



REPORTE SOBRE EL DIÁLOGO

Estado actual de la participación de la
Defensoría del Pueblo en espacios de diálogo en
conflictos sociales a diciembre de 2016

Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la
Gobernabilidad
conflictos@defensoria.gob.pe

Marco conceptual

SOBRE EL DIÁLOGO DEFENSORIAL

La intermediación de la Defensoría del Pueblo en los conflictos sociales consiste en realizar actuaciones defensoriales orientadas a facilitar la comprensión del problema que suscita el conflicto, de manera que a través de la promoción del diálogo se pueda arribar a acuerdos que permitan solucionar dichos problemas. La Defensoría del Pueblo privilegia la solución surgida del diálogo entre las partes dentro del marco legal vigente. En ese sentido, existen múltiples formas a través de las cuales se pueden canalizar el diálogo como forma de resolver un conflicto social:

- **Interposición de buenos oficios:** Son gestiones muy puntuales que la Defensoría del Pueblo puede realizar para contribuir al avance de una negociación entre los actores del conflicto social.
- **Mesas de diálogo:** Es la denominación que se le da a procesos de diálogo en los que se negocia de manera directa o mediada. Participan representantes de entidades del Estado, representantes de organizaciones sociales, empresas y otros que se evalúe conveniente convocar. Las mesas pueden ser convocadas por cualquiera de las partes, por lo general es el Estado el que convoca su conformación. La Defensoría del Pueblo colabora en la creación y mantenimiento de estos espacios pero puede también cumplir funciones de mediación si las partes se lo solicitan y si sus condiciones de intervención son aceptadas por ellas. Es indispensable para la Defensoría del Pueblo que la voluntad de dialogar sea indubitable, que quede claro el objetivo del diálogo, las reglas de participación, la acreditación de representantes, la definición de agenda, el rol del mediador, el cronograma, etc. De acuerdo a la evaluación que se realice se establecerá el rol que la Defensoría del Pueblo cumplirá en cada mesa de diálogo.
- **Comisiones de Alto Nivel:** Es una modalidad de negociación directa entre autoridades nacionales o sus representantes, los grupos sociales y las empresas. La Defensoría del Pueblo puede en estos casos actuar como observadora, sin que esto limite su capacidad de pronunciarse sobre el tema. Se debe cuidar que la imagen institucional de órgano autónomo no sea afectada en estas comisiones.

1.1 LAS FASES DEL DIÁLOGO DEFENSORIAL

Es posible distinguir hasta ocho fases en un proceso de diálogo promovido por la Defensoría del Pueblo, en torno a un conflicto social:

- Fase Previa.
- Fase 1. Inicio.
- Fase 2. Las partes se expresan.
- Fase 3. Situarnos.
- Fase 4. Avanzar hacia la solución.
- Fase 5. Acuerdos.
- Fase 6. Verificación.
- Fase 7. Seguimiento.

