

LA VIOLENCIA EN LOS CONFLICTOS SOCIALES DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS



Viceministerio de Derechos
Humanos y Acceso a la Justicia

Resumen

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 socioambientales¹ 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 muertos², entre civiles y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley³.

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

² Ídem.

³ 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). Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

LA VIOLENCIA EN LOS CONFLICTOS SOCIALES DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

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.

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 sencillamente contradictoria. Los actos de violencia ponen en riesgo, y en el peor de los casos, vulneran derechos fundamentales de los manifestantes, los miembros de las fuerzas policiales y militares pero además vulneran derechos fundamentales de personas totalmente ajenas al conflicto.

Los medios de comunicación suelen informar del número de heridos, muertos y daños a la propiedad privada producto de los enfrentamientos entre los manifestantes y las fuerzas del orden, cuando se redactan notas periodísticas relacionadas a los conflictos sociales no se suele visibilizar la afectación a otros derechos fundamentales. Y es que además de la amenaza directa de muerte y lesiones como consecuencia de la violencia, los conflictos violentos pueden elevar las tasas de morbilidad y mortalidad de la población por diversos cauces indirectos, cuando se limita el acceso a los alimentos, o cuando se impide el acceso a las infraestructuras que desbaratan servicios públicos esenciales como el transporte público o la atención médica. Asimismo se registran pérdidas económicas importantes para el Estado por las horas de trabajar en las instituciones públicas, las horas escolares perdidas y otros servicios públicos dejados de prestar.

Además, los actos de violencia en los conflictos sociales afectan el comercio y otras actividades empresariales, generando pérdidas económicas y limitando el acceso de la población a alimentos frescos, ya que el desabastecimiento de bienes, en especial el de los alimentos, encarecen 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. 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 o los daños a la propiedad; que sin dejar de ser importantes no reflejan la envergadura de los efectos de la violencia.

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.

Al respecto, 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 humanos⁴. 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 un 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).

Por ello, una de las principales preocupaciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 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, terminan desnaturalizando la función social que deben cumplir de los conflictos sociales.

No es objeto de esta publicación analizar las causas de los conflictos sociales ni los mecanismos de solución o transformación, ya que ello corresponde a otras instancias como la Defensoría del Pueblo, la 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 fomentar 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 derecho.

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.

Conforme a la Constitución Política y a la legislación que establece las reglas al empleo de la fuerza por miembros de las fuerzas del orden, el principal responsable de reestablecer el orden en caso de un conflicto social es la Policía Nacional del Perú⁵. En un Estado democrático y de derecho, el uso de la fuerza no puede ser ejercido al arbitrio de los miembros de las fuerzas del orden sino que se deben establecer normas generales que establezcan quién está autorizado a ejercer la fuerza, en qué

⁴ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2015). *Curso: aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la gestión pública*. Lima: MINJUS.

⁵ Las Fuerzas Armadas solo intervienen excepcionalmente.

LA VIOLENCIA EN LOS CONFLICTOS SOCIALES DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

circunstancias, a través de qué procedimientos, y en qué medida. Con este fin, recientemente se han aprobado un conjunto de normas que establecen el marco legal de actuación de las fuerzas encargadas de reestablecer el orden.

Cuando se analiza o se debate sobre el uso de la fuerza por parte del Estado debemos tener como marco de medición aquello que constituye su finalidad y le otorga sentido: la defensa y protección de las personas. El ejercicio de la función policial está estrechamente relacionada a los derechos humanos, en principio, la policía actúa para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos y lo hace dentro de los límites y responsabilidades que establecen la constitución y las leyes, pero además tomar en cuenta, los policías gozan de los mismos derechos que el resto de la población, y su derecho a la vida y a la integridad personal también deben ser garantizados.

De acuerdo a la normativa vigente el uso de la fuerza en el cumplimiento del deber se sustenta en tres principios: legalidad, necesidad y proporcionalidad. Es decir, el uso de la fuerza debe orientarse al logro de un objetivo legal cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del objetivo, y debe corresponderse a la resistencia ofrecida, al peligro que representa la persona o la situación a controlar. De acuerdo a las normas, la fuerza debe utilizarse de manera progresiva y diferenciada, es decir, las fuerzas del orden deben emplear medios y métodos teniendo en cuenta el nivel de cooperación, resistencia o agresión que represente la persona a intervenir o la situación a controlar. En general, las fuerzas del orden deben advertir del uso de la fuerza salvo que por las circunstancias resultara inadecuada por poner en riesgo la vida y la integridad propia o de otras personas.

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 retrasará el uso de fuerza en la medida en que no se verá inmediatamente amenazado por las conductas violentas de los manifestantes.

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 Diálogo 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 cotidianos 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.