de derechos humanos**

Todas las sociedades padecen de los actos de violencia, pero su contexto, esto es, las circunstancias en las que se produce, su naturaleza y la actitud de la sociedad hacia ella, varía mucho de uno lugar a otro<sup>49</sup>. La firme condena social de los actos de violencia vengan de donde vengan es un inicio para la construcción de una cultura de derechos humanos. Y como apunta Güendel<sup>50</sup>, el reconocimiento y cumplimiento de los derechos es un asunto cotidiano, que está directamente vinculado con el funcionamiento de todas las instituciones sociales (familia, Estado, empresa).

Pese a que el Estado, como garante de los derechos fundamentales debe adoptar medidas que prevengan y a vez que sancionen los actos de violencia que desnaturalizan la función del conflicto social, también es cierto que la llamada sociedad civil tiene tanta responsabilidad en el reconocimiento como en el cumplimiento de los derechos. Si la mayoría de los ciudadanos sería capaz de reconocer en cada semejante suyo a un sujeto derechos, seguramente la comisión de hechos de violencia disminuirían sensiblemente en todos los ámbitos de la sociedad.

Pero el reconocimiento del otro como alguien legítimo reclama la presencia de una cultura de derechos humanos que permita a los ciudadanos valorar la importancia no solo del cumplimiento de sus derechos sino además valorar lo fundamental del respeto de los derechos del resto de miembros de la sociedad.

En la encuesta para medir la opinión de la población peruana en relación con los derechos humanos<sup>51</sup> se pudo constatar que el 42% de la población esta de acuerdo con la afirmación “Los derechos humanos son un obstáculo para luchar contra la delincuencia”, un 25% de la población no esta de acuerdo con que la democracia, pese a sus problemas, sigue siendo la

---

<sup>49</sup> ídem.

<sup>50</sup> Ibídem.

<sup>51</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2013). Encuesta de opinión de la población peruana en relación con los derechos humanos. Lima: Dirección General de Derechos Humanos, y Dirección de Políticas y Gestión de Derechos Humanos.

mejor forma de gobierno y solo el 12% de la población considera que se debe educar a la población sobre el respeto a los derechos humanos.

Es decir, la mayoría de la población considera de suma importancia el rol del Estado para la realización efectiva de los derechos humanos pero no se reconocen a ellos mismos como actores principales para lograr este objetivo. El estado debe invertir recursos, es cierto, pero los debe invertir en los ciudadanos para que estos conozcan y estén preparados para exigir sus derechos pero también para respetar los derechos de sus conciudadanos.

## **6. APARTADO DESCRIPTIVO DE LA MEDIDA DE POLÍTICA PÚBLICA PROPUESTA**

### **6.1. POLÍTICA PÚBLICA PARA FORTALECER EL RESPETO POR LOS DERECHOS HUMANOS EN SITUACIONES DE CONFLICTO**

Como Estado, y desde un enfoque de derechos humanos, interesa garantizar la efectiva realización de los derechos fundamentales en los conflictos sociales, pero además garantizar la efectiva aplicación del marco normativo establecido para investigar y sancionar, de ser el caso, los actos de violencia de los manifestantes y/o el uso desproporcionado de la fuerza que se desaten en contextos de conflicto social. En vista de las dificultades para aplicar las normas que tipifican y sancionan los actos de violencia en contextos de conflicto social, interesa que los actores directa o indirectamente involucrados conozcan las consecuencias de sus actos.

#### **Medida concreta: Cartilla de distribución gratuita a nivel nacional**

Se propone la distribución de cartillas que con un lenguaje claro y simple describan derechos y deberes de los actores de los conflictos sociales: Manifestantes, funcionarios encargados de reestablecer el orden y cualquier otro ciudadano involucrado indirectamente.

### *Lineamientos de actuación para los manifestantes: Derechos y deberes*

- El Estado reconoce el derecho de cualquier ciudadano para reunirse pacíficamente<sup>52</sup> y manifestarse individual o colectivamente y para presentar sus reclamos, demandas o denuncias a las instancias correspondientes.
- El Estado provee de mecanismos efectivos que propicien el dialogo entre los ciudadanos y las autoridades para resolver los conflictos sociales.
- El uso de la fuerza por parte de los miembros de los cuerpos policiales y militares será legal y legítima en la medida en que se adecue al marco legal vigente, esto es, solo se puede emplear de manera excepcional cumpliendo los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.
- En ningún caso será legítimo para los efectivos encargados de reestablecer el orden utilizar o seguir utilizando la violencia cuando ya ha sido sometido el trasgresor o la persona que debe ser detenida.
- Denunciar el empleo ilegal de la fuerza, a que se investigue y de ser el caso sancione a los efectivos que resulten responsables, y si este actuó bajo la aquiescencia de un superior, esté también debe ser sancionado.
- Acceder a los servicios sanitarios y a la atención médica necesaria en caso resulten heridos por el uso de la fuerza de los miembros de la policía o por los actos de violencia de otros manifestantes.
- Los actos de violencia constituyen faltas o delitos que deben ser investigados y sancionados. El derecho a manifestarse en las calles tiene su límite en el respeto de los derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad de circulación, y el resto de derechos fundamentales.
- El respeto de los derechos humanos, involucra a todas las personas, independientemente si son civiles o miembros de las fuerzas del orden. El respeto de los derechos fundamentales de los miembros de la policía o el ejército, o de cualquier autoridad estatal no es una potestad de los manifestantes, es un imperativo.

---

<sup>52</sup> Artículo 2.- Toda persona tiene derecho a:

12. A reunirse pacíficamente sin armas. Las reuniones en locales privados o abiertos al público no requieren aviso previo. Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado a la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas

- La vulneración de cualquier derecho fundamental por la ejecución de cualquier acto de violencia, que en caso constituya un delito o una falta, debe ser investigado y sancionado. Los ciudadanos tienen la obligación de someterse a la decisión judicial que se dicte al respecto.