FASE PREVIA

- Una vez conocida la información disponible, los representantes de la Defensoría del Pueblo deben analizar el problema, los actores, la respuesta del Estado, el contexto, y evaluar el grado de intervención de la institución en el manejo del conflicto social. Dependiendo del caso se solicitará la participación de otras adjuntías o programas. En esta fase es necesario tomar contacto inicial con las cabezas de las partes en conflicto a fin de conocer su percepción de los hechos, las motivaciones que tienen para haber actuado así, lo que pretenden con esas medidas, cómo creen que podría solucionarse el problema, las condiciones que plantean para aceptar un mecanismo de diálogo, qué institución o persona creen que debe intermediar en el diálogo y con la participación de cuales otras.
- Toda intervención debe ser planificada. Es decir, debe precisarse los objetivos que se espera alcanzar, las actividades que se piensa desarrollar y las estrategias que se emplearán para ello. El curso de los acontecimientos permitirá adecuar el plan inicial a lo que la realidad vaya demandando.
- En la medida de lo posible, conviene informarse sobre los componentes culturales del conflicto y sobre el perfil y trayectoria de los actores.
- Ponerse en contacto con la más alta autoridad política a cargo, así como de las fuerzas del orden en el lugar. Conocer sus planes de intervención y discutir su conveniencia. Fijar la posición de la Defensoría del Pueblo en consulta con las más altas instancias internas. Evaluar si hay condiciones para el diálogo. Se considera que hay condiciones cuando las partes en conflicto manifiestan su deseo de pasar a una etapa de diálogo, cuando la medida de fuerza queda en suspenso o hay el compromiso de levantarla una vez instalado el mecanismo de diálogo (la expresión “no hay diálogo mientras se mantenga la medida de fuerza” debe interpretarse de la siguiente manera: 1. el diálogo al que se refiere es al mecanismo formalmente instalado; 2. antes de que se instale este mecanismo es indispensable buscar el diálogo justamente para llegar a acuerdos mínimos sobre cómo dialogar formalmente; 3. en algunos casos se tendrá que dialogar formalmente así se mantenga la medida de fuerza cuando una intervención represiva puede tener un alto costo).
- Procurar fortalecer la intervención defensorial con el respaldo de la iglesia, de alguna organización de la sociedad civil bien acreditada, del Ministerio Público, el Colegio de Periodistas, etc. Evaluar la conveniencia de esta alianza en función al conflicto social y al lugar.
- Tener a la mano los números telefónicos de autoridades y dirigentes vinculados al conflicto.
- Si se trata de un conflicto en el que se ha desatado la violencia, es indispensable evaluar el riesgo personal de una intervención en esas circunstancias y consultar sobre su viabilidad.
- Si la violencia se hubiera desatado, advertir a la autoridad policial sobre el uso racional y proporcionado de la fuerza. Monitorear los acontecimientos directamente (sin portar chaleco u otro distintivo defensorial) o a través de personas confiables, a fin de informar a la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad sobre lo que viene ocurriendo. Mantener la comunicación con el oficial a cargo de las operaciones y poner en su conocimiento los hechos de abuso que se hubieren registrado así como los riesgos de mantener una situación en ese estado. Hacer, a través de los medios de comunicación, invocaciones al restablecimiento del orden, al cese del uso de los medios violentos y a favorecer mecanismos de diálogo.

- En caso de que se produzcan detenciones, proceder a visitar las comisarías para verificar la situación de los detenidos; indagar por aquellos que hayan sido conducidos a otros lugares de detención.
- Visitar los hospitales y postas médicas para interesarse por la salud de los heridos, sean ciudadanos o agentes del orden. En todos estos casos tomar las medidas necesarias para que los derechos de las personas sean respetados.
- Informar al Ministerio Público de los ilícitos penales o del peligro inminente de su perpetración a fin de que proceda de acuerdo a sus atribuciones.

FASE 1: INICIO

Si se decide mediar, hay que verificar que las partes acepten la mediación y la persona del mediador. Corresponde a los jefes de Oficinas Defensoriales y Módulos de atención de la Defensoría del Pueblo conducir operativamente la mediación con el apoyo de la Adjuntía de Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad. En algunos casos será el personal de esta Adjuntía el que asuma la mediación.

- El mediador es el portavoz oficial del proceso de diálogo ante las partes y ante los medios de comunicación.
- El espacio físico para el desarrollo del proceso de diálogo debe contar con seguridades y comodidades mínimas.
- Plantear las reglas de juego en el sentido que las partes estén claras de lo que se puede esperar de la mediación. Explicar las fases que contempla la mediación.
- Verificar la acreditación de los portavoces quienes deberán estar autorizados a participar sea porque representan legalmente al Estado o a los particulares o porque poseen un documento que así lo acredita firmado por persona con autoridad suficiente para hacerlo.
- El trato personal debe ser en todo momento respetuoso.
- Considerar la conveniencia de informar a la ciudadanía sobre aspectos generales del avance de la negociación a fin de bajar las tensiones en la comunidad. En ningún caso se harán anuncios sobre preacuerdos o se revelarán detalles de las negociaciones.
- Construir confianza mostrando interés en las personas y sus problemas, la escucha activa y la comunicación verbal y no verbal.
- Poner énfasis en que la participación de las partes debe ser colaboradora y que las salidas al conflicto deben venir principalmente de ellas.
- Si fuera necesario tratar por separado con las partes hay que hacerlo. Generalmente esta decisión se toma cuando hay violencia, cuando hay un amplio desequilibrio de poder, cuando hay desconfianza respecto de la mediación, cuando el mediador necesita más datos de cada una de las partes, cuando el proceso está atascado o en franco retroceso, cuando se vea que es necesario separar a las partes.

