



Defensoría del Pueblo

RESOLUCIÓN DEFENSORIAL N° 009-2012/DP

Lima, 26 MAR. 2012

VISTO:

El Informe Defensorial N° 156, denominado "*Violencia en los conflictos sociales*", elaborado por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

ANTECEDENTES:

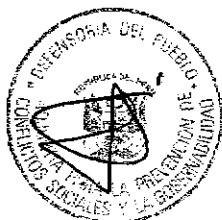
Primero.- La conflictividad social en el Perú. Los conflictos sociales pueden ser definidos como procesos complejos en los cuales sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios. Bajo ciertas circunstancias, estos procesos pueden tornarse violentos.

En los últimos años, la expansión y crecimiento de la economía peruana ha generado, en amplios sectores de la población, expectativas de inclusión en los beneficios del crecimiento y, a la vez, temores respecto del uso y disposición de recursos naturales, de cambios drásticos en sus sistemas de vida y de posibles afectaciones a sus derechos. Este crecimiento se ha producido en el marco de un sistema político y jurídico que tiene limitaciones para canalizar oportunamente las demandas de la población y prestar servicios de calidad.

En ese contexto, el país ha experimentado un incremento sostenido de la conflictividad social y de la intensidad de las protestas públicas. Este incremento ha traído consigo consecuencias negativas en el respeto a los derechos fundamentales, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, el desarrollo económico y la promoción de una cultura de diálogo y paz.

La violencia que se genera en los conflictos sociales ha provocado y provoca las consecuencias más negativas tanto en las personas como en la sociedad en su conjunto. La violencia reiterada refuerza comportamientos agresivos y la idea equivocada de que es un medio eficaz para el logro de los objetivos, desgasta la intermediación política, debilita la autoridad democrática y el sistema de reglas de Derecho, pues confunde el uso de las libertades que garantiza la Constitución Política con la realización de actos ilegales.

Segundo.- La Defensoría del Pueblo y los conflictos sociales. Según el artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, corresponde a esta institución la defensa de los derechos fundamentales de la persona y la comunidad, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. El artículo 26° de su Ley Orgánica la faculta a emitir resoluciones con ocasión de sus investigaciones, a efectos de formular a los funcionarios y servidores de la Administración Pública, advertencias, recomendaciones, recordatorios





Defensoría del Pueblo

de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de medidas adecuadas para el cumplimiento de sus competencias y funciones.

En el contexto de la conflictividad social, desde el año 2004, la Defensoría del Pueblo se ha organizado para atenderlo, desarrollando un Sistema de Monitoreo y Alerta Temprana de Conflictos Sociales que le permite procesar y consolidar información a nivel nacional, a través de sus 38 oficinas defensoriales y módulos de atención y emite un reporte mensual de carácter público. Hasta febrero del 2012, la Defensoría del Pueblo ha publicado 96 reportes de conflictos sociales, lo que le ha permitido aportar a las entidades del Estado, a las organizaciones sociales, a las empresas y a la ciudadanía en general, información actualizada sobre el estado de los conflictos en el país, con el fin de colaborar con la adecuada toma de decisiones de las autoridades y ciudadanos involucrados.

La Defensoría del Pueblo interviene, además, para promover la adecuada gestión de los conflictos sociales, a través de procedimientos institucionales y el empleo de mecanismos de diálogo, con la finalidad de evitar afectaciones a los derechos fundamentales de las personas, sobre todo, cuando la violencia alcanza niveles de confrontación abierta y se afecta la vida, la integridad, la libertad, la tranquilidad, la salud, entre otros derechos.

En ese marco y en tanto no corresponde a la Defensoría del Pueblo resolver directamente los conflictos sociales, su intervención frente a la conflictividad social apunta, principalmente, a prevenir su escalamiento hacia la violencia, alertar sobre sus riesgos, investigar sus causas inmediatas y estructurales, colaborar con el Estado, e incluso mediar cuando las partes se lo solicitan.

CONSIDERANDO:

Primero.- Objetivo del informe. El Informe Defensorial N° 156, denominado "Violencia en los conflictos sociales", tiene como objetivo central contribuir a prevenir la violencia que se produce en los conflictos sociales y evitar que en estos escenarios se produzcan más muertes y otras afectaciones a los derechos fundamentales. En ese sentido, la investigación defensorial no está orientada a señalar responsabilidades, sino a contribuir con el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Policía Nacional para el cumplimiento de sus tareas de restablecimiento del orden público en escenarios de violencia en conflictos sociales.

Del mismo modo, el informe propone la adecuación de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos sobre el uso de la fuerza a la normativa nacional y su aplicación en los conflictos sociales en los que se presentan hechos de violencia. Asimismo, propone mejorar y fortalecer la organización policial para hacer frente a los escenarios de riesgo que producen las acciones de violencia.

Segundo.- El incremento de la conflictividad social y de la violencia en los últimos años. Desde el año 2004, nuestro país ha experimentado un incremento sostenido de la conflictividad social y de la intensidad de las protestas públicas. Este





Defensoría del Pueblo

incremento ha traído consigo consecuencias negativas en materia de respeto a los derechos fundamentales, fortalecimiento de la institucionalidad democrática, desarrollo económico y promoción de una cultura de diálogo y paz.

Los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo muestran que, de 47 conflictos sociales señalados en el primer reporte del año 2004, estos se incrementaron hasta alcanzar un pico de 288 en septiembre del 2009. De acuerdo con el último reporte de febrero del 2012, la cifra de conflictos sociales alcanza los 229.

La mayor cantidad corresponde a conflictos por temática socioambiental. Mientras, en el 2004 estos se reportaron sólo en 4 regiones del país; en el 2005 se extendieron a 7; en el 2006 a 12; en el 2007 alcanzaron a 15; en el 2008, a 19; en el 2009, a 23 y en el 2010 abarcaron 24 regiones.

Este incremento no solo se muestra en su distribución nacional, sino también en su intensidad. Así pues, las cifras de acciones de violencia vinculadas con conflictos sociales en el país han aumentado. Entre enero del 2006 y septiembre del 2011, se han producido afectaciones a la vida y a la integridad física en 109 de los 540 conflictos reportados, generando un lamentable saldo de 195 personas fallecidas y 2 312 heridas, entre civiles y policías.

Tercero.- Los escenarios de riesgo de la conflictividad social y la responsabilidad del Estado. Cuando los conflictos sociales son mal gestionados –por acción u omisión del Estado o de los actores de la sociedad– provocan escenarios de riesgo en los que surge la violencia. Una vez que la violencia estalla, se genera un segundo escenario de riesgo, mucho más grave aún para la vida de las personas y su integridad. Ante estos escenarios previsibles, el Estado y los actores de la sociedad (organizaciones sociales, empresas, individuos, medios de comunicación, líderes de opinión, etc.) asumen responsabilidades diversas. El respeto y protección de los derechos fundamentales es la responsabilidad mayor.

El Estado tiene responsabilidades frente al conflicto social a fin de evitar que estos lleguen a situaciones de violencia. La Defensoría del Pueblo considera que el esfuerzo de prevención de la violencia debe estar concentrado en la capacidad para gestionar los conflictos en su etapa temprana y en hacer análisis precisos de los escenarios de riesgo para diseñar formas de intervención apropiadas.

Cada problema que da origen a un conflicto social activa en el Estado una competencia legal para resolverlo. Por consiguiente, las entidades estatales asumen la responsabilidad de atender las demandas sociales por las vías regulares establecidas en las leyes o mediante mecanismos de diálogo, combinando la capacidad de gestionar el conflicto con la de producir soluciones técnicas, jurídicas y políticas a los problemas. El deber de escuchar al ciudadano y de generar una respuesta a su demanda se debe cumplir en tiempo razonable dentro de lo que se denomina "la fase temprana del conflicto".





Defensoría del Pueblo

Si se presentan hechos de violencia, el Estado asume mayores responsabilidades a fin de garantizar el respeto a los derechos en riesgo y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, en el marco del artículo 44° de la Constitución Política del Perú.

Cuarto.- Las protestas sociales y la violencia. El derecho a reunirse y manifestarse se debe ejercer de manera pacífica y sin armas. En ningún caso implica el uso de alguna forma de violencia. No obstante, con mayor frecuencia, en los conflictos sociales se observan actos de violencia que -en ocasiones- pueden ser empleados por los actores sociales como una forma de presión intencional y calculada e, incluso, de desestabilización política. En algunos casos, la violencia surge de una manera relativamente espontánea, reactiva y descontrolada. En otros, la violencia puede ser estimulada en tanto se deriva, a su vez, de otros actos violentos.

La violencia afecta, además, la prestación de servicios públicos básicos (educación, salud, transporte, entre otros) provocando una pérdida de bienestar. Así también, en el plano económico, se producen impactos a niveles micro (cierre de negocios, destrucción de comercios, impactos en las economías familiares, etc.) y macroeconómicos (suspensión -momentánea o definitiva- de las actividades extractivas, merma de ingresos provenientes del turismo, horas/persona no laboradas, tributos no recaudados, transacciones bancarias paralizadas, entre otros.).

No obstante, las implicancias más serias de la violencia se producen en torno a la afectación directa de una serie de derechos fundamentales, principalmente a la vida, a la integridad, a la libertad, a la salud, a la tranquilidad, a la propiedad de todas las partes en el conflicto, de los efectivos policiales e, incluso, de terceros ajenos a sus causas y sus manifestaciones públicas.

De los casos analizados para evaluar el impacto de la violencia en los conflictos sociales se desprende una primera conclusión: durante la etapa de crisis de los conflictos, tanto civiles como policías, se convierten en sujetos agredibles.

Algunos sectores perciben como válidas las agresiones a los efectivos policiales en el marco de un conflicto, ya que los manifestantes tienen "sus razones" para protestar y arguyen no haber sido escuchados. Además, la presión expresada en actos de fuerza es vista como justificada y, en el escenario del enfrentamiento, sus acciones son consideradas como respuestas frente al uso de la fuerza, percibido como represivo.

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. Estas situaciones, que son intolerables en un Estado democrático, deterioran la relación entre el Estado y los ciudadanos y destruyen el diálogo como forma de resolver los conflictos.

Quinto.- El uso de la fuerza ante la violencia en los conflictos sociales en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Este marco





Defensoría del Pueblo

normativo es el que delimita la forma en que los Estados pueden hacer uso de la fuerza y recurrir al empleo de armas de fuego, incluso letales, para el cumplimiento de sus fines. En ese marco, el "Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley", aprobado por la Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas - ONU, el 17 de Diciembre de 1979 y los "Principios Básicos sobre empleo de la fuerza y armas de fuego para los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley", adoptados por el Octavo Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente del año 1990, señalan las reglas que los Estados miembros deben cumplir:

- En ningún caso se puede impedir el ejercicio legítimo del derecho fundamental de toda persona a reunirse de manera lícita y pacífica. El uso de la fuerza en caso de reuniones o manifestaciones solo está permitido tratándose de reuniones ilícitas y/o violentas. En esa medida, el empleo de armas de fuego sólo puede darse en caso de reuniones violentas, con el fin de proteger una vida.
- El uso de la fuerza y de armas de fuego se debe hacer de acuerdo con los principios de *legalidad* (perseguir una finalidad legal, y de acuerdo con las reglas establecidas en su marco legal interno); *necesidad* (solo de manera excepcional, cuando no sea posible utilizar medios no violentos); y *proporcionalidad* (equivalencia entre el nivel de fuerza empleado y la gravedad de la amenaza o acto ilícito a controlar).
- En el marco de la potestad que tiene el Estado de hacer uso de la fuerza, el empleo de armas de fuego es una medida extraordinaria. En esos casos, el uso *intencional* de armas letales constituye un supuesto *extremo*, permitido solo para proteger el derecho a la vida propia o de terceros y de acuerdo a un procedimiento preestablecido, respetuoso de los derechos humanos.
- El empleo de la fuerza y de armas de fuego exige que los Estados cumplan con una serie de requisitos previos relacionados con la obligación de capacitar, entrenar y equipar adecuadamente al personal policial encargado del uso de la fuerza. Así mismo, el empleo de armas de fuego genera consecuencias en el Estado, relacionadas con la atención de heridos, la elaboración de informes y el establecimiento de responsabilidades, así como la atención psicológica del personal policial encargado del empleo de armas de fuego.

Sexto.- La Policía Nacional del Perú ante la violencia en los conflictos sociales. La Constitución Política le encarga a la Policía Nacional del Perú la función de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, así como de prevenir, investigar y combatir la delincuencia.

Durante las protestas, los manifestantes muchas veces recurren a acciones de violencia como bloqueos de vías, daños a la propiedad, agresiones físicas, etc., que implican una afectación al orden interno, a los efectivos del orden y a terceros. Ante situaciones de violencia en los conflictos sociales, la Policía Nacional asume la tarea de reposición del orden interno, pudiendo emplear la fuerza como herramienta legítima para alcanzar este objetivo. Dicha función se debe entender dentro del marco general de los deberes primordiales del Estado señalados en el artículo 44º de la Constitución Política; es decir,





Defensoría del Pueblo

procurando en todo momento la finalidad de garantizar los derechos fundamentales de las personas.

Marco normativo interno que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú La Policía Nacional del Perú no cuenta con una norma con rango de ley que desarrolle, de forma específica, el uso de la fuerza en las tareas operativas concretas de restablecimiento del orden interno. A nivel institucional, la Directiva N° 1-2009-IN/0103.1, aprobada por Resolución Viceministerial N° 33-2009-IN/0103, regula las operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público en el marco de los DD.HH. Así mismo, cuenta con el Manual de Derechos Humanos aplicado a la función policial, aprobado por la R.M. N° 1452-2006-IN.

Si bien estas directivas internas constituyen un avance en esta materia, deben adecuarse a las particularidades que se advierten en los escenarios de conflictividad social y violencia. Principalmente, en relación con las características de los grupos sociales que participan, los aspectos culturales, las percepciones de los actores, la naturaleza de las demandas, la responsabilidad de las entidades estatales competentes para resolver los problemas, entre otros.

Organización de la Policía Nacional del Perú.- En estos casos, la Policía Nacional del Perú se organiza -de acuerdo con su estructura jerárquica y especializada- en las tareas de mantenimiento y reposición del orden interno frente a disturbios en general. En esa medida, la ejecución de las acciones de reposición recae, en principio, en las Regiones Policiales y en las Direcciones Territoriales a través de las denominadas Unidades de Servicios Especiales (USE). Sin embargo, cuando estas son sobrepasadas en su capacidad, interviene la División de Operaciones Especiales de la Policía Nacional (Dinoes), e incluso es posible solicitar el apoyo de otras direcciones territoriales, en casos de mayor envergadura.

Equipamiento de la Policía Nacional para intervenir frente a situaciones de violencia en conflictos sociales.- La Policía Nacional del Perú no cuenta con la logística adecuada y suficiente de armas no letales para intervenir en situaciones de violencia en conflictos sociales. A consecuencia de esta situación, se crea un escenario de riesgo cuando se decide enviar al personal policial con armamento letal, dado que pueden verse en la circunstancia de hacer uso de éste. Junto con el equipamiento adecuado para su personal, la Policía Nacional del Perú debe asegurar la permanente capacitación de sus miembros en el empleo del armamento destinado al control de disturbios.

Operatividad de la Policía Nacional frente a las situaciones de violencia en conflictos sociales La Defensoría del Pueblo ha podido advertir que en los operativos de reposición del orden público se conjugan muchos de los problemas de coordinación entre las distintas direcciones policiales encargadas de ejecutar estos operativos.

En ese sentido, las USE son las instancias policiales que -de acuerdo con el principio de especialidad- están llamadas a ejecutar las acciones de restablecimiento del orden interno ante situaciones de violencia en conflictos sociales. Complementariamente, la





Defensoría del Pueblo

Dinoes puede participar en estas tareas cuando las USE resulten rebasadas en su capacidad.