*Lineamientos de actuación para los efectivos encargados de reestablecer el orden: Derechos y deberes*

- Los miembros de las fuerzas del orden tienen derecho a la protección y respeto de su vida, integridad personal, dignidad y a las consideraciones que su autoridad le otorga.
- No acatar disposiciones y órdenes superiores para el uso de la fuerza cuando estas sean manifiestamente ilícitas o arbitrarias.
- Recibir formación, capacitación y entrenamiento permanente sobre el uso de la fuerza en todos los niveles educativos conforme a los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.
- Tienen derecho a la asignación de armamento, vestuario y equipo que garantice el uso adecuado de la fuerza, es decir, que los proteja adecuadamente frente a conductas violentas de los manifestantes.
- Recibir tratamiento y asistencia médica, por cuenta del Estado cuando resulte afectado en cumplimiento de su deber.
- Recibir orientación psicológica por cuenta del Estado para sobrellevar las tensiones generadas por el uso de la fuerza que afecten la vida o integridad física de otras personas.
- Recibir asesoramiento y defensa legal por cuenta del Estado cuando se haya usado la fuerza conforme al marco legal en el ejercicio regular de sus funciones.
- Toda ocurrencia que conlleve el uso de la fuerza o arma de fuego se informa al comando policial.
- Cuando al usar la fuerza se ocasionaran lesiones o muerte debe disponerse la investigación administrativa correspondiente e inmediatamente dar cuenta de los hechos a las autoridades competentes.

- No se puede alegar obediencia a órdenes superiores si se tenía conocimiento de que el uso de la fuerza en determinada circunstancia era manifiestamente ilícita. Los superiores también son responsables si la orden llega a ser ejecutada.
- El uso de la fuerza que no se ejecute conforme el D.L. 1095 genera responsabilidad administrativa, disciplinaria, penal y civil.
- Los superiores jerárquicos incurren en responsabilidad cuando conozcan o debiendo conocer del uso ilícito de la fuerza por parte del personal a su cargo, no adopten las medidas necesarias para impedir, neutralizar dicho uso o no denunciaron el hecho oportunamente.

#### *Lineamiento de actuación para actores indirectamente involucrados: Deberes y derechos*

- El Estado, a través de las autoridades políticas, los efectivos policiales y los medios que sean necesarios, debe garantizar el orden público y con ello garantizar la realización de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en la zona del conflicto.
- En Estado debe garantizar la prestación de los servicios públicos, en especial a los grupos vulnerables. Se deben garantizar especialmente los servicios educativos y sanitarios.
- Los actos de violencia que se desaten en los conflictos sociales deben ser investigados y sancionados.
- Denunciar, en caso tenga conocimiento, de la planeación o comisión de actos de violencia.
- No participar de actos de violencia ni facilitar su comisión.

#### **Aspectos administrativos**

- El presupuesto necesario para el diseño, la impresión y distribución de las cartillas correspondería al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a cargo de su presupuesto anual.
- Se prevé su distribución en todo el territorio nacional, en el caso de la policía y demás funcionarios a través de sus instituciones respectivas, y en el caso de los ciudadanos a través de los periódicos de mayor tiraje (distribución gratuita).

## 6.2. POLÍTICA PARA EDUCAR EN DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES A LOS ACTORES DE LOS CONFLICTOS SOCIALES

Frente a todo lo que hasta aquí se ha expuesto, se debe recalcar la importancia de promover entre la población una cultura de derechos humanos, enfocada en el reconocimiento del otro como sujeto de derechos. Los lineamientos para la institucionalización del conflicto están dados. Instituciones como la Defensoría del Pueblo o la Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad trabajan arduamente para canalizar las demandas de las poblaciones y de este modo prevenir la comisión de actos violentos.

Sin embargo, estas tareas no son suficientes si la población no es consciente de las consecuencias negativas de la violencia. Si la misma población no comienza a condenar la violencia y separarla de los conflictos sociales nuestros debates seguirán centrados en el tipo de armas que se debe utilizar para disuadir a los manifestantes. Como hemos señalado al inicio de este trabajo, el conflicto social es inherente a la vida en sociedad y hasta resulta necesario para que la sociedad evolucione, lo lamentable es que los actos cotidianos de violencia que se desatan dentro de lleven a la creencia de que los conflictos sociales necesariamente involucran actos de violencia.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley desempeñan un rol importante para resguardar el orden interno y garantizar los derechos fundamentales de la población, se entiende que deben estar los suficientemente preparados para abordar esta delicada tarea, pero además es importante formar ciudadanos conscientes de sus actos y de las consecuencias que traen consigo. Hablamos de ciudadanos que condenen los actos de violencia y no consideren un abuso de autoridad el hecho de que se procese, y de ser el caso, se sancione a una persona por haber realizado actos de violencia que vulneraban o ponían en riesgo derechos fundamentales de otras personas.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha desarrollado el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016 y el Plan Nacional en Derechos y Deberes Fundamentales al 2021 para contribuir a la formación de ciudadanos y ciudadanas con valores, actitudes y habilidades para ejercer sus derechos y sus deberes, propiciando con su conducta una convivencia pacífica, que permita además el desarrollo de los demás miembros de la sociedad.

### *Plan Nacional en Derechos y Deberes Fundamentales al 2021*

El Plan contiene un subcomponente de cultura de paz que pretende orientar al cambio de actitudes respecto del desenvolvimiento de las personas dentro de las condiciones generadas por el Estado para evitar<sup>53</sup> el conflicto o manejarlo en el marco del respeto de los derechos humanos y dejar de lado la auto tutela o autodefensa, la cual se caracteriza porque uno de los sujetos o partes en conflicto, y aun a veces los dos resuelven o intentan resolver el conflicto pendiente con el otro, mediante su acción directa, en lugar de servirse de la acción dirigida hacia el Estado a través del proceso.