FASE 2: LAS PARTES SE EXPRESAN

- Plantear preguntas abiertas que permitan a las partes expresarse con amplitud, desahogarse y proporcionar nuevos elementos.
- Toda información debe ser verificada y entendida en la misma forma por las partes.
- Cuando alguna de las partes guarda silencio lo aconsejable es hacer preguntas abiertas, parafrasear, resumir lo que dijo la otra persona.

- Aquel que hace un cargo tiene la obligación de probar lo que afirma.

FASE 3: SITUARNOS

- Clarificar posiciones, intereses y necesidades de cada una de las partes.
- Definir una agenda común de problemas a partir de los asuntos en conflicto. Se debe formular de la manera más neutral posible de modo que no trasluzca ninguna posición.
- Que reconozcan que tienen un conflicto.
- Aclarar toda referencia que contenga supuestos. Es mejor dialogar sobre hechos.
- Es bueno contextualizar el conflicto pero sin dejar de lado la resolución del asunto concreto.

FASE 4: AVANZAR HACIA LA SOLUCIÓN

- Ir delimitando las necesidades concretas que deben ser satisfechas.
- Recurrir al conocimiento científico y técnico para analizar todas las posibilidades de solución existentes.
- Preguntarse sobre la viabilidad de las soluciones y sobre qué hacer para que fueren viables.
- Separar propuestas de solución, de acuerdos.
- Elaborar propuestas para la satisfacción del aspecto afectivo de las partes. Si fuere necesario habría que considerar el pedido de disculpas.
- Esta fase es la más creativa y el lenguaje debe hacer alusión en todo momento al futuro.

FASE 5: ACUERDOS

- Hay que tener cuidado en la redacción de las actas de modo que lo que allí se diga sea plenamente entendido por las partes y reconocido por ellas de manera explícita.
- Los acuerdos tienen que ser percibidos como una construcción de las partes.
- Verificar que los acuerdos satisfagan las necesidades de las partes.
- Cada uno de los acuerdos tiene que ser concreto y realizable.
- Señalar con precisión quién o quiénes son los responsables de cumplir qué acuerdos y en qué plazo.
- Si un acuerdo requiere de alguna forma normativa señalar en el acta cuál será ésta, qué entidad es la responsable de emitirla y en qué plazo.
- De ser posible, evaluar la satisfacción de las partes.

FASE 6: VERIFICACIÓN

- Debe quedar muy claro quiénes son los responsables de verificar si los acuerdos se han cumplido en la forma y plazos establecidos.
- El resultado de la verificación deberá ser de conocimiento de las partes y eventualmente de la opinión pública.

FASE 7: SEGUIMIENTO

Concluido el proceso, se debe conseguir copia del acta respectiva para el seguimiento de los acuerdos establecidos en la misma. La Defensoría pondrá especial atención en los compromisos de entidades públicas y, de acuerdo a las situaciones, alertará ante retrasos o posibles incumplimientos. Se debe tener presente que el incumplimiento de acuerdos puede implicará la reanudación de las protestas y

eventualmente de la violencia. En los últimos años, de acuerdo con las cifras registradas por la Defensoría del Pueblo a través de sus reportes mensuales de conflictos sociales, alrededor del 50% de los conflictos sociales activos se encuentran en una fase de diálogo.