Sin embargo, debido a las carencias observadas en las USE (falta de personal, equipamiento, etc.), la Dinoes participa regularmente en tareas de reposición del orden interno; sobre todo frente a situaciones de violencia en conflictos sociales de gran envergadura. Por esa razón, resulta fundamental implementar un plan de fortalecimiento de las USE con el fin de que estén en condiciones de asumir de forma exclusiva las tareas de reposición del orden interno, incluyendo las situaciones de violencia en conflictos sociales. Mientras esto logra concretarse y, considerando que el personal de la Dinoes regularmente desarrolla tareas de combate al terrorismo, resulta indispensable capacitar y equipar adecuadamente al personal de esta División para el cumplimiento de su tarea extraordinaria de apoyo a las USE.

Formación de la Policía Nacional para hacer frente a las situaciones de violencia en conflictos sociales. De la revisión de la currícula que se imparte en las escuelas de oficiales y de suboficiales de la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo ha podido comprobar que el abordaje de los temas referidos a conflictos sociales, violencia y uso de la fuerza es tangencial. A ello, deben agregarse las carencias logísticas que enfrentan las escuelas policiales, que no poseen el equipamiento y las municiones suficientes para la formación práctica de los futuros policías. Posteriormente, en el ejercicio de la función policial, las debilidades se acentúan debido a la falta de un plan de capacitación descentralizado, así como a la frecuente rotación de los integrantes de las unidades antidisturbios.

Séptimo.- El marco normativo interno que regula el empleo de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas – FF.AA. El Decreto Legislativo N° 1095 establece que es posible la intervención de las FF.AA. en materia de orden interno en tres supuestos: i) operaciones militares en zonas declaradas en estado de emergencia frente a grupos hostiles; ii) acciones militares en zonas declaradas en Estado de Emergencia ante otras situaciones de violencia; y iii) apoyo a la Policía Nacional en zonas no declaradas en Estado de Emergencia en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y otros casos constitucionalmente justificados, cuando la capacidad de la Policía Nacional sea sobrepasada.



Respecto a la aplicación de estos supuestos a situaciones de violencia en conflictos sociales, debe tenerse en cuenta que:



En ningún caso las situaciones de violencia en conflictos sociales pueden ser calificadas como un conflicto armado no internacional. A la luz de las reglas del Derecho Internacional Humanitario, los actores sociales que generan violencia en un conflicto social no pueden ser considerados como un grupo organizado y armado para enfrentar al Estado, ni emplean el nivel máximo de violencia que implica un conflicto armado no internacional.





Defensoría del Pueblo

- Es posible que las acciones de violencia en torno a un conflicto social adquieran una dimensión de disturbio u otra forma de violencia interna que amerite la declaración de un estado de emergencia. En esos casos, sería posible la intervención de las FF.AA. en tareas de apoyo a la Policía Nacional. Sin embargo, el D.L. N° 1095 no define qué acciones comprende este "apoyo" a la función policial. Al respecto, debe considerarse que la eventual participación de las FF.AA. en el ejercicio de una función netamente policial -como es la reposición del orden interno- provocaría una situación de riesgo muy alto para la vigencia de los derechos humanos; en tanto las FF.AA. están preparadas fundamentalmente para la guerra y, por tanto, para el empleo del mayor nivel de fuerza letal.
- El Tribunal Constitucional ha reconocido que es posible la intervención de las FF.AA. en apoyo al control del orden interno en zonas no declaradas en estado de emergencia en casos de narcotráfico, terrorismo y protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país. Sin embargo, señala que la constitucionalidad de estos supuestos depende de que se precise -mediante una norma con rango legal- los elementos para determinar cuándo la Policía Nacional se encuentra sobrepasada en sus atribuciones, el plazo mínimo y máximo durante el cual las FF.AA. pueden apoyar a la Policía Nacional, los mecanismos de control político y jurisdiccional aplicables a estas situaciones, así como los mecanismos para asegurar la vigencia y respeto a los derechos fundamentales. Sin embargo, ninguno de estos aspectos han sido precisados en el D.L. N° 1095.
- Las FF.AA. pueden intervenir en apoyo de la PNP en otros casos constitucionalmente justificados, cuando la capacidad de la Policía Nacional sea sobrepasada en el control del orden interno. Debe considerarse que dicha intervención es *extraordinaria*, de modo que siempre debe estar limitada y restringida a supuestos expresos, claramente definidos en la ley, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En base a las consideraciones expuestas y, en el marco de su competencia constitucional y legal,

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- APROBAR el Informe Defensorial N° 156: "Violencia en los conflictos sociales", elaborado por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo.

Artículo Segundo.- RECOMENDAR al Congreso de la República, la aprobación de las siguientes normas:

- Ley de desarrollo del marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para el empleo de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú; es decir, el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego de la ONU,



Defensoría del Pueblo

con la finalidad de precisar los medios y métodos que puede emplear la Policía Nacional en sus actuaciones.

- Ley de desarrollo del artículo 137° de la Constitución Política, referido a la declaración de los Estados de Excepción, de acuerdo con la exhortación de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 002-2008-PI/TC. Dicha norma debe establecer en forma clara y objetiva, los supuestos para que, solo en situaciones "extraordinarias" de quebrantamiento de la paz y del orden interno, se pueda recurrir al Estado de Emergencia por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación.

Artículo Tercero.- RECOMENDAR al Ministerio del Interior:

- **DISEÑAR e IMPLEMENTAR** un plan de fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú que le permita cumplir de manera especializada, efectiva y eficiente su función de reposición del orden interno ante situaciones de violencia en los conflictos sociales, de acuerdo con el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Este plan debe contemplar una estrategia integral de especialización que vaya desde la etapa de formación en las escuelas policiales, hasta la permanencia en unidades especializadas, donde el personal policial reciba capacitación y entrenamiento constante en las tareas específicas a su cargo.

- **CONFORMAR** una comisión de trabajo multisectorial integrada por instituciones del Estado y organismos internacionales que velan por el uso adecuado de la fuerza, para elaborar una propuesta de plan de fortalecimiento de la especialización policial en tareas de restablecimiento del orden interno dentro del marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

- **DISPONER** en la formulación de sus presupuestos anuales, los recursos necesarios para adquirir el equipamiento en material antidisturbio no letal para las tareas de reposición del orden interno a cargo de las USE. Asimismo, destinar los recursos que se requiere para mejorar y reponer la dotación y el equipamiento de protección deteriorado de las USE -especialmente cascos, escudos, varas y máscaras antigás-. Del mismo modo, desarrollar las prácticas de armas y tiro en las escuelas de oficiales y sub-oficiales de la Policía Nacional.



Artículo Cuarto.- RECOMENDAR a la Policía Nacional del Perú, lo siguiente:

- **FORTALECER** a las Unidades de Servicios Especiales (USE) de las Direcciones Territoriales y Regiones Policiales, con la finalidad de dotarlas de los equipos y logística adecuados para su operatividad, entrenamiento y capacitación en el uso legítimo de la fuerza y de armas de fuego, así como del número de personal necesario para el cumplimiento de sus funciones.



- **MEJORAR** la especialización y el equipamiento de la División de Operaciones Especiales (Dinoes) para el adecuado cumplimiento de su función extraordinaria de





Defensoría del Pueblo

apoyo en las tareas de restablecimiento del orden interno, en tanto se logra el fortalecimiento de las USE.

- **IMPLEMENTAR** una directiva especializada en la intervención policial en escenarios de violencia en conflictos sociales, que establezca precisiones a las reglas generales sobre control de disturbios. Esta directiva debe tomar como base una comprensión cabal de la complejidad del conflicto social, en particular respecto de las características de los grupos sociales que protestan, los aspectos culturales, las percepciones de los actores, la naturaleza de las demandas y la responsabilidad de las entidades estatales competentes para resolver los problemas. Debe considerarse, además, las modalidades de escalamiento a la violencia y la concurrencia de civiles que no son parte de la protesta.

- **EVALUAR** la malla curricular de las escuelas de oficiales y sub-oficiales, con el fin de iniciar un proceso de racionalización de la carga académica de estas escuelas, dentro de un marco de reforma policial dirigido a recuperar la especialización policial. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo considera necesario que la Dirección de Educación y Doctrina de la Policía Nacional comprenda en el proceso de racionalización de la currícula de formación, el tratamiento teórico y práctico —cuando corresponda—, de los siguientes temas: los conflictos sociales; la conflictividad social en el Perú; el marco de los derechos humanos aplicable a las situaciones de violencia en conflictos sociales; los procedimientos policiales y uso de la fuerza frente a situaciones de violencia en conflictos sociales; así como el análisis de casos significativos (operativos policiales de restablecimiento del orden público ante escenarios de violencia en conflictos sociales).

Artículo Quinto.- EXHORTAR a la ciudadanía, y a los líderes y dirigentes sociales a encauzar y dirigir las protestas por la vía pacífica y sin actos de violencia que afecten los derechos fundamentales, teniendo en cuenta que los conflictos deben ser resueltos por las vías institucionales y los mecanismos de diálogo.

Artículo Sexto.- RECOMENDAR a la Presidencia del Consejo de Ministros la conformación de una comisión multisectorial encargada de revisar el Decreto Legislativo N° 1095, referido a las para el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, con la finalidad de adecuar sus disposiciones al marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Así también, **RECORDAR** a la Presidencia del Consejo de Ministros que en caso correspondiera declarar el estado de emergencia en torno a una situación de violencia en un conflicto social, las acciones de restablecimiento del orden interno se deben mantener siempre bajo el control de la autoridad policial, de acuerdo a nuestro marco constitucional y al marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Artículo Séptimo.- ENCARGAR a la Adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad el seguimiento de las recomendaciones contenidas en el presente Informe.





Defensoría del Pueblo

Artículo Octavo.- INCLUIR la presente Resolución Defensorial en el Informe Anual al Congreso de la República, de conformidad con lo establecido por el artículo 27° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.




EDUARDO VEGA LUNA
DEFENSOR DEL PUEBLO (e)





Violencia en los conflictos sociales

Informe Defensorial N° 156

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 388
Lima 1 – Perú
Teléfono: (511) 311–0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico: defensor@defensoria.gob.pe
Internet: www.defensoria.gob.pe
Línea gratuita: 0–800–15170

Primera edición: Lima, Perú, marzo del 2012.
1,000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-02545

Este informe defensorial ha sido elaborado por un equipo dirigido por el Adjunto para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, Rolando Luque Mogrovejo, e integrado por los comisionados Jorge Luis Mansilla Guerra y Mauricio Cerna Rivera.

La presente publicación se realizó con el auspicio de una canasta de fondos* financiada, actualmente, por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional - ACIDI, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID, la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional - Asdi y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación - COSUDE, en el marco del programa “La promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo”.

* www.defensoria.gob.pe/canastadefondos

ÍNDICE

Presentación	7
---------------------------	---

Introducción	9
---------------------------	---

Capítulo I: La Defensoría del Pueblo y los conflictos sociales

1.1. El papel de la Defensoría del Pueblo en conflictos sociales	13
1.2. Evolución institucional en la atención de los conflictos sociales	16
1.3. Los ámbitos de actuación defensorial	17

Capítulo II: Dinámica de la violencia en los conflictos sociales en el Perú

2.1 El conflicto social	24
2.1.1 Fases de los conflictos sociales.....	30
2.1.2 Los estados del conflicto social: activo, latente y resuelto	32
2.1.3 Tipología de los conflictos sociales	33
2.2 Perfil de la conflictividad social en el Perú	35
2.2.1 Contexto socioeconómico, político y cultural de los conflictos ..	35
2.2.2 Características generales de los conflictos sociales en el Perú	36
2.3 La violencia en los conflictos sociales	39
2.3.1 Definición y tipos de violencia	43
2.3.2 El escalamiento y la dinámica de la violencia	46
2.4 Principales consecuencias de la violencia en los conflictos sociales	50
2.4.1 Consecuencias en derechos humanos.....	51
2.4.2 Consecuencias sociales y políticas	56
2.4.3 Consecuencias económicas	57
2.5 Escenario de riesgo	58

Capítulo III: Responsabilidad del Estado frente a la violencia en los conflictos sociales

3.1 Los deberes fundamentales del Estado	60
3.1.1 Deber de garantizar la vigencia plena de los derechos humanos ..	61

3.2	Responsabilidades institucionales del Estado.....	64
3.2.1	Responsabilidades institucionales frente a los conflictos sociales	64
3.2.2	Responsabilidades institucionales frente a la violencia en conflictos sociales	67
3.3	El uso adecuado de la fuerza	69
3.3.1	El uso adecuado de la fuerza en el marco jurídico internacional	70
3.3.2	El uso adecuado de la fuerza conforme al marco jurídico interno	75
3.3.2.1	Marco Jurídico del uso adecuado de la fuerza por parte de la Policía Nacional	76
3.3.2.2	Marco Jurídico del uso adecuado de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas	80

Capítulo IV: Organización, operatividad y formación de la PNP frente a la violencia en los conflictos sociales

4.1	Aspectos normativos.....	89
4.1.1	Sobre la necesidad de contar con una ley sobre el uso adecuado de la fuerza por parte de la PNP	91
4.1.2	Sobre la directiva de la PNP para la intervención en conflictos sociales	95
4.2	Aspectos organizacionales	96
4.3	Aspectos formativos	101
4.3.1	Especialización policial en materia de violencia en conflictos sociales	102
4.3.2	Logística y formación policial en materia de violencia y conflictos sociales	107
4.4	Operatividad de la PNP ante la violencia en conflictos sociales	109
4.4.1	Planes y órdenes de operaciones	112
4.4.2	Fases del planeamiento policial frente a la violencia en conflictos sociales	117
4.4.2.1	Planeamiento de inteligencia	117
4.4.2.2	Planeamiento logístico	118
4.4.2.3	Planeamiento de operaciones	123
	Conclusiones	125
	Recomendaciones	132

PRESENTACIÓN

Uno de los atributos distintivos del *Ombudsman* es su cercanía con la gente y con sus problemas. De allí surge la posibilidad de conocer e interpretar las diversas manifestaciones de la realidad y proponer una agenda que responda a ella.

En América Latina las agendas de las Defensorías del Pueblo son múltiples y cambiantes pues corresponden a sociedades marcadas por las desigualdades y a democracias todavía débiles. En ese contexto, nuestros Estados, y en particular las Defensorías del Pueblo, tienen entre sus tareas responder -en tiempo oportuno y con la mayor eficacia posible- ante situaciones complejas en las que se pueden afectar derechos fundamentales.

En el Perú, luego del grave periodo de violencia ocurrido en las décadas pasadas, hemos pasado a un periodo en el que experimentamos un crecimiento económico notable y sostenido. A la vez, hemos visto surgir numerosos conflictos sociales entre las fuerzas de la sociedad, el mercado y el Estado que dejan ver necesidades insatisfechas, comprensibles expectativas, problemas de exclusión y desconfianza, ineficiencia estatal, violencia y, muchas veces, falta de diálogo.

La historia nacional muestra –especialmente en su etapa republicana– cuán importante es, para la vigencia de los derechos fundamentales y el desarrollo, la existencia de reglas, instituciones y conductas democráticas. Los derechos estarán siempre mejor protegidos si el país cuenta con un sistema que los garantice diligentemente, liderazgos leales a la democracia y sus principios; y una sociedad que reconozca en este sistema la mejor manera de vivir.

A este esfuerzo se ha sumado la Defensoría del Pueblo, desde su creación, consciente de que se alcanza una mayor efectividad en la defensa de derechos cuando se fortalece el diálogo y la democracia. Por ello, todas las responsabilidades y actuaciones de la institución están orientadas en la dirección de desarrollar estrategias de defensa de derechos y supervisión de los deberes de la administración estatal, así como de promover la democracia de manera permanente. No hay garantía de respeto a los derechos sin capacidad dialogante, sin participación ciudadana, sin instituciones receptivas y cercanas al ciudadano.

Este es el marco de presentación del Informe Defensorial, *Violencia en los Conflictos Sociales*: Apostar por el diálogo democrático y efectivo y rechazar la violencia como forma de solución de los mismos. Esta investigación, realizada por la Adjuntía de Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad, surge de la experiencia directa en la intervención de los conflictos, de los datos recogidos por el sistema de monitoreo y alerta temprana, y del debate y preocupación permanente que sobre esta materia se ha promovido en los últimos siete años.