A efectos del Plan, la cultura de paz deberá ser procurada hacia la evasión o manejo del conflicto y situaciones de violencia, pues mediante estas acciones aseguran al mismo tiempo el respeto de los derechos humanos en tiempos de paz como en tiempos de conflicto que implican situaciones violentas. Construir una cultura para la paz requiere no solo del esfuerzo de los gobiernos, sino también de individuos y colectivos, y la educación es el principal instrumento para ello.

En este sentido, el Plan se orienta a crear conciencia a través de una educación constructiva basada en el análisis de la historia del país y los costos del conflicto, el conocimiento de las manifestaciones de la violencia, el desarrollo de capacidades para reaccionar de modo constructivo y la transmisión de nociones específicas sobre otras posibles alternativas para luego procurar estandarizar (teniendo en cuenta el ámbito de competencia y las necesidades del grupo educando al cual se dirige), el conocimiento en todos los niveles del sistema educativo civil, militar, policial, superior universitaria y no universitaria sobre las instituciones encargadas de la solucionar los conflictos, los procedimientos y las reglas en el manejo dentro del conflicto armado y uso de la fuerza estatal.

El problema es que al día de hoy el Plan no cuenta con un Sistema de Seguimiento que permita medir el avance el cumplimiento de los objetivos por parte de los diferentes sectores del ejecutivo. El órgano encargado de implementar y realizar las labores de seguimiento, de acuerdo al Decreto Supremo de aprobación del Plan, es el Ministerio de Justicia y Derechos

---

<sup>53</sup> A diferencia de lo que refiere el Plan la autora prefiere el término “transformación de conflictos sociales” en vista de que los conflictos no se evitan porque son inherentes a la sociedad, lo que se debe evitar son los actos de violencia.

Humanos, que al igual que en el caso del Plan Nacional de Derechos Humanos deberá implementar un Sistema de Seguimiento para evaluar periódicamente los avances.

### **Aspectos administrativos**

El presupuesto necesario para el diseño y mantenimiento del Sistema de Seguimiento correspondería al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a cargo de su presupuesto anual.

## **7. CONCLUSIONES**

El Estado, en su calidad de garante de los derechos fundamentales, tiene la obligación de proteger y garantizar la realización de los derechos humanos. Su actuación debe realizarse desde un enfoque basado en los derechos humanos y debe buscar crear una cultura de derechos humanos, en la que los ciudadanos no solo se reconozcan a sí mismos como sujetos de derecho sino también de obligaciones.

La reflexión en torno a los lamentables resultados de los actos de violencia en los conflictos sociales, es si acaso la violencia, de un tiempo a esta parte, se ha establecido como el medio más eficaz para colocar las demandas de la sociedad civil en la agenda pública del gobierno. El uso de la violencia en los conflictos sociales pone en riesgo y vulnera los derechos de las personas directa o indirectamente involucradas, desfavorece las condiciones para el desarrollo del país, y desestimula una cultura de diálogo y paz.

La facultad estatal para emplear la fuerza tiene su origen con el mismo nacimiento del Estado, en su razón primigenia de ser, y se utiliza para garantizar los derechos humanos, el orden interno y la gobernabilidad. El empleo de la fuerza tiene como finalidad hacer cumplir la ley, respetar y proteger la dignidad humana, y mantener y defender los derechos humanos de todas las personas.

Todos los actos de violencia son condenables, los ciudadanos que atentan contra la vida, la integridad física, la libertad o la propiedad privada de otros ciudadanos o de los miembros de las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley, cometen delitos que deben ser investigados y sancionados. Del mismo modo, los efectivos policiales que realizan un uso innecesario o

desproporcionado de la fuerza deben ser investigados y sancionados por las instancias correspondientes.