El cuadro a continuación, muestra la frecuencia de conflictos sociales en diálogo -de abril del 2008 a febrero del 2012-, en comparación con el total de casos activos reportados mensualmente.

Información estadística

A continuación se muestra información estadística oficial, elaborada por la Defensoría del Pueblo a través de sus reportes mensuales de Conflictos Sociales.

I. LOS CONFLICTOS EN PROCESO DE DIÁLOGO

En relación a la fase en la que se encuentran los conflictos activos a diciembre de 2016, podemos ver (Cuadro N.º 1) que el 51.9% se encuentran en fase de diálogo y el 35.3% en desescalamiento (es decir, con mejores condiciones para iniciar un proceso de diálogo).

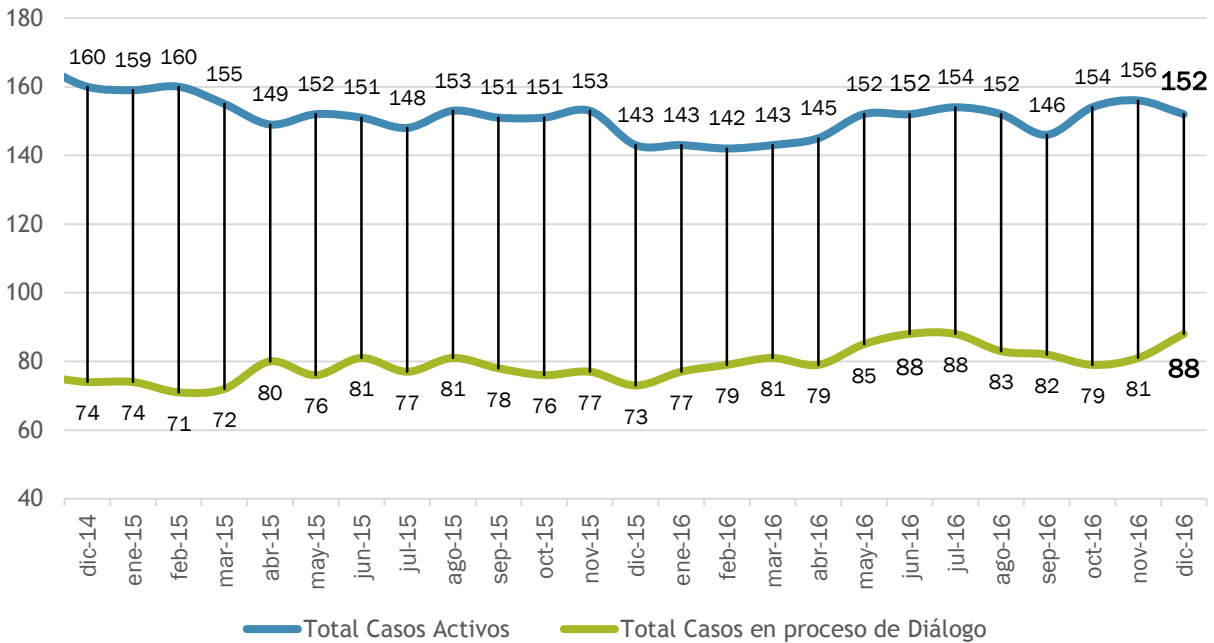
Cuadro N.º 1
PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES ACTIVOS SEGÚN FASE, DICIEMBRE 2016
(Número de casos)

Fase	f	%
TOTAL	156	100.0%
Diálogo	81	51.9%
Desescalamiento	55	35.3%
Escalamiento	14	9.0%
Fase temprana	5	3.2%
Crisis	1	0.6%

Fuente: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

El Gráfico N.º 1 muestra el comportamiento, mes a mes, de los casos activos y de los que se encuentran en proceso de diálogo en los últimos tres años. Se puede apreciar que a partir de diciembre de 2015, la cantidad de casos activos ha ido aumentando ligeramente, de 143 a 152. Asimismo, los casos en diálogo han aumentado de 73 en diciembre de 2015 a 88 en diciembre de 2016.