Las cifras sobre violencia en los conflictos sociales indican que la sociedad peruana se encuentra ante un fenómeno preocupante. Entre enero del 2006 y septiembre del 2011, la Defensoría del Pueblo registró un total de 540 conflictos

sociales, en 109 casos hubo afectaciones a la vida y a la integridad física de las personas. En el mismo período, el número total de personas fallecidas ascendió a 195, en tanto que el número de personas heridas fue 2 312, entre civiles y policías.

Es evidente que estas cifras revelan un serio problema que compromete a las entidades del Estado llamadas por ley a gestionar los conflictos y a promover espacios de diálogo y, de manera especial, a las fuerzas del orden que, en la fase de escalamiento y crisis del conflicto, intervienen para restablecer el orden público. Pero también a las dirigencias sociales que conducen las protestas, pues ellas deben dirigirlas siempre por las vías democráticas y del diálogo y no con acciones ilegales.

¿Cómo organizar mejor a las instituciones públicas a fin de dotarlas de mayor capacidad para armonizar los intereses –entrecruzados– de la sociedad y del propio Estado? ¿Cómo analizar los escenarios de riesgo en los que se puede afectar gravemente los derechos fundamentales? Y ¿qué cambios deben operar en la PNP para que su organización, intervenciones, formación y logística permitan un mejor cumplimiento de las funciones de garantizar, mantener y restablecer el orden interno?

Por ello, hemos decidido analizar la violencia en los conflictos sociales en razón del alto riesgo de afectación a derechos que ésta acarrea. Y, porque, en la Defensoría del Pueblo deseamos contribuir con una institución como la Policía Nacional del Perú (PNP) cuya sacrificada labor en la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y todo género de delincuencia, debemos destacar; y cuya intervención en escenarios de violencia en conflictos sociales debe ser permanentemente revisada y mejorada.

Nos anima la inquietud de contribuir a analizar una realidad muy compleja y de aportar a una mejor gestión y transformación de los conflictos sociales mediante el diálogo. Pero, sobre todo, nos anima la decisión de colaborar en la prevención de la violencia en las protestas públicas, con una meta muy clara: que no haya un solo muerto más en conflictos sociales en el Perú.

Eduardo Vega Luna
Defensor del Pueblo (e)

INTRODUCCIÓN

Este es un informe en defensa de la vida. En los últimos años, la conflictividad social en el Perú ha producido decenas de muertos y heridos. Se trata de ciudadanos que por diversas causas, perciben que sus intereses están amenazados y protestan públicamente. Las limitaciones del Estado para gestionar y resolver problemas complejos y las medidas de fuerza que la población adopta, generan, entonces, escenarios de riesgo para la vida, la integridad, la salud, la tranquilidad, el libre tránsito, entre otros derechos.

Estudiar la violencia en el Perú es un deber. Nuestra historia está atravesada por hechos violentos que han dejado muertos, dividido a la sociedad, empobrecido a las familias y retrasado la realización del ideal democrático. Entre estos hechos, el que más ha marcado el siglo XX y lo que va del XXI es el de la violencia terrorista de los ochenta y noventa, en razón del alto número de violaciones de derechos humanos que ocurrieron y por el grado de destrucción material y moral que dejó.

Aunque es muy difícil establecer una conexión directa e inmediata entre la violencia de los años ochenta y noventa y la violencia en los conflictos sociales de estos años, sí resulta válido afirmar que se heredó un país debilitado en sus estructuras de intermediación política, con enormes pérdidas económicas en su infraestructura y en sus oportunidades, así como una extendida desconfianza interpersonal y hacia el Estado. Ciertamente, estas secuelas se sienten más vivamente en algunas zonas del país, pero le corresponde a toda la sociedad, y a su Estado, recorrer el camino de superación de exclusiones agraviantes; construir un Estado más representativo de los intereses de todos y más diligente en su actuación; y lograr una cohesión interna libre de prejuicios y de desigualdades injustificadas.

El presente Informe Defensorial, *Violencia en los Conflictos Sociales*, se inscribe dentro de este esfuerzo democratizador del Perú, cuyas instituciones deben liderar el cambio a partir del examen de su propia actuación. Los conflictos sociales son formas de expresión de la sociedad -en ocasiones desviadas hacia la violencia-, pero son también oportunidades para el cambio positivo. En esa medida, constituyen un desafío a las facultades de prevención y resolución del Estado, a su capacidad técnica y administrativa y a su capacidad política.

No obstante ello, las cifras de la Defensoría del Pueblo sobre violencia en los conflictos sociales indican que el número total de personas fallecidas en conflictos sociales ascendió a 195, en tanto que el número de personas heridas fue 2 312.

Cabe tomar en cuenta que las responsabilidades estatales frente a la violencia en los conflictos sociales recaen en una serie de instituciones, las cuales deben velar por el cumplimiento de los deberes estatales en materia de vigencia de los

derechos humanos y protección de la población a las amenazas a su seguridad.¹ Estas instancias son, por un lado, aquellas que son responsables de atender la demanda social, encausarla por procedimientos institucionales y evitar que deriven en un conflicto social público; por otro, las encargadas de gestionar el conflicto una vez que se ha manifestado y evitar su escalamiento hacia la violencia; y por último, las responsables de controlar las acciones de violencia y restablecer el orden interno quebrantado, en un marco de respeto a los derechos fundamentales.

Si bien la presente investigación busca mostrar este marco de responsabilidad integral, se centra en analizar el rol de las instituciones públicas responsables de intervenir ante las situaciones de violencia derivadas de los conflictos sociales, a partir de sus obligaciones en materia de derechos humanos, seguridad y orden interno. En ese sentido, el análisis del papel que desempeña la PNP en estos contextos resulta central en esta investigación, en atención a su finalidad constitucional de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, así como brindar protección y ayuda a las personas y la comunidad.²

Para lograr este propósito la presente investigación concentra su atención en el marco normativo institucional en el cual interviene la PNP en conflictos sociales que derivan en violencia, así como los casos concretos de violencia en los conflictos sociales reportados por la Defensoría del Pueblo mediante su sistema de monitoreo de conflictos. Esta doble entrada permitirá contrastar el marco regulatorio y la acción real, con el fin de detectar los problemas que el Estado enfrenta para preservar la seguridad y el orden interno.

De manera más precisa, el objetivo general del Informe es contribuir a mejorar la capacidad de respuesta de las fuerzas policiales ante la violencia que se presenta en los conflictos sociales, para que su intervención ante estos fenómenos sociales complejos –en los que suele concurrir la defensa justificada de ciertos intereses con acciones ilegales por parte de los manifestantes–, pondere de forma adecuada las obligaciones fundamentales del Estado en lo concerniente a la vigencia plena de los derechos humanos y la protección de la población frente a las amenazas contra su seguridad.

Los objetivos específicos consisten en: a) verificar la adecuación de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos sobre el uso de la fuerza a la normativa nacional y su aplicación en los conflictos sociales en los que se presentan hechos de violencia, por parte de las entidades policiales; b) revisar la formación, organización y procesos policiales aplicados para hacer frente a los escenarios de riesgo a que dan lugar las acciones de violencia; c) contribuir al desarrollo institucional de la PNP para la prevención de la violencia en los conflictos sociales y su intervención en el restablecimiento del orden público en estos contextos.

1 Artículo 44° de la Constitución Política del Perú.

2 Artículo 166° de la Constitución Política del Perú.

Es necesario precisar que esta investigación no está orientada a señalar responsabilidades penales, ni a poner en entredicho una institución como la PNP por la cual la Defensoría del Pueblo siente respeto. Muy por el contrario, este esfuerzo se dirige a contribuir al fortalecimiento de su capacidad institucional en esta materia.

La metodología utilizada hace uso del análisis de la información empírica de conflictos sociales, obtenida de manera directa por la Defensoría del Pueblo y procesada mediante su sistema de monitoreo de conflictos sociales. Igualmente se ha analizado documentación oficial (directivas policiales, resoluciones ministeriales y vice-ministeriales, manuales de procedimientos, sílabos de la escuela de oficiales y de sub-oficiales, etc.) que guía la organización interna, los procedimientos de la PNP y la formación policial. Se han realizado entrevistas estructuradas con los jefes de las Direcciones Territoriales de la PNP de Arequipa, Huaraz y Tarapoto; así como con los directores de las escuelas de Sub-Oficiales y los jefes de las Unidades de Servicios Especiales de dichas regiones. Finalmente se ha hecho un análisis jurídico de la normatividad nacional e internacional aplicable al caso, así como de la jurisprudencia y la doctrina sobre la materia.

En el Primer Capítulo, *«La Defensoría del Pueblo y los Conflictos Sociales»*, se describe el papel que ha jugado la Defensoría del Pueblo en el monitoreo e intervención en conflictos sociales en los últimos siete años: cómo evolucionó el tema internamente; la interpretación del mandato constitucional en función de esta nueva línea de trabajo; los instrumentos elaborados para el monitoreo, análisis, intermediación, transformación, desarrollo de capacidades y los ámbitos de actuación defensorial. Este capítulo deja en claro desde dónde se habla acerca de este tema, así como cuáles son los ejes jurídicos, políticos y éticos que vertebran el discurso y la acción de la Defensoría del Pueblo.

En el Segundo Capítulo, *«Dinámica de la violencia en los conflictos sociales en el Perú»*, se analiza la problemática general de los conflictos sociales en el Perú contemporáneo. Para esto se despliega un conjunto de definiciones teóricas y operativas que sustentan la perspectiva referida a los conflictos sociales que tiene la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo. La parte central concierne a la violencia, sus causas, modalidades y consecuencias. Además, en este capítulo se presentan las evidencias empíricas de la violencia con datos obtenidos por el sistema de monitoreo de la institución, así como el análisis de casos seleccionados.

En el Tercer Capítulo, *«Responsabilidad del Estado frente a la violencia en los conflictos sociales»*, se hace un análisis jurídico de las responsabilidades del Estado frente a la gestión de los conflictos sociales y frente a la violencia. El tema central gira en torno a la responsabilidad de la PNP y, secundariamente, de las Fuerzas Armadas, con relación al uso de la fuerza en tareas de orden interno. Este capítulo fija el marco jurídico a partir del cual se puede afirmar si se cumplió o no con sus responsabilidades, si hay vacíos normativos o si existen deficiencias en las políticas públicas referidas a esta materia.

En el Cuarto Capítulo, «*Organización, operatividad y formación de la PNP frente a la violencia en los conflictos sociales*», la investigación enhebra las evidencias y líneas argumentales de los capítulos anteriores para analizar la organización y operatividad de la PNP frente a la violencia en los conflictos sociales. Del mismo modo se evalúa la formación académica recibida en su instituto sobre esta materia y el equipamiento que emplean en su preparación e intervención en situaciones de violencia. Este capítulo fija su atención en los problemas de la institución policial con relación a este tema para, a partir de ello, perfilar las respuestas que se podrían implementar en el corto y mediano plazo.

Finalmente, como corresponde a una institución que actúa guiada por el magisterio de la persuasión, se señalan algunas conclusiones y se formulan recomendaciones orientadas a producir cambios en la PNP, los mismos que generarán beneficios para el conjunto de la ciudadanía.

CAPÍTULO I

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y LOS CONFLICTOS SOCIALES

A lo largo de su historia, la Defensoría del Pueblo ha dado sentido a su mandato constitucional de defensa de derechos a partir de los elementos de una realidad compleja, diversa y cambiante. Paulatinamente, la agenda de prioridades ha ido incluyendo nuevos temas y problemas en la medida en que los ciudadanos lo manifestaban o que la propia institución lo advertía.

El Perú de los últimos 10 años es un país que ha experimentado un significativo crecimiento económico en un contexto de respeto a las libertades públicas y los procedimientos de la democracia. En el primer caso se han despertado naturales expectativas de inclusión en los beneficios de ese crecimiento, aunque, a la vez, de temor a posibles perjuicios en el uso y disposición de los recursos naturales, a la afectación de derechos laborales, al mal uso de los recursos públicos o al irrespeto a las identidades culturales diferentes, así como a su derecho a intervenir en las decisiones que les conciernen.

En el segundo caso es evidente que la población ha ejercido su derecho a expresarse libremente (ejercicio no exento de problemas y de cuestionamientos) y que las acciones colectivas de protesta, aquí como en cualquier democracia, forman parte del lenguaje de la sociedad que el Estado debe interpretar adecuadamente. En las dictaduras, los conflictos no se resuelven o transforman, se aplacan.

Por otro lado, la institucionalidad democrática no ha experimentado un desarrollo en términos de incremento de la calidad de la representación política, la modernización del Estado, el mejoramiento de la capacidad de gestión de los recursos públicos o la atención oportuna de las demandas sociales. Esto queda de manifiesto en las dudas que despierta la actuación del Estado o en la abierta desaprobación ciudadana de instituciones claves, que las encuestas recogen. Evidentemente, también se manifiesta en el surgimiento de conflictos sociales de distinto tipo, entre sectores de la sociedad, el Estado y las empresas.

Frente a esta situación, en la que se ponen en riesgo o afectan derechos fundamentales, la Defensoría del Pueblo interpretó, hace más de siete años, que era su deber poner en marcha una estrategia que incluyese un sistema de monitoreo de la conflictividad social en todo el ámbito nacional, el uso de mecanismos de intermediación para atender la demanda social de manera preventiva y dialogante, en colaboración con los actores en conflicto; el estudio de las causas, los actores y los contextos del conflicto; y el desarrollo de capacidades de las entidades del Estado en esta materia.

1.1 El papel de la Defensoría del Pueblo en conflictos sociales

La comprensión del objeto debe siempre preceder a la del papel que, en relación a éste, le corresponde a una institución o persona. En esa línea, el conflicto

social constituye una realidad compleja que debe ser entendida como un tipo de problema distinto a otros que los ciudadanos le suelen plantear a la Defensoría del Pueblo mediante quejas o pedidos; o de aquellas situaciones que merecen una investigación de fondo para formular recomendaciones de mayor alcance; o de casos que se podrían defender mediante acciones legales ante el Tribunal Constitucional u otras instancias del Estado.

El conflicto social es una realidad compuesta de elementos económicos, políticos, culturales, así como de un conjunto de percepciones diversas, intereses en contradicción, necesidades insatisfechas, subjetividades, contextos singulares, identidades étnicas diversas, etc. Asimismo, se trata de una realidad que puede desviarse hacia la violencia y en la que, muchas veces, la tarea de bajar la tensión, crear confianza y abrir un espacio de diálogo colaborativo es más demandante que un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. Así pues, en lo referente a los conflictos sociales, la institución se encuentra ante una situación de naturaleza distinta que exige una respuesta institucional igualmente distinta al rol habitual de la Defensoría del Pueblo.

Del mismo modo, el conflicto social fue identificado como un objeto de estudio poco analizado en el Perú, pero que, desde los años cincuenta, había sido investigado en el mundo de manera especializada desde la sociología, la ciencia política, la antropología, el Derecho, la psicología, entre otras disciplinas. La Defensoría inició su propio plan de investigación a partir de sus propios datos y con una marcada orientación multidisciplinaria que llevase a la institución más allá de la perspectiva puramente jurídica.

Sobre todo, el conflicto social le planteó a la Defensoría del Pueblo la necesidad de incluir una estrategia de defensa de derechos que implicase el uso de herramientas, técnicas y metodologías nuevas y de un marco conceptual que respondiese a los alcances de su mandato. En esa medida, el análisis de las causas inmediatas de los conflictos para proponer espacios de diálogo colaborativo entre las partes (a veces mediados por la propia Defensoría) en los que identificar los reales intereses y problemas, intercambiar información y plantear opciones de solución permitía contribuir a proteger derechos, colaborar con las soluciones y, sobre todo, prevenir la violencia.

De esta manera, el trabajo de la Defensoría del Pueblo del Perú referido a los conflictos sociales, se inició bajo estas premisas:

- a) En los conflictos sociales se ponen en riesgo derechos fundamentales, tanto los contenidos en las demandas sociales como los derivados de la gestión inadecuada del conflicto. Cuando los ciudadanos plantean públicamente sus demandas, expresadas en pedidos, denuncias o advertencias, éstas pueden tener un correlato en derechos fundamentales. Su problematización se evidenciará entonces, en una expresión real y una formal, jurídica. Los derechos que subyacen al conflicto no son, sin embargo, los mismos que se ponen en riesgo en el denominado “metaconflicto”, es decir, en las agresiones directas entre las partes o entre éstas y las fuerzas del orden, que se deriva del conflicto, pero que

puede llegar a adquirir una relativa autonomía. Decía Galtung³ que «... es el fracaso en la transformación del conflicto lo que lleva a la violencia». Además, durante la violencia se pone en riesgo o se afecta la vida, la integridad, la tranquilidad, es decir, valores superiores que están protegidos por derechos constitucionales.