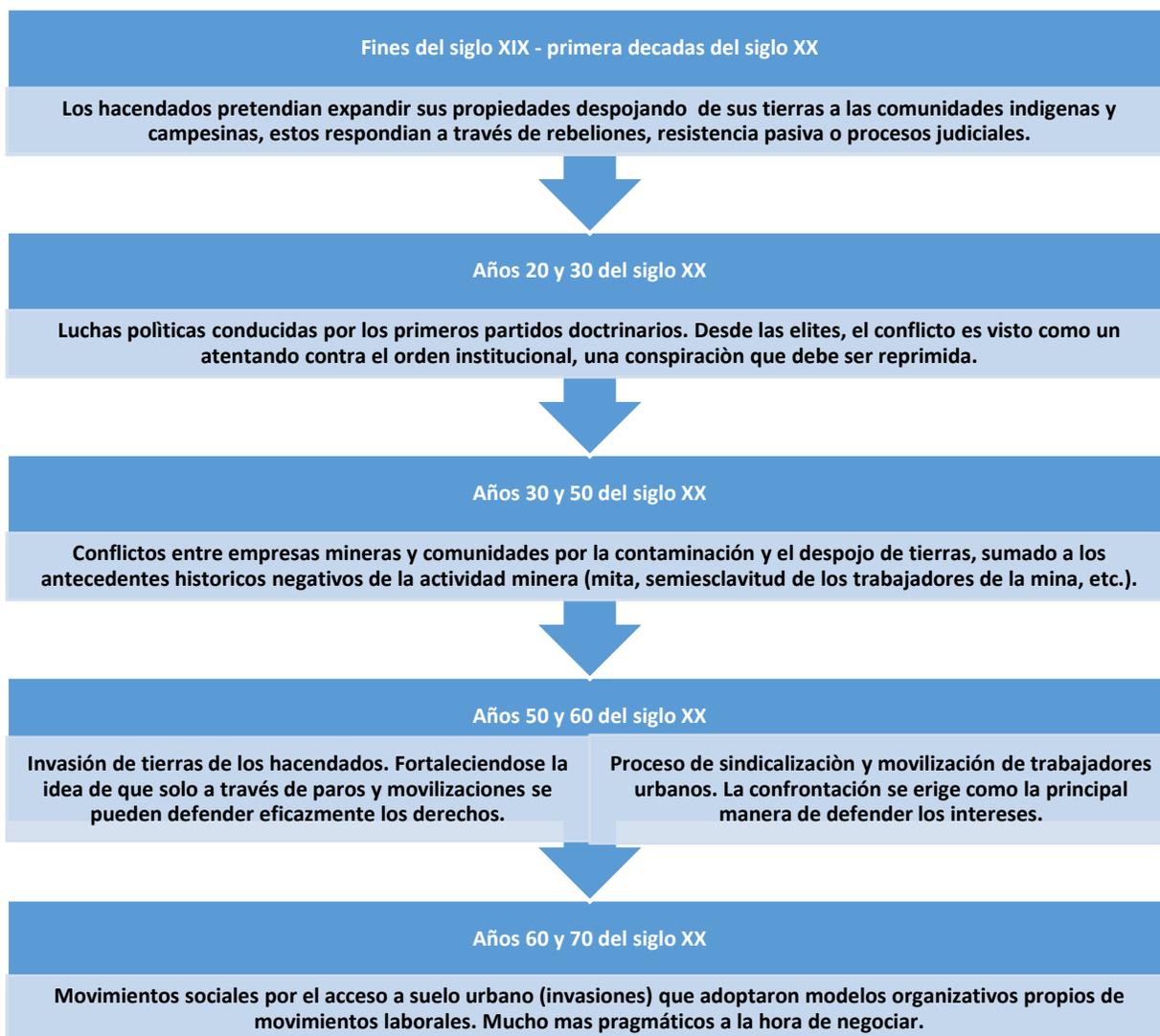
Los funcionarios encargados de reestablecer el orden desempeñan una de las funciones más importantes y peligrosas en la sociedad, por tanto, merecen el respeto, el apoyo total y la colaboración de la comunidad así como de los demás funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Los medios con los que cuentan deben ser idóneos y suficientes para la delicada tarea que se les asigna. Si se aprecia desde el punto de vista humanitario es lo propicio por el nivel de exigencia y riesgo que conlleva la función policial y si se quiere ver en términos pragmáticos, un cuerpo policial bien equipado retrasara el uso de fuerza.

No se puede construir una cultura de derechos humanos en unos años, se trata de un proceso largo que si bien es cierto debe ser encabezada por el Estado, incluye la actuación de muchas otras instituciones. En este trabajo se propone acciones de información a los ciudadanos y la implementación de herramientas de gestión de instrumentos que ya existen. Son medidas que pretenden prevenir la comisión de actos de violencia en medio de los conflictos sociales.

## 8. ANEXOS

### ANEXO 1

**Tabla 1: Conflictos sociales en el siglo XX**



Fuente: Elaboración propia a partir del artículo “Procesos históricos, sociales y políticos: las culturas y el conflicto en el Perú” publicado en la revista Willakniqi<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad. (2013). *Willaqniqi 3. Las culturas y el conflicto en el Perú. Contextos socioculturales*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

## ANEXO 2

### DESARROLLO TEÓRICO DE LOS CONFLICTOS SOCIALES

Dentro de los clásicos de la teoría del conflicto podemos citar a Kriesberg<sup>55</sup> que nos aporta una definición básica del conflicto social:

“Un conflicto social surge cuando dos o más personas o grupos manifiestan la creencia de que tienen objetivos incompatibles. El hecho de que sea “social” significa que nos ocupamos de conflictos entre personas que interactúan; “dos o más” que las personas envueltas en el conflicto se ven a sí mismas como adversarios al tratar de alcanzar sus objetivos; “personas o grupos”, lo que incluye a individuos y organizaciones que reclaman representar a colectivos más grandes como gobiernos, clases o comunidades étnicas.” (Traducción propia).

Por su parte la Defensoría del Pueblo<sup>56</sup> define al conflicto social como “...un proceso complejo en el que grupos sociales, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores, creencias son incompatibles o contradictorios, y esa contradicción puede derivar en violencia”.

En ambos casos observamos que un conflicto social se desata por que las partes tienen objetivos/intereses que son incompatibles o contradictorios. La Defensoría además hace hincapié en la definición del conflicto como un proceso, ya que un conflicto no es un hecho aislado sino más bien una concatenación de hechos que alcanza su culmen cuando el conflicto alcanza la fase crisis.

Finalmente, y para completar esta definición citamos a Coser, que afirma que en vista de que nunca hay una completa concordancia entre lo que los individuos y los grupos dentro de un sistema consideran su justo derecho y el sistema de distribución, el conflicto sobreviene cuando diversos grupos e individuos frustrados se esfuerzan por aumentar su parte de

---

<sup>55</sup> Kriesberg, L. (2007). *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution* (3rd ed.). Maryland: Rowman & Littlefield INC.

<sup>56</sup> Defensoría del Pueblo. (2012). *Violencia en los conflictos sociales* (No. 156). Lima.

gratificación. La frustración, el descontento y las sucesivas violencias y tensiones llevan necesariamente al conflicto de grupo<sup>57</sup>.

Una vez desatado un conflicto social, las partes intentarían demostrar el poder que poseen, para mostrar cuál es su grado de poder, cada una de las partes intentaría conseguir los mejores resultados posibles para lo cual, recurriría al uso de instrumentos que mayor presión puedan ejercer sobre la otra parte (bloqueos de carreteras, barricadas, sacar tanques militares, etc.)<sup>58</sup>.