Gráfico N.° 1
PERÚ: FRECUENCIA DE CONFLICTOS SOCIALES EN DIÁLOGO Y CONFLICTOS ACTIVOS, DICIEMBRE 2014-DICIEMBRE 2016
 (Cantidad de casos)



Fuente: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

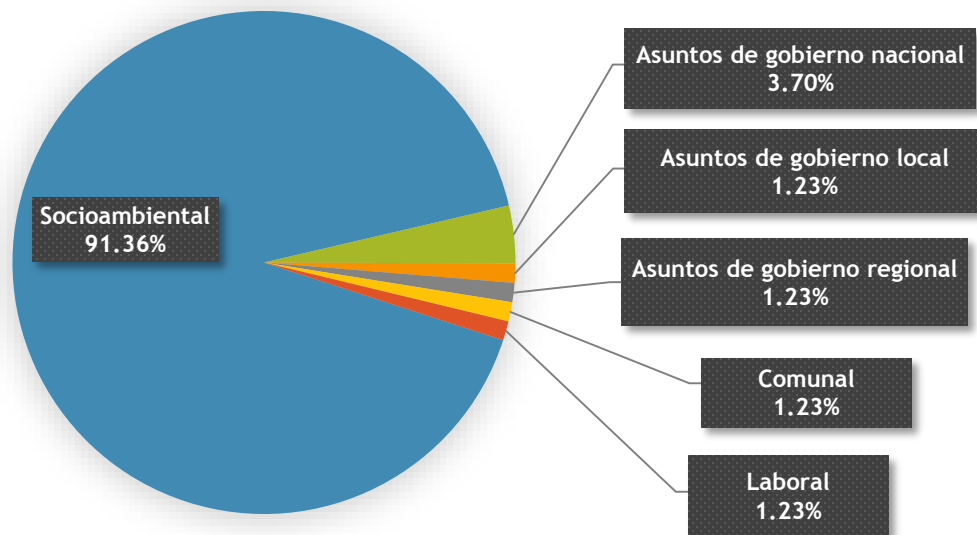
Los conflictos en etapa de diálogo están también distribuidos de acuerdo a su tipología. Tenemos que los socioambientales son los más recurrentes con 74 casos , lo que representa el 91,4% (ver Cuadro N.° 2).

Cuadro N.° 2
PERÚ: CONFLICTOS ACTIVOS EN PROCESO DE DIÁLOGO, SEGÚN TIPO, DICIEMBRE 2016
 (Número de casos)

Tipo	f	%
TOTAL	81	100.0%
Socioambiental	74	91.4%
Asuntos de gobierno nacional	3	3.7%
Asuntos de gobierno local	1	1.2%
Asuntos de gobierno regional	1	1.2%
Comunal	1	1.2%
Laboral	1	1.2%
Cultivo ilegal de coca	-	0.0%
Demarcación territorial	-	0.0%
Electoral	-	0.0%
Otros asuntos	-	0.0%

Fuente: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

Gráfico N.º 2
PERÚ: CONFLICTOS ACTIVOS EN PROCESO DE DIÁLOGO, POR TIPO, DICIEMBRE 2016
(Distribución porcentual)



Fuente: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

II. LA SITUACIÓN DE LOS CONFLICTOS EN PROCESO DE DIÁLOGO

Los conflictos en fase de diálogo registrados a diciembre de 2016 (81 casos) tuvieron diferentes momentos (ver Cuadro N.º 3). Si bien la mayoría de estos casos se encuentra en momento de diálogo en proceso (75,3%) una parte considerable se encuentra suspendido (11,1%). Cabe resaltar que en dos casos el diálogo se rompió (Molebamba-Buenaventura en Apurímac y San José de Baños-Chungar en Huaral).