- b) En los conflictos sociales se puede afectar la gobernabilidad democrática. Toda demanda social supone la activación de competencias estatales de atención y resolución. Nada que pueda generar consecuencias en los derechos de las personas puede ser ajeno al Estado, debido a su responsabilidad de respetarlos y protegerlos. La autoridad que no cumple con este deber va perdiendo progresivamente legitimidad y, a la larga, esto comporta efectos en el prestigio del sistema democrático. De manera más concreta aún, la violencia en los conflictos sociales puede interrumpir el funcionamiento de una institución básica de la democracia, como la municipalidad.⁴ En esa circunstancia se deja a la población sin la prestación de los servicios municipales y, lo que es peor, sin el representante de la democracia en la zona, con lo cual se facilita el avance de proyectos antidemocráticos.
- c) En los conflictos sociales, especialmente los que derivan en violencia, las posibilidades de desarrollo sufren una merma. Por ejemplo, los bloqueos de carreteras, caminos o ríos, implican un costo económico muy alto,⁵ en razón de la disminución o suspensión de las actividades económicas (dificultades en la prestación de servicios, en el transporte, en el abastecimiento, en las transacciones, etc.), pero también por las imágenes de inestabilidad política o convulsión social que se pueden transmitir mundialmente con evidentes efectos entre los inversionistas.
- d) En los conflictos sociales, la violencia desincentiva el afianzamiento de una cultura de diálogo y paz. Por ser un proyecto pedagógico, la democracia se sustenta en la conciencia de la gente. Es a este nivel que se compite con la presunta eficacia de la violencia como medio para lograr los objetivos de una demanda. En razón de ello, el diálogo necesita ser un mecanismo práctico, útil, exitoso y demostrar que aunque tome tiempo, puede resolver problemas sin dejar muertos y heridos en el camino, y allí radica su superioridad moral.

3 Galtung, Johan. *Tras la violencia: 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bilbao: Bakeaz/Gernika Gogoratuz, 1998, p. 14.

4 Esto ha sido registrado por la Defensoría del Pueblo, por ejemplo, en los conflictos sociales ocurridos en las localidades de Oyón, Sanagorán, Tayabamba, y San Juan del Oro.

5 No existe un cálculo económico de lo que la violencia en los conflictos sociales deja. La Cámara de Comercio de Lima se propuso hacer un cálculo sobre la base de horas persona dejadas de trabajar pero sus cifras no fueron suficientemente refrendadas.

1.2 Evolución institucional en la atención de conflictos sociales

Hay cuatro momentos en el desarrollo histórico del tema de conflictos sociales en la Defensoría del Pueblo:

- a. 1996 – 2004: intervención en conflictos sociales con los procedimientos utilizados en las investigaciones por violaciones a derechos fundamentales.
- b. 2004 – 2006: inicio de la labor de monitoreo mediante la elaboración y publicación de un reporte mensual de conflictos sociales. Creación de un comité de intervención en conflictos sociales y políticos,⁶ como una instancia de alcance nacional encargada de hacer el seguimiento de los conflictos sociales, y coordinar la acción defensorial. Elaboración de un protocolo de intervención defensorial en conflictos sociales y políticos. Publicación del libro *Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos*,⁷ que explica la conflictividad social en el Perú, interpreta el mandato de la Defensoría y recoge las principales intervenciones realizadas hasta ese momento.
- c. 2006 – 2008: creación de la Unidad de Conflictos Sociales⁸ como un órgano de asesoramiento que dependía de la Primera Adjuntía, encargado de proponer la política institucional y la ejecución de acciones necesarias para la atención de conflictos sociales.
- d. 2008 – 2009: creación de la Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales⁹ como órgano de línea con funciones adicionales, como la de elaborar documentos de trabajo.
- e. 2009 – 2011: creación de la Adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad (Apcsg).¹⁰

De acuerdo al Artículo 74° del Reglamento de Organización y Funciones (ROF), la referida Adjuntía debe cumplir las siguientes funciones:

«a) Dirigir el monitoreo de los conflictos sociales a nivel nacional a través de la elaboración periódica de reportes y otros instrumentos similares, así como proponer lineamientos de prevención e intervención.»

6 Directiva N° 001-2005-DP, aprobada por Resolución Administrativa N° 030-2005/DP del 1 de junio de 2005

7 Defensoría del Pueblo. Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos. Lima: Defensoría del Pueblo, 2005.

8 Mediante Reglamento de Organización y Funciones aprobado el 30 de septiembre del 2006.

9 Reglamento de Organización y Funciones aprobado el 30 de septiembre 2006.

10 Mediante Resolución Defensorial N°019-2009/DP, publicada en el diario El Peruano el 30 de abril del 2009, que modificó el ROF de la institución.

- b) *Dirigir la tarea de análisis de la información y proponer formas de actuación en los casos particulares de conflictos sociales, en coordinación con las Adjuntías, Programas, Oficinas Defensoriales y Módulos de Atención Defensoriales.*
- c) *Coordinar con las Adjuntías, Programas y/o Proyectos, Oficinas Defensoriales y Módulos de Atención Defensoriales; la intervención en conflictos sociales, desplazándose territorialmente en los casos que resulte necesario para promover el diálogo y contribuir a la no violencia.*
- d) *Elaborar informes defensoriales, informes de Adjuntía, documentos de trabajo, reportes, análisis y estadísticas en el ámbito de su competencia.*
- e) *Proponer y realizar actividades de capacitación y difusión en materia de análisis, prevención, manejo y transformación de conflictos sociales en coordinación con la Dirección de Coordinación Territorial y la Oficina de Gestión y Desarrollo Humano.*
- f) *Coordinar con instituciones que desarrollen funciones vinculadas o complementarias en los temas de su competencia.*
- g) *Contribuir a la consecución de metas previstas en el Plan Operativo Institucional, a través de la adecuada programación y ejecución de actividades así como de la evaluación del funcionamiento y gestión.*
- h) *Contribuir a la gobernabilidad democrática a través de la promoción del diálogo, la investigación sobre las instituciones de la democracia, la promoción de la ética pública y el análisis de las políticas públicas.*
- i) *Coordinar el trabajo sobre los temas mencionados en el literal anterior, con el Programa de Ética Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas.*
- j) *Otras funciones que le sean conferidas por el Defensor del Pueblo o el Primer Adjunto».*¹¹

El tema ha estado presente a lo largo de los 15 años de existencia de la Defensoría del Pueblo, pero empieza a trabajar de manera especializada desde marzo del 2004. Nunca antes se había trabajado de manera sistemática el tema de la conflictividad social en el Perú, tanto en el Estado como en la sociedad, haciendo uso de categorías, tipologías e instrumentos propios.

Cabe señalar, además, que el trabajo en este tema distingue a la Defensoría del Pueblo del Perú respecto de otras defensorías en Iberoamérica y el mundo.

¹¹Defensoría del Pueblo. Reglamento de Organización y Funciones aprobado mediante Resolución Defensorial N° 12-2011/DP del 8 de junio del 2011.

1.3 Los ámbitos de actuación defensorial

a. Sistema de monitoreo de conflictos sociales (Simco).

Es el sistema de gestión de información que la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo implementó desde el año 2008, cuyos objetivos son:

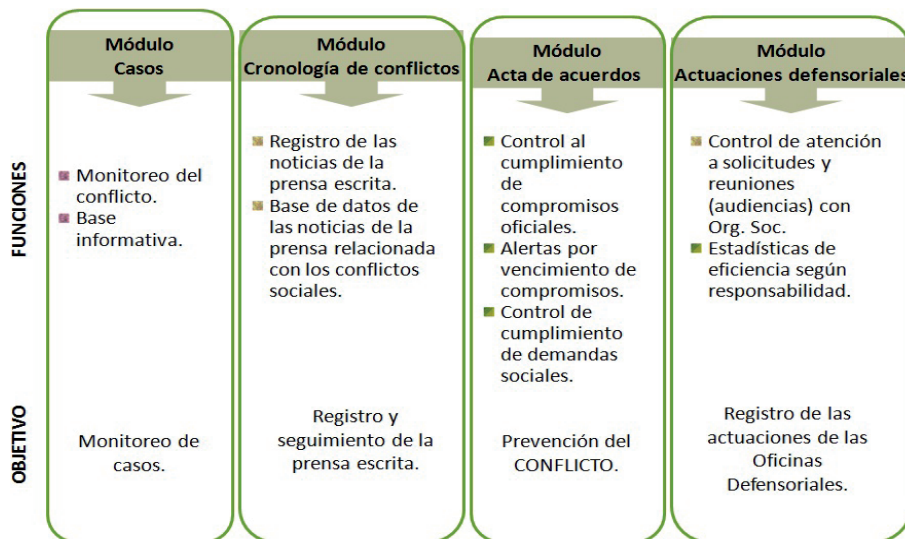
- Recopilar, procesar e informar de manera amplia, objetiva y transparente todo lo que concierne a la situación y evolución de la conflictividad social en el país.
- Alertar, de manera oportuna, a los actores del conflicto y al país sobre el estado de los conflictos sociales, a fin de que adopten las medidas que consideren más pertinentes.

Para alcanzar los dos objetivos planteados se realizan cuatro actividades básicas:

- Ingreso de información relevante de un conflicto social.
- Almacenamiento de información (en archivos físicos o digitales).
- Procesamiento de datos.
- Emisión de información procesada para el análisis de la conflictividad social (productos y reportes concretos).

La Adjuntía de Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad hace uso de una plataforma informática de monitoreo de conflictos que es el sistema informático que permite ordenar la información relacionada a conflictos sociales, de acuerdo a módulos de monitoreo.

Los módulos del Simco son los siguientes:



El Simco hace posible la elaboración de:

- **Reporte mensual de conflictos sociales**

Es un instrumento de monitoreo elaborado por la Apcsg, que brinda información sobre los actores, las demandas, el estado y desarrollo de los conflictos sociales, las acciones colectivas de protesta, las acciones subversivas ocurridas y las alertas tempranas emitidas.

Se elabora sobre la base de la información recogida por las 38 Oficinas Defensoriales distribuidas en todo el país, documentos oficiales del Estado, investigaciones de universidades y organismos no gubernamentales y medios de comunicación. La información es verificada y contrastada.

Se cuenta con reglas de calificación del conflicto (activo, latente, resuelto), de reactivación y de traslado a la base de datos de “casos en observación”.¹²

El reporte cuenta con una versión en formato PDF que se difunde mediante una lista de correos y una versión digital colgada en el portal Web de la institución. Desde marzo del 2004 a septiembre del 2011 se han elaborado y difundido 91 reportes.

Los objetivos del Reporte son:

- Brindar información sobre la situación, evolución y tendencias de la conflictividad social en el país.
- Contribuir con información que sirva de insumo para:
 - La toma de decisiones inmediatas en los distintos niveles de gobierno.
 - La creación de propuestas para la transformación del conflicto.
 - La intervención humanitaria y legal en el conflicto.
- Alertar, de manera oportuna, sobre los posibles desenlaces de violencia en el desarrollo de los conflictos sociales o el (re) surgimiento de otras situaciones de conflictividad.

- **Boletín “Conflictos al Día”**

Instrumento de monitoreo producido y distribuido por la Apcsg desde septiembre del 2007, con el fin de:

- Registrar las notas periodísticas de conflictos sociales y acciones colectivas de protesta que aparecen en medios de comunicación social.

¹² En el Cap. II se desarrollarán estos conceptos.

- Presentar una primera mirada sobre el desarrollo de la conflictividad social en el país.

Hasta este momento, al 30 de noviembre del 2011, se han elaborado 1063 boletines.

- **Cronología semanal de conflictos sociales**

Instrumento de monitoreo producido y distribuido por la Apcsg desde abril del 2005, con el fin de presentar, de manera breve, las principales notas periodísticas relacionadas a conflictos sociales y acciones colectivas de protesta, de acuerdo a los temas recogidos durante la semana. Al 30 de noviembre del 2011 se han elaborado 242 cronologías.

b. Intervención de la Defensoría del Pueblo en conflictos sociales. Lineamientos, directivas y protocolos.

La intermediación defensorial está dirigida al análisis para la gestión del conflicto, la prevención de la violencia, la promoción del diálogo entre las partes, la colaboración o conducción de los procesos de diálogo y el seguimiento y gestión del cumplimiento de las actas con acuerdos.

Para ello, la Defensoría del Pueblo ha elaborado, entre el 2004 y el 2011, los siguientes lineamientos y protocolos que orientan la actuación de sus comisionados en el ámbito nacional:

- *El Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos Sociales*. Documento cuyo contenido establece las modalidades de intervención defensorial, así como presenta los principios de la actuación defensorial y la relación con los medios de comunicación.
- *Directiva: Lineamientos para la actuación de la Defensoría del Pueblo en Casos de Estado de Emergencia*. Documento que orienta la intervención de los comisionados en situaciones en las que se ha suspendido el ejercicio de determinados derechos y se autoriza la participación de las fuerzas armadas en el restablecimiento del orden. Así mismo, orienta el procedimiento de actuación para el empleo de los procesos constitucionales de hábeas corpus y amparo, y la forma de organización interna para la actuación defensorial en un contexto de conflicto violento y estado de emergencia.
- *Lineamientos: Conflictos y acciones humanitarias*. Documento en el que se establece el tipo de situaciones de riesgo humanitario en conflictos violentos, las modalidades de intervención, las personas en riesgo y las instituciones responsables.
- *Pautas de Actuación de la Defensoría del Pueblo en Conflictos Sociales Electorales – Elecciones Regionales y Municipales 2010*. Documento que

define el conflicto electoral, las fuentes generadoras de los conflictos sociales electorales, los factores que contribuyen a la conflictividad electoral, los aspectos a ser analizados y las pautas que se deben seguir ante un conflicto electoral.

- *Reglas de la Mesa de Diálogo*. Documento que guía la organización y el desarrollo de los procesos de diálogo, en el cual se indican pautas con relación a la composición y funciones de una mesa de diálogo, el rol de la facilitación o mediación, las normas de conducta, la participación de los actores en el proceso y la política con los medios de comunicación social.
- *Lineamientos de Intervención Defensorial con Pueblos Indígenas de la Amazonía en situación de conflicto social*. Documento que brinda pautas especiales de intervención en conflictos en los que intervienen pueblos indígenas, en atención al principio de interculturalidad, reconociendo y respetando su cultura y derechos colectivos. Se señala el tipo de relación que hay que establecer con los actores primarios, las causas de los conflictos con pueblos indígenas, las formas de participación, la representatividad de los líderes, el diálogo desde un enfoque intercultural, el uso de medios de comunicación alternativos y la relación con otros actores.

Las intervenciones defensoriales pueden ser de distinto tipo: supervisiones preventivas (entrevistas, inspecciones, reuniones de trabajo con las partes, facilitación del acceso a la información, etc.); intermediaciones (buenos oficios, facilitación, mediación); acciones legales (verificación de detenciones y de las condiciones en que se cumplen, *amicus curiae*, interposición de acciones de garantía); acciones humanitarias (pedido de traslado y atención de personas heridas, pedido de atención de personas expuestas a riesgos en el escenario del conflicto: menores, adultos mayores, personas enfermas, mujeres embarazadas, etc.).

El promedio mensual de intervenciones defensoriales del año 2011 (enero a septiembre) es de 195 en todo el ámbito nacional.

- c. **Desarrollo de capacidades de la Defensoría del Pueblo y gobiernos regionales y locales.**
- **Capacitación de comisionados de la Defensoría del Pueblo en prevención y gestión de conflictos sociales.**

Durante los años 2007 y 2008 se implementaron talleres de capacitación presenciales para jefes de oficina y comisionados de todas las Oficinas Defensoriales del Perú.