La negociación normalmente tomaría lugar cuando una de las partes demuestra, a través de la violencia, que es más poderosa que la otra, entonces la obliga a sentarse y negociar<sup>59</sup>.

En nuestro medio, el conflicto suele ser visto como una patología social a la que se le atribuye connotación negativa. Muchos consideraban o siguen considerando que la sociedad perfecta es aquella sociedad sin conflictos, de hecho existen sectores que condenan las protestas y los conflictos, observándolos como algo traumático, peligroso y en definitiva, como un fenómeno evitable. Ergo, estudios sociológicos han postulado al conflicto social como un mecanismo de innovación y cambio social. Insistiendo en la idea del conflicto social como inherente a cualquier sociedad, que tiene el potencial de promover importantes cambios sociales. De hecho, autores como Kriesberg<sup>60</sup> afirman que no hay cambio sin conflicto, aunque puede haber conflicto sin cambio e incluso tener resultados destructivos. De modo que hoy en día, pareciera haberse asumido que el conflicto es parte de los procesos sociales y que en una gran mayoría de los casos, si se manejan a través de procesos dialógicos, pueden representar oportunidades de avance para los sectores menos favorecidos de la población<sup>61</sup>.

Desde una perspectiva analítica, Calderón refiere que la situación ideal es aquella donde existen, a la vez, tanto conflictos sociales como capacidades institucionales y constructivistas para procesarlos. Esa sería la mejor manera de avanzar que tienen las sociedades democráticas; es la mejor forma, también, de crear condiciones innovadoras y sostenibles de desarrollo. En ese mismo sentido, Coser<sup>62</sup> afirma que una sociedad bien integrada tolerará e incluso recibirá con agrado el conflicto de grupo; solo ha de temerlo la que esté débilmente integrada. De acuerdo a este autor no todos los sistemas sociales contienen el mismo grado

---

<sup>57</sup> Coser, L. (1957). Social Conflict and the Theory of Social Change. In *The British Journal of Sociology*, 8, 197–207.

<sup>58</sup> Calderón, F., Fontana, L., Nava, M. I., & Pacheco, H. (2012). *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Coser, L. (1957). *Social Conflict and the Theory of Social Change*. In *The British Journal of Sociology*, 8, 197–207.

de conflicto y tensión, las fuentes y la incidencia de la conducta conflictiva varían en cada sistema particular según el tipo de estructura y según las pautas de movilidad social, la adscripción y la adquisición de status y de distribución del poder y la riqueza escasos, así como del grado en que los actores componentes acepten dentro de diferentes subsistemas una forma específica de distribución de poder, recursos y estatus.

Por lo que entendemos que el grado de conflicto y tensión en el caso peruano estará determinado por las características de la conflictividad peruana a la que nos hemos referido en el punto anterior. Asimismo, debemos resaltar que a diferencia de sus pares Latinoamericanos, el Perú es una sociedad con una alta capacidad e intensa tradición de movilización y, por otro lado, una débil e ineficiente capacidad constructivista de procesar los conflictos en los marcos institucionales<sup>63</sup>; el resultado son altos niveles de conflictividad social, tanto en términos de cantidad de conflictos como de actos de violencia.

En vista de que los conflictos sociales se pueden desatar en todos los ámbitos de la vida social, su clasificación se torna complicada. Dado el alto nivel de conflictos socioambientales, en especial por la actividad minera, la clasificación peruana le otorga una categoría especial a las actividades extractivas.

---

<sup>63</sup> *Ibíd.*

### ANEXO 3

## FACTORES QUE INFLUYEN EN EL GRAN NÚMERO DE CONFLICTOS SOCIALES

Es indudable el efecto positivo que genera la actividad minera a nivel macroeconómico, principalmente en el aumento de las exportaciones y en el crecimiento económico del país. Sin embargo a diciembre de 2015, de los 143 conflictos sociales activos se reportaron 112 casos de carácter socioambiental, de los cuales 91 estaban relacionados a la explotación minera<sup>64</sup>. ¿Por qué crece la conflictividad socioambiental en el país?

De la revisión de la bibliografía sobre conflictos sociales en el Perú, podemos identificar algunas características de la conflictividad peruana actual que favorecen el crecimiento exponencial de conflictos sociales de carácter socioambiental:

#### **Débil institucionalización del conflicto**

La ausencia de esquemas institucionales<sup>65</sup> eficaces para enmarcar el diálogo entre los principales actores (Estado, empresa y comunidades), no permite canalizar los conflictos, propiciando a su vez la radicalización de posturas de los dirigentes locales y en el estallido de protestas violentas.

Por otro lado, la institucionalidad para medir los impactos ambientales de las actividades extractivas es relativamente reciente. Todavía subsiste una limitada capacidad de regulación y supervisión para gestionar, medir y revisar impactos ambientales, lo que disminuye aún más la confianza de la población en el papel regulador del Estado.

Frente a la ausencia de partidos políticos con presencia en las zonas de conflicto que permitan articular y canalizar las demandas de la población ante las empresas y el propio Estado, el único camino que percibe la población es la movilización y la protesta.

---

<sup>64</sup> Defensoría del Pueblo. (2015a). Reporte de Conflictos Sociales No 142, Diciembre 2015. Lima.

<sup>65</sup> El sistema institucional es el articulador de las normas y, al mismo tiempo, el proveedor de las garantías que disminuyen las incertidumbres; se consolida con el tiempo generando reglas que favorecen la afirmación de las condiciones preliminares del sistema y la acción social.