Cuadro N.º 3

PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES EN ETAPA DE DIÁLOGO, SEGÚN MOMENTO DEL DIÁLOGO, DICIEMBRE 2016 (Número de casos)

Momento	f	%
TOTAL	81	100.0%
En progreso	61	75.3%
Inicio	9	11.1%
Suspendido	9	11.1%
Ruptura	2	2.5%

Fuente: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

Cuadro N.º 4

PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES EN ETAPA DE DIÁLOGO, SEGÚN TIPO, POR MOMENTO DEL DIÁLOGO, DICIEMBRE 2016 (Número de casos)

Tipo	f	%	En progreso	Suspendido	Inicio	Ruptura
TOTAL	81	100.0%	61	9	9	2
Socioambiental	74	91.4%	56	9	7	2
Asuntos de gobierno nacional	3	3.7%	2	-	1	-
Asuntos de gobierno local	1	1.2%	1	-	-	-
Asuntos de gobierno regional	1	1.2%	1	-	-	-
Comunal	1	1.2%	1	-	-	-
Laboral	1	1.2%	-	-	1	-
Cultivo ilegal de coca	-	0.0%	-	-	-	-
Demarcación territorial	-	0.0%	-	-	-	-
Electoral	-	0.0%	-	-	-	-
Otros asuntos	-	0.0%	-	-	-	-

Fuente: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

III. MECANISMOS Y ROL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN LOS PROCESOS DE DIÁLOGO

Los mecanismos de diálogo utilizados en los procesos de diálogo han sido las mesas de diálogo, tanto de negociación asistida (74,1%) como directa (17,3%). Por otro lado, en el 8,6% de los casos se están llevando reuniones preparatorias para el diálogo (ver Cuadro N.º 5).

Cuadro N.º 5

PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES EN ETAPA DE DIÁLOGO, SEGÚN MECANISMO DE DIÁLOGO, DICIEMBRE 2016
(Número de casos)

Mecanismo	f	%
TOTAL	81	100.0%
Mesa de diálogo: negociación mediada o asistida	60	74.1%
Mesa de diálogo: negociación directa	14	17.3%
Reuniones preparatorias para el diálogo	7	8.6%

Fuente: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

Cuadro N.º 6

PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES EN ETAPA DE DIÁLOGO, SEGÚN TIPO, POR MECANISMO DE DIÁLOGO, DICIEMBRE 2016
(Número de casos)

Tipo	f	%	Mesa de diálogo: negociación mediada o asistida	Mesa de diálogo: negociación directa	Reuniones preparatorias para el diálogo
TOTAL	81	100.0%	60	14	7
Socioambiental	74	91.4%	56	11	7
Asuntos de gobierno nacional	3	3.7%	2	1	-
Asuntos de gobierno local	1	1.2%	1	-	-
Asuntos de gobierno regional	1	1.2%	-	1	-
Comunal	1	1.2%	1	-	-
Laboral	1	1.2%	-	1	-
Cultivo ilegal de coca	-	0.0%	-	-	-
Demarcación territorial	-	0.0%	-	-	-
Electoral	-	0.0%	-	-	-
Otros asuntos	-	0.0%	-	-	-

Fuente: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

La Defensoría del Pueblo tiene participación en sesenta y cinco procesos de diálogo a diciembre de 2016. En la mayoría (80,0%) como observadora o colaboradora. También cumple un papel de intermediación (12,3%), de mediación y/o facilitación (6,2%) y promoción (1,5%). Ver Cuadro N.º 7.

Cuadro N.º 7

PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES EN ETAPA DE DIÁLOGO, SEGÚN ROL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN EL ESPACIO DE DIÁLOGO, DICIEMBRE 2016
(Número de casos)

Rol	f	%
TOTAL	65	100.0%
Observador / Colaborador	52	80.0%
Intermediador	8	12.3%
Mediador / Facilitador	4	6.2%
Promotor	1	1.5%

Fuente: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

Cuadro N.º 8

PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES EN ETAPA DE DIÁLOGO, SEGÚN TIPO, POR ROL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO, DICIEMBRE 2016
(Número de casos)