Los cursos permitieron impartir conocimientos sobre teoría de conflictos, herramientas de análisis de conflictos sociales, técnicas de

recojo de información, estrategias de diálogo y rol de la Defensoría del Pueblo en conflictos sociales. Del mismo modo se recogió experiencias de las oficinas regionales.

En el 2009 y el 2010 se continuó desarrollando los cursos presenciales y se complementó la propuesta educativa con los cursos virtuales: “Introducción a la conflictividad social desde la perspectiva de la Defensoría del Pueblo”, en dos oportunidades, y “Conflictos sociales: análisis y diálogo intercultural”. Ambos cursos fueron dictados a los funcionarios de la Defensoría del Pueblo y a funcionarios miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO).

- **Capacitación de funcionarios públicos de los Gobiernos Regionales y Locales en prevención y gestión de conflictos sociales**

Entre los años 2009 y 2010 se implementaron 10 cursos-talleres, denominados Prevención y Gestión de Conflictos Sociales, en igual número de departamentos y con la participación de más de 300 funcionarios.

El objetivo del curso-taller fue proporcionar enfoques conceptuales, etodológicos y prácticos para la intervención en conflictos sociales. Del mismo modo, se proporcionó a los participantes un instrumento legal de organización de su propia oficina de prevención de conflictos sociales, así como un software para su monitoreo.

d. Investigación para la transformación de conflictos sociales

En el ejercicio de sus funciones, la Defensoría del Pueblo puede iniciar investigaciones de mayor alcance orientadas a analizar problemáticas de fondo, identificar los derechos vulnerados o los vacíos e incumplimientos por parte de la administración estatal y formular recomendaciones.

Están vinculados directamente al tema de conflictos sociales los informes: *Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*¹³ de julio del 2007; *Derecho a la consulta: mecanismo para institucionalizar el dialogo entre el Estado y los pueblos indígenas*,¹⁴ de diciembre del 2009; y, *Actuaciones defensoriales en el marco del conflicto de Bagua*,¹⁵ de marzo del 2010.

13 Defensoría del Pueblo. Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú. Serie Informes Extraordinarios – Informe N° 2, Lima: Defensoría del Pueblo, 2007.

14 Defensoría del Pueblo. Derecho a la consulta: mecanismo para institucionalizar el dialogo entre el Estado y los pueblos indígenas. Informe de Adjuntía N° 11, Lima: Defensoría del Pueblo, 2009.

15 Defensoría del Pueblo. Actuaciones Defensoriales en el marco del conflicto de Bagua. Informe de la Defensora del Pueblo a la Comisión del Congreso de la República que investiga los sucesos de Bagua, aledaños y otros. Serie Documentos Defensoriales – Documento N° 10, Lima: Defensoría del Pueblo, 2010.

Asimismo, el presente Informe se inscribe dentro de esta orientación transformativa del conflicto que busca explicar causas más profundas para proponer cambios en el plano de las políticas públicas.

Durante estos años, la autonomía, legitimidad, flexibilidad y presencia territorial de la Defensoría del Pueblo han sido decisivas para el cumplimiento de estas nuevas funciones. Existe pues, una experiencia inauguratoria que ha abierto un nuevo campo de acción del *ombudsman*, con un instrumental propio de trabajo.

A partir de esta contribución de la Defensoría del Pueblo se han dictado normas de rango nacional, ordenanzas regionales y locales, creando oficinas de gestión de conflictos sociales; se han diseñado estrategias de prevención de conflictos, enfoques de políticas públicas influidos por la conflictividad, etc. Pero, sobre todo, se ha logrado movilizar al Estado para que, en una acción coordinada (Presidencia del Consejo de Ministros, ministerios, gobiernos regionales, gobiernos locales y Defensoría del Pueblo, entre otras instituciones), se proponga dar una respuesta oportuna y constructiva a los conflictos sociales. Del mismo modo se ha movilizado a las dirigencias de las organizaciones sociales y a los directivos de las empresas (principalmente mineras y petroleras) para que abonen en favor de respetar los procedimientos legales y los procesos de diálogo que se instauren para resolver conflictos.

CAPÍTULO II

DINÁMICA DE LA VIOLENCIA EN LOS CONFLICTOS SOCIALES EN EL PERÚ

La violencia es el lado destructivo del conflicto social. Se diferencia de él, pero no es ajeno a él. La posibilidad de que aparezca y perturbe la relación entre las partes hasta niveles críticos está siempre presente. Su estudio es, por consiguiente, indispensable en un proyecto de defensa de derechos y promoción del diálogo como el que la Defensoría del Pueblo alienta.

En vista de que el tipo de violencia al que se hace referencia es exclusivamente el que ocurre en el contexto de un conflicto social, enmarcaremos su análisis dentro de la perspectiva conceptual que la Defensoría del Pueblo tiene sobre el tema y sobre las realidades diversas de la conflictividad social en el Perú.

Este capítulo del Informe –y los siguientes– se apoyan en el análisis de los datos que arroja el Simco que la Defensoría del Pueblo utiliza desde hace siete años. Asimismo se ha recurrido a la revisión crítica de casos seleccionados y a la documentación académica y oficial a que se ha tenido acceso.

2.1. El conflicto social

Los conflictos sociales son hechos en los que se amenazan o afectan derechos fundamentales;¹⁶ por un lado, los derechos vinculados a los problemas que originan el conflicto y que no estarían siendo reconocidos o protegidos por el Estado (ambientales, laborales, de propiedad, etc.); y, por otro, los derechos que son puestos en riesgo como resultado de un inadecuado manejo del conflicto social (derecho a la vida, a la integridad, a la libre circulación, etc.).

Esta circunstancia da lugar a preocupaciones muy concretas en materia de derechos humanos, gobernabilidad democrática, seguridad ciudadana, orden interno, desarrollo, cultura de diálogo y paz, entre otros aspectos propios de un país que está experimentando cambios económicos, en un contexto de libertades públicas que el sistema democrático ofrece.

Respecto de la naturaleza del conflicto social se han ensayado distintas explicaciones.¹⁷ La Defensoría del Pueblo, en su Informe “Ante todo el diálogo”,

16 Defensoría del Pueblo. Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos sociales. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad. Lima: Defensoría del Pueblo, 2009, p. 4.

17 Según Remo Entelman, las interpretaciones o las formas de analizar los conflictos pueden ser agrupadas en siete teorías: Instintivas de la agresión (Adrey, 1966), de la coerción que encuentra sus causas en las estructuras de la sociedad (C. Wright Mills, 1958; Marcuse, 1968; Dahrendorf 1962), el conflicto como un proceso disfuncional (Parsons, 1966; Smelser, 1967), de la funcionalidad (Coser, 1956; Bourdieu, 1962; Oberschall, 1972), la incompatibilidad de los objetivos nacionales de diferentes estados (Kissinger, 1973; Morgenthau, 1978), conductistas centrados en

del año 2005, ha sostenido que:

*«... la posibilidad del conflicto es inherente a la vida social en la medida que en cualquier colectivo humano siempre será posible encontrar diferencias de percepción u opinión sobre cualquier asunto que competa a dos o más personas o grupos».*¹⁸

Son esas diferencias, propias de la interacción en el espacio público, las que pueden entrar en rumbo de colisión hasta convertirse en contradicciones de intereses que los conflictos sociales expresan.

De manera más precisa, la definición de conflicto social utilizada por la Defensoría del Pueblo es la siguiente:

*«... el conflicto social es 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».*¹⁹

Hay por lo menos seis elementos en esta definición que merecen ser explicados: la noción de proceso, la complejidad, la idea de “percepción”, los intereses en contradicción, la posibilidad de la violencia y el espacio público.

La idea de “proceso” debe ser entendida como una sucesión de actos relacionados unos a otros que crean una secuencia narrativa no necesariamente unilineal, pero sí entretrejida y de influencias recíprocas. El conflicto no es un acto en particular, ni un hecho social aislado, ni un suceso accidental. En su espacio y en su tiempo aparecen actores que lo protagonizan, problemas que lo originan, contextos que lo explican. Es esta mirada sincrónica del conflicto la que permite encontrar nexos causales y explicaciones históricas que dan forma al relato.

La forma de racionalizar el “proceso” es a través de la organización de la información en líneas de tiempo o en fases del conflicto. Al respecto, cabe precisar que el proceso del conflicto está inserto dentro de un proceso social de mayor escala. No obstante, requiere una cierta delimitación que facilite su comprensión y tratamiento. Esta delimitación incluye la idea de resolución que, no obstante ser

la mala percepción y mala comunicación en los orígenes del conflicto (North, 1963; Kelman, 1989; Halberstam, 1972) y las que ven el conflicto como un fenómeno normal de todas las relaciones sociales, mediante análisis y regulaciones con el fin de controlarlo y resolverlo (Coleman, 1957; Burton, 1968; Kriesberg, 1975). Para mayor referencia ver: Entelman, Remo. *Teoría de Conflictos. Hacia un nuevo paradigma*. Barcelona: Gedisa, 2002, p.35.

18 Defensoría del Pueblo. *Ante todo el diálogo*, Lima: Defensoría del Pueblo, 2005, p. 11.

19 Defensoría del Pueblo. *Protocolo de Actuación Defensorial en Conflictos Sociales*. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales Lima: Defensoría del Pueblo, 2009.

provisional, es necesaria como hito referencial y como concreción de la gestión del conflicto. Desde luego, siempre es posible que los acuerdos se incumplan, que nuevos actores desconozcan lo avanzado o los contextos cambien al punto de poner en cuestión las soluciones acordadas en un momento.

La “complejidad” de los conflictos sociales se evidencia en la multiplicidad de actores, de causas, de formas culturales, de expresiones de poder, de maneras de experimentar las amenazas o daños, de insertarse en la economía de mercado o quedar al margen de ella, de ubicarse en la historia social y política del país.

De manera general se puede identificar a los actores sociales, estatales o empresariales. Dentro de estas categorías se observa una diversidad de subcategorías. El Perú es un país culturalmente muy diverso. Según la propuesta de Mapa Etnolingüístico 2010 del Instituto Nacional Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (Indepa), que es un documento oficial, en el Perú existen 16 familias etnolingüísticas, 68 lenguas, 77 etnias, 6063 comunidades campesinas, y 1786 comunidades nativas.²⁰ Esa diversidad es un activo de la nación, pero representa también una dificultad real de comunicación en procura de una “sociedad más compartida”.²¹ Del mismo modo las desigualdades sociales generan fragmentación y diversificación de intereses.

No existen conflictos impulsados por una sola causa. A lo sumo se puede identificar causas principales aunque sujetas a cambios en la dinámica del conflicto. Lo que hay es un conjunto de combinaciones de causas de diverso origen, algunas referidas, por ejemplo, a afectaciones al ambiente, otras a pedidos de obra pública o respeto a derechos laborales y hasta las típicamente políticas de oposición a los tratados de libre comercio o convocatorias a asamblea constituyente. Así aparecen expresadas en las largas listas de demandas que contienen los memoriales o comunicados.

A dichas causas expresadas públicamente se debe agregar otras menos notorias en el escenario del conflicto, pero de una energía más persistente: las llamadas causas estructurales. No hay pueblo que no tenga una agenda histórica y que en contextos de conflicto, aflore para darle a su lucha un aliento mayor.

20 <http://www.indepa.gob.pe/mapa2.html>. Sin embargo, en tanto se trata de una propuesta, dichas cifras son preliminares. Además, existe un debate entre lingüistas en torno a los criterios que deben ser considerados para identificar familias etnolingüísticas (Ballón, 2009).

21 “Este tipo de sociedad valora la diferencia, la contribución de cada comunidad al conjunto y el compromiso con los pueblos teniendo como base la igualdad y la cooperación. Esta orientación corresponde a la concepción de ‘interculturalidad’ que se asume en el presente Informe. El término sociedad compartida también se utiliza para indicar el intercambio entre los grupos sociales y culturales, en lugar de la fusión de un grupo en el grupo dominante”. En: “Desarrollo de un concepto para el fomento de mecanismos de diálogo y consulta entre las instancias estatales y los pueblos indígenas”. Informe de la GTZ elaborado por una misión de expertos para la Defensoría del Pueblo. Lima: GTZ, febrero 2010, p. 8.

Estas consideraciones y otras ya mencionadas permiten diferenciar actores, intereses, contextos. Puede haber actores que se muestren a favor de la violencia y otros que la condenen. Puede haber intereses reales, comprobables y otros carentes de fundamento. Puede haber contextos en los que agentes externos formen parte del conflicto para cometer actos que nada tienen que ver con las demandas de la población, como ha ocurrido en distintas situaciones con delincuentes o pandilleros.²²

Sostener que el conflicto social es un fenómeno complejo sugiere, además, que su solución considere esta complejidad, en el sentido de que demandará análisis múltiples, estrategias de comunicación adecuadas, espacios de diálogo, confiables y oportunos, etc.

Un tercer elemento es el de la “percepción”, entendida como una aproximación preliminar a la realidad del conflicto y que puede o no corresponder a esa realidad, o hacerlo en mayor o menor medida. En el conflicto, cada quién tiene su verdad y es capaz de llevar su defensa hasta el extremo. Es en el proceso de diálogo en el que irá apareciendo una verdad más cercana a la realidad sobre la que será posible construir acuerdos.

Los intereses, objetivos o valores en contradicción constituyen el núcleo del conflicto. Es hacia ellos a los que hay que dirigir la mirada para comprenderlos con el máximo de objetividad y sin prejuicios que contaminen el análisis. La situación del sistema político, la dinámica actual de la economía, así como las desigualdades y exclusiones han generado intereses contrapuestos que se exponen públicamente.

Otro elemento de la definición formulada es la posibilidad de que exista violencia. La violencia, sin embargo, no es un componente esencial del conflicto. Puede haber –y los hay– conflictos sin violencia, porque el abocamiento a una controversia no pasa necesariamente por la agresión física, moral o simbólica entre los actores del conflicto. La violencia es un recurso del que las partes pueden echar mano para expresarse, reclamar, presionar directa o estratégicamente. Ciertamente es un recurso proscrito por las leyes y que solo alimenta el lado más nocivo del conflicto.

Finalmente, la definición de conflicto social de la Defensoría del Pueblo permite reconocer que el espacio de los conflictos sociales es el público, conformado por estas dos dimensiones: i) lo público como espacio que abarca el objeto de divergencia (campo normativo, de ejercicio del gobierno y de la autoridad, la cultura), y ii) lo público como el espacio donde se desarrollan las acciones colectivas.

El espacio público es un ámbito de interacción. A través de éste, distintos sectores de la ciudadanía llevan a cabo discursos y acciones que legitiman o cuestionan las prácticas políticas. Por definición, se trata de un ámbito de opinión en el

22 Como ocurrió en el desalojo del Mercado de Piura, en octubre del 2010

que se articulan intereses individuales y colectivos.²³ En este sentido, definimos espacio público como una construcción social en la que lo público y lo privado coexisten a través de la interacción entre distintos actores sociales. Así:

*«En estos lugares sedes de interacciones y actividades públicas y privadas, miembros distintos de la sociedad [...] expresan valores e intereses, plantean demandas y necesidades, desarrollan prácticas sociales heterogéneas, relaciones de sociabilidad, de cooperación, y de conflicto, que en su conjunto expresan cómo se construye o deconstruye lo colectivo».*²⁴

Mediante estas consideraciones conceptuales, la Defensoría del Pueblo identifica en el conflicto social siete rasgos que definen el sentido de su actuación:

- i) El conflicto social es inherente a la condición de vida en sociedad. Es una de las formas que adopta la convivencia social y parte del lenguaje en el que se expresan los intereses y motivaciones particulares y colectivas. Al respecto, Paul Wehr señala:²⁵

«El conflicto social es una cosa tan natural en las relaciones humanas como lo es la cooperación. Aunque los dos son considerados como opuestos, de hecho ambos pueden operar muy bien juntos para lograr la paz, si el conflicto se entiende claramente y manejado de forma que conduzca a consecuencias más positivas que negativas para la sociedad».