## **Las comunidades no perciben el impacto positivo de la minería**

Pese a que muchos actores hablan del impacto de las industrias extractivas a nivel macroeconómico, no está claro cuál es el impacto real de esta actividad en el proceso de desarrollo local y regional<sup>66</sup>. Nos referimos a los beneficios que logran percibir las familias de los distritos mineros en su día a día. Se habla mucho de la generación de empleo pero lo cierto es que las empresas mineras, y en especial las más modernas tienen problemas para absorber mano de obra local ya que se trata, la mayoría de las veces, de mano de obra no cualificada. Las oportunidades económicas que genera la minería e el comercio local son mejor aprovechadas por las familias menos pobres ya que estas tienen capital y pueden asumir mayores riesgos para establecer pequeños y medianos negocios.

Generando la creencia extendida entre las comunidades y áreas en donde se realizan actividades extractivas de que los beneficios económicos de la empresa no son compartidos con la comunidad, o bien que estas perciben una ínfima parte. Los problemas en la distribución de los beneficios económicos de la extracción de recursos naturales contribuyen a reforzar la sensación de que la empresa llega a la zona a contaminar, o utilizar, en el mejor de los casos, la tierra y el agua sin beneficiar a la comunidad adecuadamente.

## **La ineficaz distribución de los beneficios de las actividades mineras e hidrocarburíferas**

La actual metodología de distribución del canon minero ha demostrado que no es eficaz para alcanzar el desarrollo de los distritos beneficiarios ya sea por la irrelevancia o desacierto con el que se realizan algunas inversiones, la corrupción o por la ausencia de capacidades de gestión de sus autoridades. Además esta la deficiente metodología de distribución, que lejos de conllevar al desarrollo social y económico de los distritos beneficiarios ha propiciado escandalosos casos de corrupción.

---

<sup>66</sup> Glave, M., & Kuramoto, J. (2007). La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. In Investigación, políticas y desarrollo en el Perú (1st ed., pp. 135–180). Lima: GRADE.

De modo que la capacidad de los Gobiernos locales y regionales para invertir eficaz y eficientemente los recursos que la minería genera (canon por ejemplo), contribuyendo a incrementar la desconfianza y frustración entre la población.

### **La minería constituye un peligro (real o percibido) para el medio ambiente**

Las operaciones mineras están condicionadas por percepciones negativas que generan desconfianza en la población pero al mismo tiempo por grandes expectativas de desarrollo que se construyen sobre la base de sus experiencias previas y de experiencias similares cercanas.

Tomando en cuenta además la responsabilidad histórica de la minería en el deterioro ambiental y el poco respeto que algunas empresas han mostrado por los derechos humanos de las poblaciones cercanas a los yacimientos mineros, y que con el paso del tiempo ha construido una percepción negativa de la actividad minera que se traduce en el rechazo de las comunidades campesinas e indígenas. Lamentablemente esto afecta incluso a las empresas que utilizan tecnologías ambientalmente limpias y practican políticas de responsabilidad social corporativa.

### **Se percibe a la minería como una actividad económica incompatible a la agricultura**

Muchas de las oposiciones a los proyectos mineros tienen que ver con el impacto de la minería en la cantidad y en el costo de la mano de obra para la agricultura. Los propietarios de terrenos agrícolas perciben a la minería como un competidor que encarecerá y reducirá la mano de obra disponible para los campos de cultivo.

Por otro lado, las actividades extractivas deben lidiar con el manejo de recursos naturales altamente críticos como el agua, entrando en conflicto con otros usos como la agricultura, configurando una situación con actividades económicas aparentemente incompatibles.

### **La población espera que la empresa sustituya al Estado para mejorar las condiciones socioeconómicas de sus comunidades**

Las áreas de exploración y explotación de recursos naturales en el Perú son al mismo tiempo zonas con alta concentración de pobreza, profundas brechas sociales, ausencia histórica del

aparato estatal, tejido social fracturado y presencia de pueblos indígenas, campesinos o alto andinos con fuertes lazos con sus respectivos ecosistemas<sup>67</sup>. Estas poblaciones que históricamente han sufrido de la ausencia del gobierno y por tanto no han tenido acceso a servicios públicos en condiciones dignas, suelen asumir que la empresa es el actor encargado de promover el desarrollo local y perciben esto como «una obligación» de la empresa, pues se entiende que debe apoyar a la zona de cuyos recursos naturales se va a beneficiar<sup>68</sup>. Sin que esto anule la percepción de riesgo del impacto de la actividad de la empresa sobre el medio ambiente, por lo que las exigencias de beneficios y proyectos suelen ir de la mano con manifestaciones de riesgo de contaminación y la exigencia de medidas de control

### **La población quiere participar de la gestión de los recursos naturales**

En la actualidad, a nivel latinoamericano y particularmente en el Perú, existe una gran demanda de participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales, a la vez que se advierte un rotundo rechazo a la imposición de decisiones desde el gobierno central, en especial de las poblaciones locales que no han sido consultadas. Hoy en día podemos observar que los conflictos se producen durante las etapas de exploración y elaboración de estudios para los proyectos mineros, anteriormente los conflictos estallaban cuando ya se había iniciado la operación (Tintaya, Yanacocha y Antamina)<sup>69</sup>. Presenciamos entonces una nueva cultura social y ambiental en torno a las industrias extractivas<sup>70</sup>.

Algunos señalan que el Convenio 169 ha dificultado la situación para muchas empresas, dado que se utiliza como pretexto para presentar reivindicaciones o demandas que están más allá de lo que las empresas pueden cumplir. Sin embargo, desde el punto de vista de los defensores de los pueblos indígenas a pesar de los avances normativos<sup>71</sup>, la participación de las comunidades afectadas (campesinas e indígenas) en las decisiones que habilitan la

---

<sup>67</sup> *Ibíd.*

<sup>68</sup> Moreno, G. (2014). *El caso Las Bambas*. En Minería, conflicto social y dialogo, pp. 125–164. Lima: ProDiálogo, Prevención y Resolución de Conflictos.