Tipo	f	%	Observador / Colaborador	Intermediador	Mediador / Facilitador	Promotor
TOTAL	65	100.0%	52	8	4	1
Socioambiental	61	93.8%	50	8	3	0
Asuntos de gobierno nacional	2	3.1%	2	-	-	-
Asuntos de gobierno local	1	1.5%	-	-	-	1
Asuntos de gobierno regional	1	1.5%	-	-	1	-
Comunal	-	0.0%	-	-	-	-
Laboral	-	0.0%	-	-	-	-
Cultivo ilegal de coca	-	0.0%	-	-	-	-
Demarcación territorial	-	0.0%	-	-	-	-
Electoral	-	0.0%	-	-	-	-
Otros asuntos	-	0.0%	-	-	-	-

Fuente: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

Dentro de los sesenta y cinco casos en los que participa la Defensoría del Pueblo, el 76,9% son tratados mesas de diálogo asistidas, mientras que el 15,4% son de negociación directa. Por otro lado, el 7,7% de los casos en los que participa la Defensoría se llevan a cabo mediante reuniones preparatorias para el diálogo (ver Cuadro N.º 9).

Cuadro N.º 9

PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES EN ETAPA DE DIÁLOGO, SEGÚN MECANISMO, POR ROL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO, DICIEMBRE 2016
(Número de casos)

Mecanismo	f	%	Observador / Colaborador	Intermediador	Mediador / Facilitador	Promotor
TOTAL	65	100.0%	52	8	4	1
Mesa de diálogo: negociación mediada o asistida	50	76.9%	42	4	3	1
Mesa de diálogo: negociación directa	10	15.4%	8	1	1	-
Reuniones preparatorias para el diálogo	5	7.7%	2	3	-	-

Fuente: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

IV. PROCESOS DE DIÁLOGO Y VIOLENCIA

Finalmente, podemos ver en el Cuadro N.º 10 que en cuarenta y cinco casos en diálogo se presentó al menos un hecho de violencia y que en treinta y uno de estos los hechos sucedieron previos al diálogo.

Cuadro N.º 10

PERÚ: CONFLICTOS SOCIALES EN ETAPA DE DIÁLOGO, SEGÚN TIPO, POR SITUACIÓN DE VIOLENCIA, DICIEMBRE 2016
(Número de casos)

Tipo	Tuvieron al menos un hecho de violencia	Hubo diálogo después de los hechos de violencia (crisis)
TOTAL	45	31
Socioambiental	39	28
Asuntos de gobierno nacional	3	1
Asuntos de gobierno local	1	1
Asuntos de gobierno regional	1	1
Comunal	-	-
Laboral	1	-
Cultivo ilegal de coca	-	-
Demarcación territorial	-	-
Electoral	-	-
Otros asuntos	-	-

Fuente: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

A MODO DE CONCLUSIÓN

La situación del diálogo en los conflictos registrados a diciembre de 2016 ha variado en algunos aspectos con respecto a nuestro reporte anterior (junio de 2016). Es importante resaltar algunos de estos cambios:

- **Disminuyó la cantidad de casos en fase de diálogo.** En junio de 2016 reportamos ochenta y ocho casos en fase de diálogo. A diciembre tenemos ochenta y un casos en diálogo. Esto representa una disminución del 7,9%.
- **Se mantienen las condiciones para el inicio de procesos de diálogo.** Los casos activos que se encuentran fase de desescalamiento son el 35,3%. Si bien el diálogo se puede iniciar en cualquier fase, un conflicto en desescalamiento reúne mejores condiciones para iniciar el diálogo.
- **Mejóro la relación entre casos activos y casos en diálogo.** La proporción de casos en diálogo respecto al total de activos ha disminuido en comparación a junio hasta llegar a 51,9%.
- **Disminuyeron los casos de diálogo en progreso.** Los casos con diálogo en progreso pasaron de setenta en junio a sesenta y uno en diciembre de 2016.
- **La relación entre el diálogo y la violencia se mantiene.** Todavía se registra una buena proporción de casos que pasa a diálogo después de una situación de crisis. En junio de 2016 fueron treinta y cinco, y en diciembre fueron treinta y uno.