- ii) El conflicto está presente en todos los niveles de la organización social, tanto en el ámbito local y regional como en el nacional. Un conflicto social puede surgir en una comunidad, una empresa, un centro educativo, un distrito, una provincia, etc., alcanzando, en ocasiones, una repercusión nacional. Además, los actores que intervienen son diversos y pueden ser clasificados en actores primarios, secundarios y terciarios.

«En un conflicto se pueden identificar actores primarios (aquellos que participan directamente en el conflicto) y actores secundarios (pueden ser grupos que apoyan a alguna de las partes; también se considera aquí a instituciones, organizaciones de la sociedad o personas que colaboran en la canalización del conflicto, o podrían hacerlo). Finalmente, los

23 Boladeras, Margarita. *La opinión pública en Habermas*. Barcelona: Universitat de Barcelona. Facultat de Filosofia, 2001.

24 Ramírez, Patricia. *Espacio público y construcción de la ciudadanía*. México D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2003, p. 25.

25 Wehr Paul. *El manejo del conflicto para construir una sociedad pacífica*, p. 1. En: *Using Conflict Theory*, Otomar Bartos y Paul Wehr, 2002.

*actores terciarios que son personas u organizaciones percibidas como imparciales que tienen la posibilidad de actuar como mediadores o negociadores».*²⁶

- iii) Todo conflicto social puede devenir en violencia, pero el conflicto no conlleva, *per se*, el ejercicio de actos violentos. En otros términos, conflicto social no equivale a violencia, pues las percepciones discrepantes entre los actores sociales pueden tener un curso pacífico mediante negociaciones directas o mediadas o procedimientos legales. Las acciones que las partes realizan dentro del proceso del conflicto pueden ser violentas o pacíficas y ubicarse dentro o fuera de los marcos institucionales.
- iv) El conflicto social no puede reducirse a la categoría de “disturbios”²⁷. Se ha insistido en este Informe en el rasgo de la complejidad del conflicto para evitar, justamente, análisis parciales, sesgados, inexactos, que conduzcan a medidas inadecuadas. Las fuerzas de seguridad deben estar en conocimiento de la complejidad del conflicto porque solo de esta manera podrán entender los hechos reales y concretos de violencia que enfrentan, y diseñar mejor sus planes de intervención.
- v) Las acciones colectivas de protesta no son en sí mismas el conflicto social sino una expresión de éste. Al respecto, la Defensoría del Pueblo define la acción colectiva de protesta como “la realización conjunta de hechos generalmente tendientes a efectuar un reclamo en el espacio público.”²⁸ Dicha acción puede responder a la iniciativa de un grupo de personas, organizado o espontáneo, demandando atención a sus derechos ante el Estado o ante una empresa. Además, puede durar muy poco tiempo si la demanda es atendida o gestionada.
- vi) Los conflictos sociales que la Defensoría del Pueblo ha registrado, comportan problemas y demandas. Analíticamente, es importante diferenciar el problema de la demanda social. El problema es el objeto del conflicto. Es un componente de la realidad que se pretende cambiar o modificar para avanzar en la dirección de una solución propuesta que, dependiendo de las responsabilidades, atañe a los distintos actores. El problema es percibido e interpretado desde un punto de vista particular por cada actor social, lo que origina la formación de “verdades” diferentes y hasta contradictorias. En cambio, la demanda social está compuesta

26 Defensoría del Pueblo. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. Protocolo de actuación defensorial en conflictos sociales, p. 3.

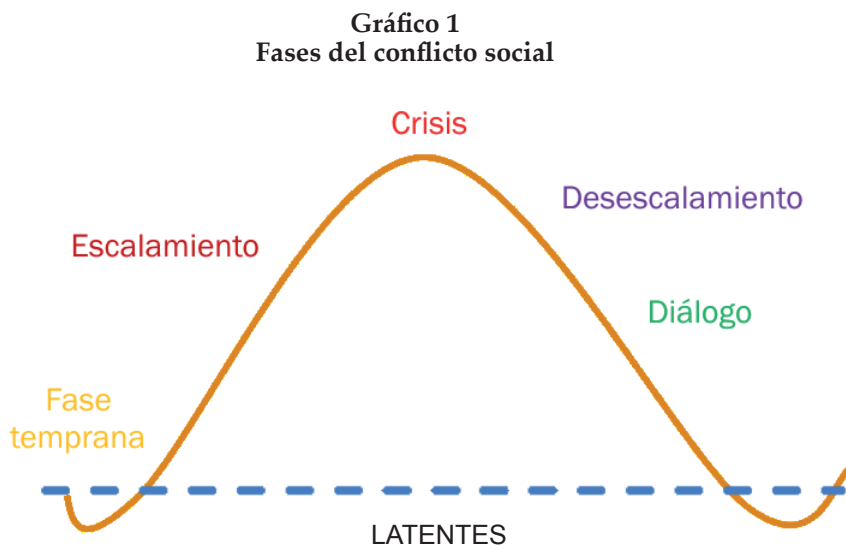
27 Artículo 315 del Código Penal: “El que en una reunión tumultuaria, atenta contra la integridad física de las personas y/o mediante violencia causa grave daño a la propiedad pública o privada, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de tres ni mayor de seis años”. Por lo general, los disturbios son actos de perturbación del orden público acompañados de violencia. Ver: Comité Internacional de la Cruz Roja. Violencia y uso de la fuerza. Ginebra: CICR, 2010, p. 18.

28 Defensoría del Pueblo, Reporte mensual de Conflictos Sociales. Glosario: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/glosario.php>

por pedidos o denuncias expresadas mediante “pliegos de reclamos”, “plataformas de lucha”, “memoriales” o “pronunciamientos públicos” que expresan las posiciones de las partes. Éstas no siempre coinciden con los intereses, que suelen mantenerse ocultos, a veces por estrategia o porque los actores no logran verbalizarlos. Las demandas pueden variar durante el proceso del conflicto e incluso contener pedidos que están fuera del marco normativo.

2.1.1 Fases de los conflictos sociales

En el proceso del conflicto se puede identificar fases con características propias: temprana, escalamiento, crisis, desescalamiento y diálogo. La secuencia de estas fases no se cumple necesariamente en el orden que aparece en el siguiente gráfico,²⁹ pero guían el análisis de los casos.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Apcsg.

²⁹ Lund, Michael (1996). Preventing violent conflicts: A strategy for preventive diplomacy. USIP- PRESS. USA. (Desarrolla la curva de la conflictividad). Propuestas similares pueden ser encontradas en las siguientes direcciones electrónicas: (http://www.usip.org/files/ETCI/Online%20Courses/Conflict_Analysis_1-30-08.pdf) p. 6 (Última consulta: 18 de abril 2011) y http://www.silkroadstudies.org/new/docs/ConceptPapers/2005/concept_paper_ConfPrev.pdf p.11 (Última consulta: 22 de febrero 2011), http://www.silkroadstudies.org/new/docs/publications/2005/WP_April2005.pdf p.6 (Última consulta: 18 de abril 2011)

La identificación de cada fase se hace sobre la base de las siguientes definiciones:³⁰

Fase temprana: momento de la dinámica del conflicto social en el que las partes son conscientes de sus diferencias, han identificado a sus opositores y expresan públicamente sus posiciones.

Fase de escalamiento: momento en que las relaciones de tensión entre las partes en el conflicto social y la intensidad de las acciones de violencia física directa aumentan.

Fase de crisis: momento en la dinámica del conflicto social en que se presentan hechos de violencia cometidos por las partes o alguna de ellas, afectando los derechos fundamentales.

Fase de desescalamiento: momento en que la intensidad de las acciones de violencia física directa disminuye y las relaciones de tensión entre las partes en el conflicto social se pueden transformar en oportunidades para el diálogo.

Fase de diálogo: proceso comunicativo directo o mediado, orientado a construir acuerdos entre las partes. Es una opción presente en toda la vida del conflicto social.

¿Qué elementos determinan el paso de una fase a otra? Por lo general es el incremento de la energía de la protesta que puede llegar a sobrepasar los límites establecidos en las leyes. Desde luego, esto tiene que ver con la falta de respuesta a la demanda planteada, la negativa a dialogar, la instrumentalización del conflicto con otros fines, la idea de que la violencia es un recurso legítimo y efectivo, los desbordes no previstos, pero previsibles, etc. Asimismo –visto en sentido positivo–, hay que considerar como elementos que dinamizan el proceso, la voluntad de dialogar, la generación de opciones de solución, el cumplimiento de los acuerdos suscritos, etc.

Cada una de estas fases se caracteriza por definir un momento en que se llevan a cabo determinadas acciones de parte de los actores del conflicto. Entender e identificar estos elementos diferenciadores puede ayudar a intervenir con soluciones más efectivas, puesto que no es lo mismo proponer una negociación en una fase temprana que proponerla en medio de la crisis. Cabe reiterar que no todo conflicto social recorre estrictamente las fases de manera secuencial. Puede haber avances y retrocesos, estancamientos, hechos de violencia súbitos o voluntad de diálogo desde el primer día del conflicto.

El conflicto social será lo que sus actores decidan que sea. Puede haber desinformación que induce a error o un actor escondido e influyente cuyos intereses no se perciben, pero no factores completamente ajenos a la voluntad

30 Ver. <http://www.defensoria.gob.pe/conflictossociales/glosario.php?pag=2> (Última consulta: 10 de septiembre 2011).

de los dirigentes de la organización social, los directivos de la empresa o los funcionarios del Estado que decidan el curso del conflicto.

2.1.2 Los estados del conflicto social: activo, latente y resuelto

A través de las fases es posible reconocer las características de un conflicto y el momento en que se encuentra. El estado, en cambio, remite a la situación general del acontecimiento. Los estados identificados son: activo, latente y resuelto.

- i) Estado activo: es cuando el conflicto se ha manifestado públicamente por acción de una de las partes o de ambas, mediante demandas en las que se sienta una posición determinada con relación a situaciones que son consideradas amenazantes o dañinas. El conflicto puede ser activado directamente en el espacio público en medio de manifestaciones de protesta o declaraciones en los medios o, simultáneamente, a través de comunicaciones más formales dentro de procedimientos regulados por las normas y ante autoridades competentes.
- ii) Estado latente: es cuando el conflicto no se ha manifestado públicamente, pese a que el problema ha sido percibido y se ha identificado a los actores en controversia. O, habiendo estado activo, las partes han dejado de expresar sus discrepancias por un tiempo tal que motiva a pensar en un desinterés en continuar con la controversia. En este estado, el conflicto permanece oculto, inexpresivo o inactivo.
- iii) Estado resuelto: es cuando las partes llegan a una “solución acordada” que expresa la satisfacción de ambos. Las relaciones se restablecen entre las partes en condiciones razonables. Sin embargo, no siempre es posible asegurar que un conflicto social esté resuelto de manera definitiva. Los casos dados por resueltos requieren de un seguimiento para asegurar que los acuerdos se cumplan y para verificar si, en el mediano plazo, las causas más profundas que dieron lugar a su surgimiento son atendidas. No está demás agregar que si los compromisos adquiridos en algún momento se desconocen, las posibilidades de que el conflicto retorne son muy altas.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo clasifica como “casos en observación” las acciones colectivas de protesta y los casos que han sido retirados del registro principal por el transcurso del tiempo. Los esfuerzos de monitoreo e intervención en conflictos sociales exigen una progresiva ampliación de la observación de realidades tan cambiantes.

Cabe señalar que cada conflicto puede ser reclasificado si la causa principal cambia o puede ser retirado del reporte mensual por el transcurso del tiempo, o ser reactivado.

2.1.3 Tipología de los conflictos sociales

Los conflictos sociales difieren unos de otros. Su historia, sus actores sociales, sus problemas y sus contextos varían. No obstante, es posible clasificarlos a partir de determinados criterios. En efecto, pueden ser agrupados según sus causas, las competencias de las instituciones llamadas a solucionarlos, por el ámbito territorial, por el impacto social, por su temática, por el acceso y distribución de recursos naturales, por temas de gobernabilidad, etcétera. También es posible clasificarlos por sus demandas, por las necesidades de los demandados, por fases del conflicto, por el estado del conflicto, etc. En suma, los criterios que sean adoptados para establecer una tipología, dependerán de una evaluación analítica de los conflictos, por lo que, los criterios considerados para construir tipologías tienen puntos en común y divergencias.

Las tipologías son construcciones conceptuales que tienen como objetivo guiar el análisis de quienes se aproximan a un fenómeno determinado. No son rígidas, en tanto son modelos que orientan la manera en que se clasifica e interpreta la realidad y pueden aceptar la variación de algunos de sus elementos.³¹

Una tipología³² es solo una manera de organizar los datos de la realidad de acuerdo a los objetivos que la institución o persona que la propone se plantee. A la Defensoría del Pueblo le interesa, en el desarrollo de su trabajo, definir ámbitos temáticos en los que se pueda identificar los problemas específicos. Es a partir de ahí que cumple con promover el diálogo y cautelar derechos. Conocido el problema se sabrá qué intereses se ven o pueden ver afectados y qué correlato tienen en los derechos fundamentales. Este análisis, orientado al rol institucional, sirve de eje organizador de la acción de defensa de derechos (defensa directa o intermediación).

Asimismo le interesa identificar las responsabilidades estatales frente a los problemas (en concordancia con su papel de institución supervisora de las entidades del Estado). En esta parte, la tipología por competencias legales aclara el panorama de la respuesta institucional frente a los problemas y le permite cumplir con esta parte de su mandato.

Ninguna tipología es superior a otra. Su racionalidad y utilidad dependen de los enfoques y objetivos de quienes harán uso de ellas. Lo conveniente es combinar tipologías tratando de rodear por completo ese objeto complejo que es el conflicto social. Además, en tanto cada tipología es instrumental y perfectible, es normal que pueda variar a lo largo del tiempo. Entre el 2004 y el 2011, la Defensoría del Pueblo ha ido estableciendo formas de clasificación de los conflictos a fin de poder registrarlos y someterlos a un seguimiento de manera ordenada.

31 Weber, Max. *Conceptos sociológicos fundamentales*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

32 Luque, Rolando. *Los conflictos sociales en el Perú: una aproximación*. En: Crecimiento y Desigualdad: conflicto social y gobernabilidad, Lima: Fondo Editorial de la PUCP, Efraín González de Olarte, editor, p. 103.

La tipología temática y por competencias legales leídas en conjunto superan posibles superposiciones entre un tipo de conflicto cuya temática es única (p.e., socioambientales) y un tipo cuya temática es diversa (p. e., asuntos de gobierno nacional).

Cuadro 1
Tipología de conflictos sociales

Tipo	Definición
Asuntos de gobierno nacional	Su dinámica gira en torno a la gestión pública del gobierno central. Excepto que se trate de un tipo específico de conflicto.
Asuntos de gobierno regional	Su dinámica gira en torno a la gestión pública de los gobiernos regionales. Excepto que se trate de un tipo específico de conflicto.
Asuntos de gobierno local	Su dinámica gira en torno a la gestión de los municipios provinciales y distritales. Excepto que se trate de un tipo específico de conflicto.
Socioambientales	Su dinámica gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. Están presentes, además, elementos sociales, políticos, económicos o culturales
Comunales	Su dinámica gira en torno al acceso a recursos naturales, propiedad y límites territoriales entre comunidades.
Laborales	Su dinámica gira en torno a cuestiones laborales.
ElectORAles	Su dinámica gira en torno a algún aspecto del proceso electoral.
Demarcación territorial	Su dinámica gira en torno a la delimitación de una circunscripción político – administrativa (distrito, provincia o departamento).
Cultivo ilegal de coca	Su dinámica gira en torno a la siembra ilegal de coca y las acciones del Estado.
Otros conflictos	Aquellos casos que no han sido contemplados, pero que son definidos como conflictos (reclamos estudiantiles, universitarios, etc.)

Fuente: Defensoría del Pueblo. Apcsg.

2.2 Perfil de la conflictividad social en el Perú

2.2.1 El contexto socioeconómico, político y cultural de los conflictos sociales

En el Perú, el escenario general de los conflictos sociales está fuertemente influenciado por la dinámica de crecimiento económico que ha tenido el país en los últimos años, la cual no ha implicado, necesariamente, el establecimiento de medidas que generen una percepción de bienestar social y de representatividad política de ciertos sectores de la sociedad. En efecto, después de 10 años de crecimiento económico continuo, con una tasa promedio de PBI real 7.15%³³ anual y de 20 años de modelo económico de mercado libre, y a pesar de que la pobreza ha disminuido ostensiblemente, hay todavía un amplio sector de la población que vive en situación de pobreza y pobreza extrema, que no percibe que su calidad de vida haya mejorado substancialmente.