<sup>69</sup> de Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revezs, B., Lanata, X., & Tanaka, M. (2009). *Minería y Conflicto Social* (1st ed.). Lima: CBC, CIPCA, CIES, IEP.

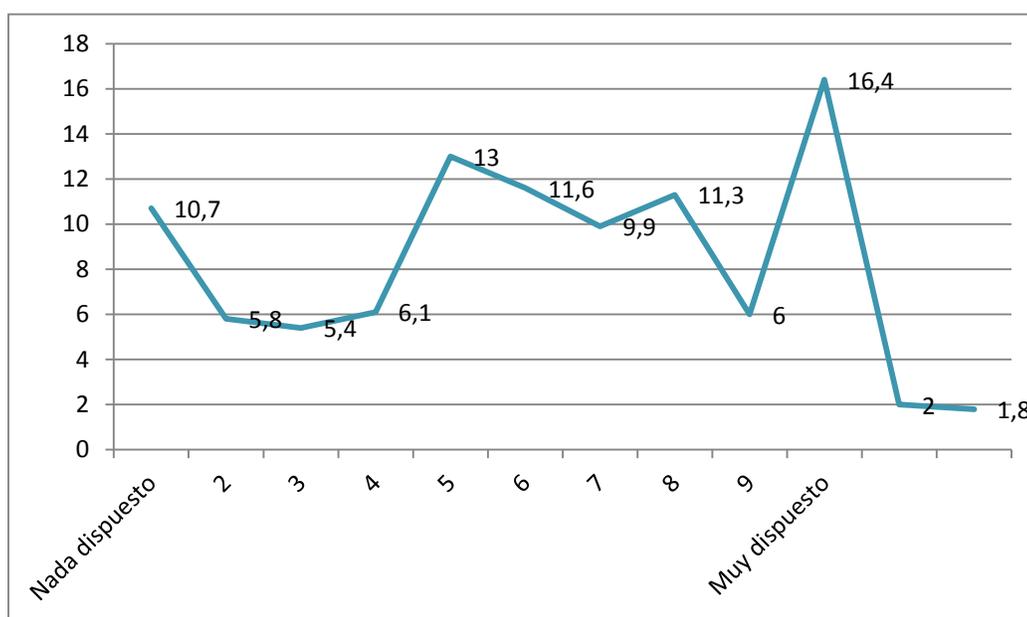
<sup>70</sup> *Ibíd.*

<sup>71</sup> El derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas se incorporó a la legislación peruana con la entrada en vigencia del Convenio N° 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante Convenio N° 169 de la OIT), en febrero de 1995. La Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, fue recién promulgada el 6 de setiembre de 2011 y su reglamento, Decreto Supremo N° 001-2012-MC, aprobado el 02 de abril de 2012.

explotación de recursos naturales en sus territorios sigue siendo: irregular, esporádica, frágil e incompleta.

De hecho observamos que la disposición de la ciudadanía para salir a las calles y reclamar por la explotación de los recursos naturales es alta, solo el 10,7% de la población no tiene ninguna disposición para salir a las calles y protestar (grafico 3). Asimismo, el 86% de la población esta de acuerdo con que el Estado consulte a las comunidades campesinas y nativas sobre temas que puedan afectar sus territorios y recursos naturales<sup>72</sup>.

**Gráfico 4: ¿Cuan dispuesto se encuentra para salir a marchar por la explotación de los recursos naturales?**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Latinobarómetro

### **Contraposición de formas de vida**

Muchas veces, los conflictos socioambientales son la expresión (síntoma) de la tensión entre modos de vida y cosmovisiones sobre lo que implica el desarrollo<sup>73</sup>. En los conflictos sociales

<sup>72</sup> Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2013). *Encuesta de opinión de la población peruana en relación con los derechos humanos*. Lima: Dirección General de Derechos Humanos, y Dirección de Políticas y Gestión de Derechos Humanos.

<sup>73</sup> *Ibíd.*

vinculados a la explotación de recursos naturales los intereses de los actores primarios no solo están determinados por racionalidades económicas, sino que además se advierte un fuerte componente cultural producto del desencuentro de diferentes valores y formas de ver la vida.

### **Las comunidades perciben un Estado parcializado a favor de las empresas mineras**

Las comunidades suelen mostrar una mezcla de temor y expectativa frente a la industria extractiva, perciben al Estado como un agente inclinado a la promoción de la actividad minera; las empresas por su parte, ven al Estado como un débil garante del orden público y un asignador ineficiente de recursos y servicios públicos a la comunidad. De este modo se generan tensiones, que junto a las causas estructurales de la conflictividad, devienen en conflictos puntuales.

### **La presencia de actores secundarios con agendas ocultas**

Algunas organizaciones (ONG) y/o dirigentes que están detrás de comités, frentes de defensa y otro tipo de plataformas y que en algunos casos poseen agendas ocultas o conductas oportunistas, dificultan los debates entre las partes directamente concernidas.