El dinamismo de las inversiones ha despertado un celo mayor en la protección de recursos como el agua y la tierra que para las comunidades constituyen medios de vida que les han permitido subsistir a través del tiempo. Pero lo mismo ocurre con agricultores de valles de la costa que sienten amenazada su actividad económica.

Si bien el tema de las industrias extractivas está presente en una gran parte de la conflictividad social, también existen otras causas de conflicto que guardan relación con exigencias de respeto a la identidad cultural, a los derechos laborales, a los derechos políticos, al uso apropiado de los recursos públicos, etc., que conducen a un sector de la población a percibir al Estado o un sector de éste como ausente, ineficiente o arbitrario.

En no pocos casos, el Estado no ha cumplido su función de regulación y de control en toda su extensión y ha permitido que los problemas sean abordados asimétricamente por las fuerzas de la sociedad y el mercado. Dentro de este contexto, el proceso de reforma del Estado, de descentralización y de representación política juega un papel decisivo en la definición de las formas que debe adoptar la relación de los ciudadanos con el Estado.

Sin duda, constituye un problema serio la rapidez con que algunos alcaldes provinciales y distritales, y hasta presidentes de gobiernos regionales, pierden legitimidad entre sus poblaciones, sea por limitaciones en la capacidad de gestión, por falta de soporte político en sus organizaciones partidarias que los postularon o por los bajos porcentajes de votación con que consiguen su elección.

A menudo, los frentes de defensa o comités de lucha pretenden sustituir a los poderes regionales y municipales elegidos por el pueblo, o los fuerzan a aceptar sus agendas y a acompañar sus protestas. Esta distorsión es resultado del escaso

33 Banco Central de Reserva. Disponible en: <http://estadisticas.bcrp.gob.pe/> (Última consulta: 18 de abril 2011).

desarrollo político institucional de los partidos y movimientos regionales y del activismo de los movimientos sociales, que han trasladado la política a las calles por acción de líderes, en algunos casos radicales y con agenda propia, pero también por el discreto atractivo que despiertan todavía los procedimientos institucionalizados de participación.

Una tercera característica del contexto de la conflictividad es la falta de definición de un modelo de gestión de los conflictos sociales en los tres niveles de gobierno y la superación de los déficits de confianza que aún subsisten en la administración pública. Prueba de ello son las dudas que siempre inspiran en la población el cumplimiento (o incumplimiento) de las actas que se suscriben.

En cuarto lugar se observa una insuficiente cultura del diálogo. Valores como la tolerancia, el respeto a la ley, el reconocimiento del otro, no están fuertemente arraigados en la conciencia de la gente y en los actores estatales. Cuesta trabajo lograr una disposición adecuada a escuchar a los otros y a entender sus razones.

Se observa, además, la persistencia de formas de falsos diálogos, como las siguientes: i) el uso del diálogo como una estrategia para ganar tiempo y consolidar una posición de fuerza; ii) la práctica del diálogo sin convicción y sin arte en manos de un Estado que suele llegar a dialogar después de la violencia; iii) un diálogo desigual que atrae a una de las partes hacia un terreno desigual, en el que sus recursos informativos, económicos y políticos no serán suficientes para una negociación equilibrada; iv) el ejercicio del diálogo, en contextos de presión y violencia, que interfiere en la racionalidad de las decisiones y, v) el diálogo que concluye con un acta que no se cumple.³⁴

Estas limitaciones son aún más visibles cuando en los conflictos intervienen actores culturalmente diversos. El carácter pluricultural influye en la multiplicidad de interpretaciones que la población, según su particularidad o especificidad cultural, hace de determinados acontecimientos o discursos que constituyen la materia u objeto del conflicto social.

En ese sentido, la Ley de derecho de consulta, que habrá de poner en contacto al Estado con los pueblos indígenas respecto de normas o medidas administrativas que los vayan a impactar, requerirá de una metodología clara y versátil de diálogo intercultural para alcanzar el objetivo de llegar a acuerdos.

2.2.2 Características generales de los conflictos sociales en el Perú

Los conflictos sociales se originan en diversas causas. Las causas inmediatas están referidas a situaciones muy particulares que confronta la ciudadanía como la no construcción de una carretera, el temor a la contaminación del agua, la

34 Luque, Rolando. "El valor del diálogo". Diario *Gestión*, edición del miércoles 18 de febrero del 2009, p. 30. Ver, <http://gestion.pe/imprensa/edicion/2009-02-18/300>.

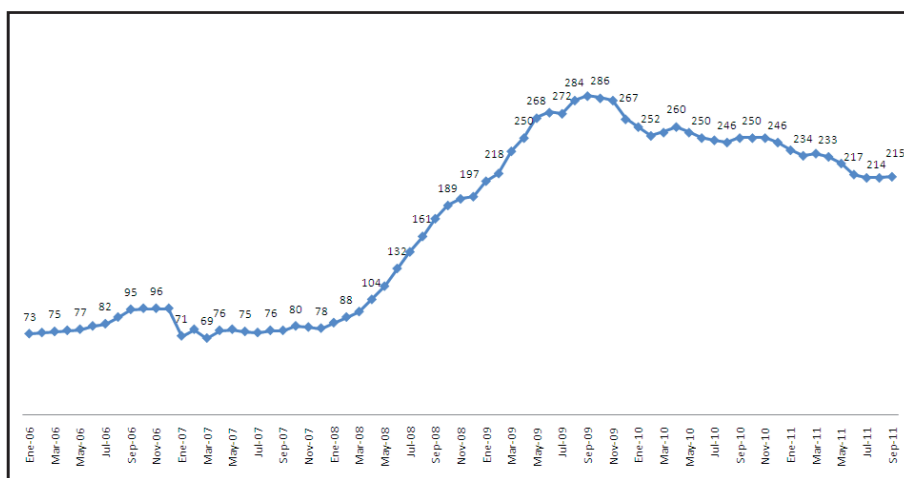
tierra o el aire, las irregularidades en el manejo de los fondos públicos de parte de autoridades municipales, la falta de límites oficiales entre dos jurisdicciones, etc.

En los nueve tipos de conflictos con los que trabaja la Defensoría se recogen estas causas. Una comprensión más amplia de éstas solo es posible con relación a causas estructurales que explican los males históricos del Perú. A este respecto, solo dejaremos constancia de las desigualdades subsistentes, exclusiones que limitan o niegan el acceso a bienes y servicios, a las decisiones, a la valoración de las identidades particulares y que se expresan en las cifras de pobreza extrema rural, el acceso a una educación y salud de calidad, la fragmentación social, el racismo, la débil representación política, entre otros aspectos.

Cuando las causas inmediatas se montan sobre las estructurales, los conflictos pueden ser muy violentos, de larga duración y de una gran cohesión social. Estos son los elementos que preceden a movimientos políticos de mayor aliento, especialmente en contextos de identidades culturales fuertes y cada vez más conscientes de su exclusión. Un ejemplo de esta situación es perceptible en los movimientos sociales indígenas de la amazonía peruana y de ciertas zonas de la Sierra sur.

A lo largo de los últimos cinco años, la Defensoría del Pueblo registró el aumento de más del 300% en la frecuencia de conflictos sociales. Dentro de este campo de conflictividad, la mayor cantidad corresponde a conflictos por temática socioambiental. Así, por ejemplo, mientras que en el 2004 alcanzaban a 4 regiones del país, en el 2005 pasan a ser 7; el 2006, 12; durante el 2007, 15; en el 2008 alcanzaron a 19 regiones; en el 2009 a 23 y en el 2010 aumentó a 24 regiones. Pero, además, este incremento no solo corresponde al número de regiones, sino también a la intensidad.

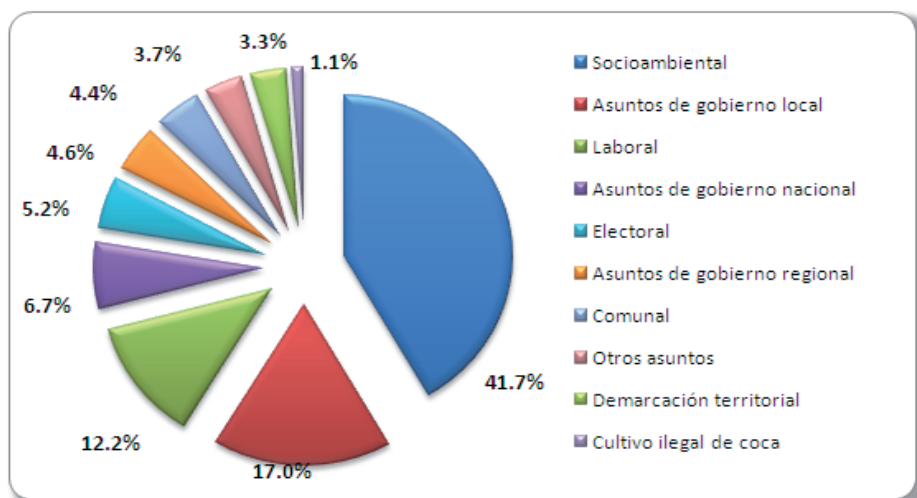
Gráfico 2:
Frecuencia de los conflictos sociales de enero del 2006 a septiembre del 2011



Fuente: Defensoría del Pueblo. Apcsg.

Hacia septiembre del 2011, los conflictos socioambientales, entre activos y latentes, constituían el 41.7% del total de los conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo. En segundo lugar se encuentran los conflictos por asuntos de gobierno local con 17%. En tercer lugar los conflictos laborales con 12.2%; y, en cuarto lugar, los asuntos de gobierno nacional con 6.7%.

Gráfico 3:
Distribución porcentual de conflictos sociales registrados



Fuente: Defensoría del Pueblo. Apcsg. Reporte mensual de conflictos sociales N° 91.

Otro rasgo de los conflictos es su forma de dar a conocer los problemas y de llevar al espacio público determinadas demandas. El mecanismo de reclamación que se usa pasa en tiempos cortos a la protesta y la presión pública. A pesar de la intención dialogante de un sector del grupo social y su dirigencia, las exigencias de respuestas prontas y las limitaciones del Estado para proponer modalidades de diálogo creíbles y efectivas, precipitan el protagonismo de los actores violentos.

Aunque el porcentaje de procesos de diálogo ha crecido en los últimos años de 32% en abril del 2008 a 53% en septiembre del 2011, de acuerdo al reporte N° 91, el 58% de los procesos de diálogo se instala después de la violencia, porcentaje que con pequeñas variaciones se ha mantenido por lo menos desde enero del 2009.

Subsiste, además, en la lógica de la protesta de algunos dirigentes y organizaciones sociales la idea de que la violencia es un medio eficaz para alcanzar los objetivos. Permitiría acortar el desequilibrio que una de las partes percibe en su relación con la otra, es de utilización inmediata, transmite el mensaje del grupo con contundencia; infunde temor en las otras partes, da la impresión de cohesión e identidad en el grupo. Sin embargo, no es justificable en modo alguno el uso de

medios violentos cualquiera fuese la causa del conflicto por el alto riesgo para la vida de las personas que supone y por la deslegitimación de las instituciones que provoca. Los aparentes beneficios logrados mediante medidas violentas no superarán nunca los costos dejados en el camino.

Asimismo, los conflictos funcionan como plataformas de lanzamiento político o estrategias ocasionales o planificadas de publicidad de personas, ideas y proyectos. Se observan liderazgos radicales con agendas propias que si bien no se podría decir que están en la capacidad de “fabricar” situaciones de conflicto, sí pueden tener la habilidad de capitalizar descontentos, insatisfacciones de la población o errores de la administración pública y la institucionalidad política.

Por otro lado, las organizaciones sociales que no han desarrollado formas de democracia interna están expuestas a que sus líderes se conviertan en los únicos intérpretes de la realidad exterior y en el filtro de toda información que llega a sus integrantes. Como resultado de esto se tiende a considerar que los actores del conflicto piensan y actúan de una misma manera, cuando en la realidad pueden existir diversas posiciones. Tal es el caso del conflicto surgido en la zona sur de Puno durante el primer semestre del 2011, en donde los líderes locales se posicionaron como el único vínculo con la población de esa zona. A quien pretendía alejarse de los planteamientos formulados por los líderes era objeto de denuestos y hasta de riesgos en su integridad física, como parte de medidas coercitivas destinadas a mantener una apariencia de homogeneidad en sus posiciones.

Se puede sostener, asimismo, que, en el Perú, los conflictos sociales no necesariamente están articulados en el ámbito nacional. En gran medida, ellos son, manifestaciones reivindicacionistas, que tienen su propia historia. Las dirigencias buscan tratamientos diferenciados por parte del Estado para mejorar su capacidad de negociación y, cuando ésta tiene un desenlace satisfactorio, dan por cerrado el caso.

En ocasiones se suelen formar agrupaciones solo con el objetivo de hacer públicas determinadas demandas. No obstante ello, hay principios de articulación en algunas zonas del país. Alrededor de algunos conflictos socioambientales, por ejemplo, se observa una concurrencia de actores –organizaciones sociales, municipios locales, iglesias, rondas campesinas, Organizaciones no Gubernamentales (ONG)– con agendas consensuadas, en espacios de explotación minera cada vez más amplios. Del mismo modo, se observa, en la región sur, el desarrollo de proyectos indigenistas con un contenido político cada vez mayor y que reivindican una nacionalidad diferenciada.

La inexistencia de un proyecto político nacional o interregional claramente definido o de un liderazgo articulador no quiere decir que esta posibilidad se haya descartado.

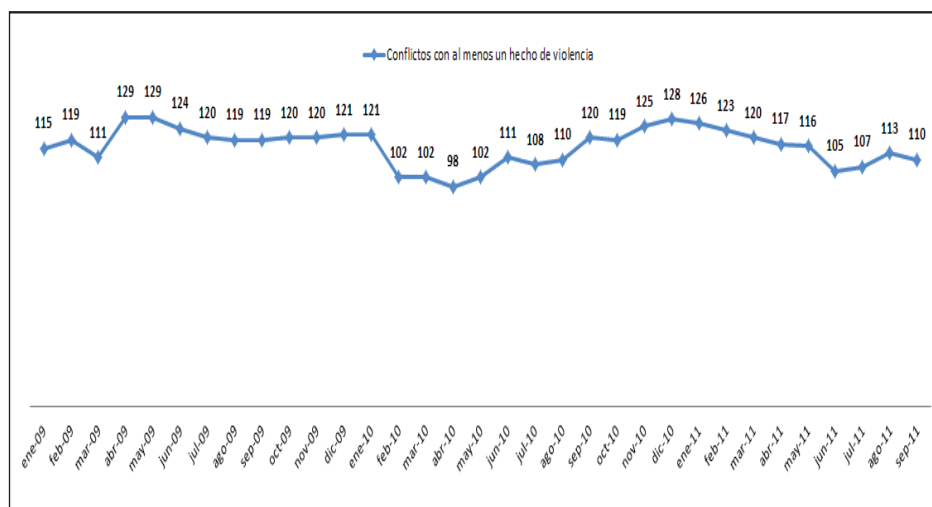
2.3 La violencia en los conflictos sociales

Se ha señalado que conflicto social no es sinónimo de violencia. Un conflicto puede pasar de la fase temprana a la de diálogo sin haber experimentado,

necesariamente, una etapa de crisis. Pero, evidentemente, los conflictos sociales se pueden manifestar también a través de actos violentos. Los datos del monitoreo de la Defensoría del Pueblo lo demuestran. Además, se observa un incremento del grado de violencia en los últimos años.

Con relación al número de hechos de violencia, obsérvese en el siguiente gráfico cómo han evolucionado los conflictos sociales que han derivado, por lo menos, en un episodio de violencia.