La mayoría de los pliegos de reclamos de los comités de lucha de las comunidades campesinas e indígenas giran en torno a muchos de los puntos que líneas arriba se han desarrollado. Por tanto suelen ser una combinación en torno a la posibilidad de obtención, por parte de las comunidades, de mayores beneficios de la presencia minera, el respeto de sus modos de vida, así como el cuidado de los recursos naturales, tanto por un interés vinculado al desarrollo de actividades económicas tradicionales (agropecuaria) como a la preservación del medio ambiente<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> *Ibíd.*

## ANEXO 4

### BIBLIOGRAFIA

- Aín Bilbao, G. (2014). *Institucionalidad para el diálogo y la prevención de conflictos. El caso peruano*. (1st ed.). Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Asamblea General de la ONU. (1979). Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- Barrantes, R., & Peña, J. (2007). *Conflictos sociales y respuestas del Estado: del orden interno a la protección de derechos* (No. 1). Lima. Retrieved from [http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/conflictos\\_sociales\\_y\\_respuestas\\_del\\_estado.pdf](http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/conflictos_sociales_y_respuestas_del_estado.pdf)
- Bedoya, C. (2014). Evolución y tendencias de los conflictos sociales y ambientales en el Perú: una lectura general. In *Minería, conflicto social y diálogo* (1st ed., pp. 25–48). Lima: ProDiálogo. Prevención y Resolución de Conflictos.
- Bobbio, N. (1985). La crisis de la democracia y la lección de los clásicos. In Ariel (Ed.), *La crisis de la democracia* (pp. 5–25). Barcelona.
- Calderón, F., Fontana, L., Nava, M. I., & Pacheco, H. (2012). *La protesta social en América Latina*. (Siglo Veintiuno Editores, Ed.) (1st ed.). Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Carreño, I., & Salcedo, J. (2015, October). Gobierno actuará con firmeza ante violencia en Las Bambas . *La República* . Lima.
- Chávez Alvarez, J. (2015, September). Minería y desarrollo nacional: Impactos y perspectivas. *Desde Adentro. Revista de La Sociedad Nacional de Minería, Petróleo Y Energía*.
- CNDDHH, IDL, Aprodeh, & Fedepaz. (2015). *Comentarios, críticas y propuesta respecto del proyecto de Ley que regula el empleo de la fuerza por parte del personal de la Policía Nacional del Perú, publicado por el Ministerio del Interior*. Lima.
- Coser, L. (1957). Social Conflict and the Theory of Social Change. *The British Journal of Sociology*, 8, 197–207.
- De Echave, J., Diez, A., Huber, L., Revezs, B., Lanata, X., & Tanaka, M. (2009). *Minería y Conflicto Social* (1st ed.). Lima: CBC, CIPCA, CIES, IEP.

- Defensoría del Pueblo. (2015a). *Reporte de Conflictos Sociales N° 142, Diciembre 2015*. Lima.
- Defensoría del Pueblo. (2015b). *Reporte Mensual de Conflictos Sociales N°. 140, Octubre 2015*. Lima. Retrieved from <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/48reporte-mensual-conflictos-sociales-140-octubre-20.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2012). *Violencia en los conflictos sociales* (No. 156). Lima. Retrieved from <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-156.pdf>
- Delcore, A. L., & Malpartida, E. (2015, April). Cuando el bloqueo de carreteras se vuelve un arma política . *El Comercio*. Lima.
- Desconocido. (2015, May). Tía María: Policías enviados a provincia de Islay se sienten abandonados . *Perú 21*. Lima.
- Fernández, A., Borja, C., García, P., & Hidalgo, R. (2010). *Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos en las intervenciones de cooperación para el desarrollo*. (L. Acebal, Ed.). Madrid: Red Enderechos. Retrieved from [http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes y gu%C3%ADAs/GUIA ENFOQUE DDHH + NIPO + logo AECID.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20gu%C3%ADAs/GUIA%20ENFOQUE%20DDHH%20+%20NIPO%20+%20logo%20AECID.pdf)
- Glave, M., & Kuramoto, J. (2007). La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta por saber. In *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú* (1st ed., pp. 135–180). Lima: GRADE.
- Güendel, L. (2000). La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía. In S. Reuben Soto (Ed.), *Política social: vínculo entre Estado y sociedad* (1st ed., pp. 169–218). San José de Costa Rica : Editorial de la Universidad de Costa Rica. Retrieved from <http://www.civilisac.org/web/wp-content/uploads/derechos-humanos-y-polc3adticas-pc3bablicas-guendel.pdf>
- Guerrero, L. F., & de Santiago, A. (2013, March). El uso legítimo de la fuerza policial: breve acercamiento al contexto mexicano. *Ciencia Jurídica* , 31–59.
- Idme, M. (2015, May). Tía María: Policía Nacional tras los pasos de “espartambos” en Islay. *Perú 21*. Lima.
- Kriesberg, L. (2007). *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution* (3rd ed.). Maryland: Rowman & Littlefield INC.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2014). *Manual de deberes fundamentales: nociones básicas*. (1st ed.). Lima: Dirección General de Derechos Humanos.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2015). *Curso: aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la gestión pública* . Lima: MINJUS.

Neojovich, H., Salazar-Soler, C., Suárez, M., Glave, L., & Salas, M. (2009). *Compendio de Historia Económica del Perú II: Economía del periodo colonial temprano* . (O. del Pozo, Ed.) (1st ed.). Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

Oficina Nacional de Dialogo y Sostenibilidad. (2013). *Willaqniki 3. Las culturas y el conflicto en el Perú. Contextos socioculturales*. (Lima ). Presidencia del Consejo de Ministros. Retrieved from <http://www.pcm.gob.pe/transparencia/willaqniki/willaqniki03.pdf>

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. (2014). *Módulo 1. El conflicto social y el diálogo: enfoques y conceptos*. Lima . Retrieved from <http://onds.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/09/Modulo-01.pdf>

Organización Mundial de la Salud. (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Washington D.C. : Oficina Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud. Retrieved from [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/es/summary\\_es.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf)

Ormachea, I. (2014). Enfoques de intervención constructiva en conflictos sociales. In *Minería, conflicto social y diálogo* (1st ed., pp. 49–80). Lima: ProDiálogo. Prevención y Resolución de Conflictos.

Sarti, S. (2014). Rasgos de la conflictividad guatemalteca en el panorama actual. Las Charcas: Fundación Propaz.

Vargas, J. (2015, June). ¿Por qué es tan importante la minería para el Perú? . *El Comercio* . Lima.

Yañez, J. A. (2015). *Fuerza Pública y uso policial de la fuerza en México* .