Gráfico 4
Frecuencia de conflictos con al menos un hecho de violencia

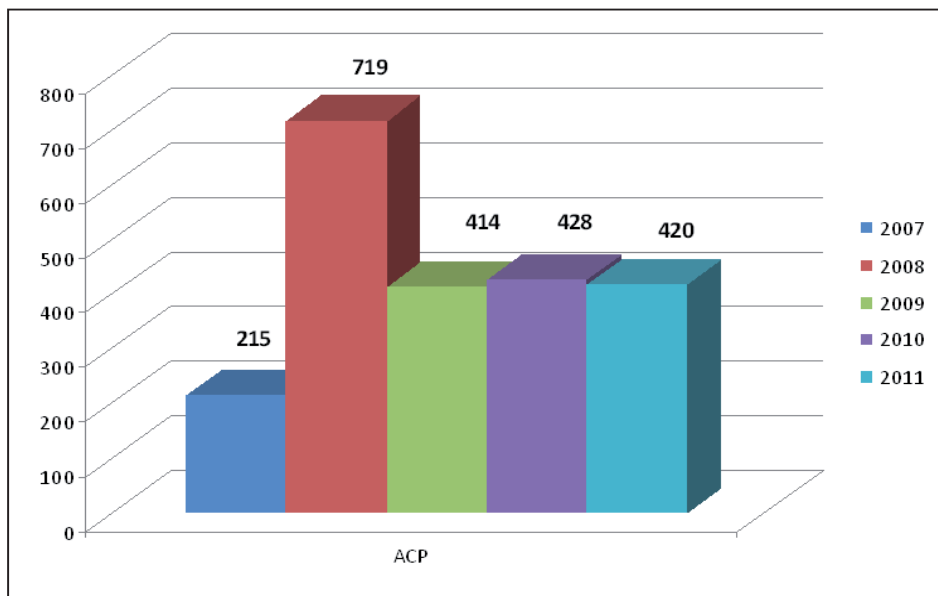


Fuente: Defensoría del Pueblo. Apcsg.

Es importante mencionar que el sistema de monitoreo de la Defensoría del Pueblo no solo consigna información sobre conflictos sociales. Asimismo hace el seguimiento y registro de acciones colectivas de protesta. Se trata de marchas, plantones, toma de locales, etc., es decir, formas públicas de expresar una demanda o descontento y que revelarían la existencia de una controversia que requiere ser indagada más en profundidad antes de calificarla como conflicto e incluirlo en el registro principal del reporte. Estos casos forman parte de la sección “casos en observación”.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, las acciones colectivas de protesta constituyen una constante dentro de la dinámica sociopolítica peruana. No hay año en que no se registre un número significativo de éstos. El año 2008 registra el número más alto de casos (719), pero luego la cifra desciende y se estabiliza en alrededor de 400, entre el 2009 y el 2011.

Gráfico 5
Acciones colectivas de protesta registradas entre enero del 2007 y septiembre del 2011



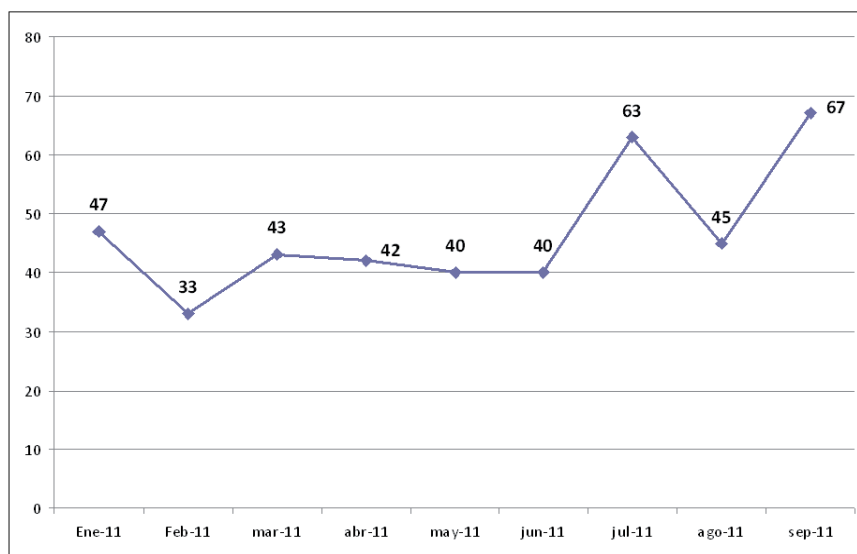
Fuente: Defensoría del Pueblo. Apcsg.

El registro de conflictos sociales y de acciones colectivas de protesta permite señalar que en el Perú existe un clima de constante tensión política y social, en donde la protesta social –con o sin violencia– es una de las dimensiones de la cultura política peruana, asimismo una estrategia que la ciudadanía utiliza para defender sus intereses, colocar temas en la agenda pública y criticar el funcionamiento de las instituciones del Estado. En este escenario, la Defensoría del Pueblo ha registrado, entre enero y septiembre del 2011, 420 acciones colectivas de protesta.

Gráfico 6
Acciones colectivas de protesta registradas entre enero y septiembre del 2011

ene-11	feb-11	mar-11	abr-11	may-11	jun-11	jul-11	ago-11	sep-11
47	33	43	42	40	40	63	45	67

Fuente: Defensoría del Pueblo. Apcsg.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Apcsg.

Por otra parte, con relación a la intensidad de la violencia se puede advertir, en el siguiente cuadro, los 10 casos en que se ha registrado el mayor número de personas muertas y heridas.

Cuadro 2
Conflictos con mayor cantidad de muertos y heridos

Caso	Muertos	Heridos
Bagua	33	200
Majaz	7	8
Puno (abril-junio 2011)	6	20
Fenamarpe	6	28
Mercado de Piura	5	72
Caso ley del agua (Inudp)	5	88
Islay (Tía María)	3	67
Tayacaja	3	33
Cieneguilla	3	8
Madre de Dios	2	34

Fuente: Defensoría del Pueblo. Apcsg.

Como se puede ver, se trata de casos distintos uno del otro, con motivaciones diferentes y actores no articulados entre sí, ni en la acción ni en el discurso. Cuatro de ellos están referidos a conflictos socioambientales y los demás son de distinto tipo de conflicto. Pero, tratándose de escalamientos a la violencia, cualquiera de los conflictos sociales puede llegar a grados altos de violencia.

2.3.1 Definición y tipos de violencia

El avance de la democracia en el mundo ha logrado disminuir el uso de formas extremas de violencia como la guerra exterior, las guerras civiles o las graves violaciones de los derechos humanos. Los mecanismos de regulación social y de exposición de ideas son sustentados por el Estado de derecho y los mecanismos de la democracia representativa y participativa. Los derechos fundamentales han planteado límites a los poderes públicos y sus decisiones están paulatinamente más permeadas por la opinión ciudadana.

Aun así, existen situaciones en donde la violencia pone a las personas –particulares y efectivos del orden– en situaciones de alto riesgo para su vida e integridad. Y delata, además, las fisuras o insuficiencias de la institucionalidad democrática para conjurarla a tiempo. En el Perú hay acciones terroristas focalizadas en dos zonas (Huallaga y VRAE), crimen organizado (narcotráfico, trata de personas, tráfico de madera, contrabando, principalmente), delincuencia común, pandillaje. Todas ellas, son formas de violencia de alto riesgo para las personas.

El conflicto social público no es *per se* una forma de violencia, pero sí un escenario de riesgo. En consecuencia, su tratamiento debe ser particular, diferenciado, en atención a su origen, a la naturaleza de los problemas que los motivan, a los actores que intervienen, a la responsabilidad del Estado en la gestión preventiva del conflicto y la generación de soluciones, etc.

No obstante su carácter diverso, la violencia comporta elementos recurrentes o estructurales que se deben tener en cuenta al momento de estudiarla. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha ensayado la siguiente definición:

«La violencia es entendida [...] como el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones y atenta contra el derecho a la salud y la vida de la población.»

Esta definición de la OMS –a la cual se adscribe la Defensoría del Pueblo–, comprende los hechos de violencia que se pueden presentar en los conflictos sociales y encierra, al menos, cuatro consideraciones que nos permiten

comprender las manifestaciones de la violencia: el elemento que constituye el ejercicio de la violencia, el grado de su ejercicio, el actor contra quien se ejerce la violencia, y el tipo de daño que causa.

- i) El *elemento* que constituye el ejercicio de la violencia: es decir el uso “deliberado” (no accidental) de la fuerza física (como instrumento) o el poder (como el poder político).³⁵
- ii) El *grado* de ejercicio de la violencia: que puede ir desde un nivel de amenaza (que implica la coacción) hasta su ejercicio efectivo (con daño físico reconocible) o una amenaza (que implica la coacción).
- iii) El *tipo de daño que causa* o pueda causar: como lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.
- iv) El *actor contra quien se ejerce* la violencia: que puede ser uno mismo (autoinfligida), otra persona como individuo (interpersonal), o un grupo o una comunidad. Se incluye en estas categorías a los agentes del orden contra quienes también se puede ejercer violencia.

La definición de violencia que desarrolla la OMS permite que este fenómeno sea reconocible en la sociedad y visibiliza los diversos daños que su práctica genera en la vida de las personas.

*«Que las diversas formas de violencia interpersonal, colectiva y autoinfligida y que se expresan no solo en el escenario del conflicto armado sino también en nuestras propias comunidades, en nuestras calles, en nuestros trabajos y en nuestros hogares, son de gran magnitud y tiene un impacto elevado sobre la salud física y mental de todas las personas que las padecen, causando daños psicológicos y físicos y deteriorando su calidad de vida»*³⁶

A la luz de estas consideraciones de la OMS sobre la violencia se puede observar cómo se extienden al tipo de violencia que se presenta en los conflictos sociales.

Es preciso distinguir la violencia doméstica de la violencia social. La primera de éstas recae sobre el espacio no público. En cambio, la segunda, se gesta y se expresa en el ámbito público y se puede clasificar según el escenario en que se desarrolla (espacio urbano o rural), sus motivos (problemas económicos, sociales, culturales, etcétera), los agentes de la violencia (población movilizada, pandillas), agentes estatales con competencias de gestión (gobierno local, regional o nacional) o de restitución del orden interno (policía), y desde el punto de vista de la trasgresión legal (violencia criminal).³⁷

35 Para los fines de esta investigación, lo político será entendido como un sistema de conocimiento y de acción que se expresa a través del poder para ejercer acciones sobre otras acciones. (Foucault, 1980).

36 *Ibidem*.

37 Buvinic M., Morrison A. y Sshiffer M. (2000), *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.,

En el proceso del conflicto social la violencia puede ser empleada por los actores sociales como una metodología de presión intencional y calculada y hasta de desestabilización política de alguna autoridad.³⁸ En este sentido, el ejercicio de este tipo de violencia corresponde a una racionalidad pre-establecida, en tanto se planifican actos para conseguir determinados objetivos. En otras ocasiones, la violencia surge de una manera relativamente espontánea, reactiva, de presión social y política.³⁹ Pero, asimismo, la violencia puede ser estimulada, en tanto ésta deriva de otros actos violentos.⁴⁰ Estas tres consideraciones deben permitir que se reconozca que las prácticas violentas pueden ser el resultado de acciones preparadas,⁴¹ de actos negligentes (errores cometidos durante la operación policial o falta de control dirigencial de las movilizaciones), o de formas violentas ajenas a la causa del conflicto, pero que surgen en su contexto. Cabe señalar que la Defensoría del Pueblo cuestiona todos los actos de violencia, en tanto ponen en riesgo la vida e integridad de las personas y deteriora la relación entre el Estado y los ciudadanos.

Otro aspecto a tomar en cuenta es la necesidad de reconocer las modalidades de ejercer la violencia: física, psicológica y simbólica. La violencia física se manifiesta mediante daños concretos del cuerpo, los bienes públicos o privados. La violencia psicológica implica la individualidad del sujeto y genera daños en su desarrollo mental y emocional. La violencia simbólica se expresa a través de formas de coacción y daños a la integridad, dignidad y derechos de los sujetos, mediante el uso de símbolos exteriores que no están dirigidos concretamente a un individuo específico, pero sí contra una comunidad o grupo (propaganda, publicidad, discursos, etcétera).⁴²

Documento Docente del Diplomado Regional en Asentamientos Humanos, Santiago de Chile.

- 38 El caso llave es significativo en este aspecto si se observa cómo una denuncia contra el alcalde Cirilo Robles por presuntas irregularidades en su gestión municipal, deriva en un pedido de renuncia o vacancia y produce movilizaciones masivas que terminaron con el asesinato de dicha autoridad. Al respecto, se ha señalado que “dicha crisis mostró también los efectos negativos que resultan de las disputas de poder local, motivadas en esos escenarios por el objetivo de controlar los recursos y las influencias que dichas posiciones de poder permiten. llave evidenció, una vez más la crisis de representación y legitimidad de nuestros partidos políticos, así como su ausencia en amplias zonas de nuestro territorio y su incapacidad para articular intereses sociales diversos”. Ver: Degregori, Carlos Iván (2004). llave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización. Grupo Propuesta Ciudadana, Oxfam, EED. Lima.
- 39 La muerte de cinco personas en las calles del centro de la ciudad de Piura, ocurrió en el contexto de una marcha de protesta contra el desalojo y reubicación de los comerciantes informales de los alrededores del mercado modelo.
- 40 Durante los hechos ocurridos en Tacna, en octubre del 2009, personas ajenas a la problemática del conflicto social, aprovecharon el contexto de enfrentamientos entre manifestantes y la PNP para irradiar la violencia a través de ataques a locales públicos como la Gobernación y cometer saqueos.
- 41 En Batángrande, Ferreñafe (Lambayeque), los invasores del bosque de Pomac asesinaron a dos suboficiales de la PNP e hirieron de bala a cuatro, haciendo uso de armas de fuego durante la diligencia de lanzamiento dispuesta por el juez.
- 42 «Es el tipo de violencia que se ejerce por medio de las vías de comunicación racional, es decir, con la adhesión de aquellos que, por ser productos dominados de un orden dominado por las fuerzas que se amparan en la razón, no tienen más remedio que otorgar su consentimiento a la arbitrariedad de la fuerza racionalizada».

El ejercicio de la violencia (en sus distintas modalidades), es paulatinamente menos legitimada dentro de las democracias contemporáneas. Sin embargo, al mismo tiempo, es una manera de reclamar o de expresar demandas (legítimas o no). Esto implica reconocer que en los sistemas democráticos existen dos formas de ver la violencia: i) como un método deslegitimado para la consecución de objetivos políticos o sociales, y ii) como una instrumentalización de la acción colectiva con fines políticos.

Sin perder de vista estas dos perspectivas, la Defensoría del Pueblo sostiene que la violencia es contraproducente con los propios fines de la demanda, debido a los costos en vidas humanas, personas heridas, destrucción de la propiedad pública o privada. En ese sentido, la violencia implica la destrucción de lo político, que es el espacio de construcción del diálogo democrático, de la libertad y la concertación.⁴³

2.3.2 El escalamiento y la dinámica de la violencia

No es posible sostener que existe en el Perú un modelo de escalamiento hacia la violencia. La diversidad cultural, los contextos políticos locales, el tipo de problemas y la manera de procesarlos, así como los recursos organizativos del actor social, definen su “forma de lucha”. Pero sí se puede identificar, en los casos analizados, cierta secuencia de actos o momentos por los que pasa el conflicto en su fase de escalamiento. Estos momentos son los siguientes:

a. Factores de acumulación de tensión

La tensión social no implica violencia. Es sobre todo un contexto en el que se cuestionan prácticas y convenciones sociales.⁴⁴ Existe una molestia con el interlocutor (Estado, empresa, otro sector de la sociedad) y un nivel bajo de tolerancia a la desatención.

En ocasiones, los ciudadanos recurren a las vías institucionales o al diálogo y lo que experimentan es indiferencia, demora o rechazo a la demanda planteada, sin suficiente explicación por parte del Estado o de otro particular. Se observa una negativa a recibir y escuchar a los dirigentes o se les deriva hacia funcionarios de menor rango. Incluso se intenta sorprender a los actores sociales con medidas que no resuelven los problemas, sino que distraen u ocultan las verdaderas intenciones de la otra parte.

Arendt, Hannah. *Sobre la violencia*. México D.F.: Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1976, p. 10.

43 García, Dora. “La violencia como condición como disolución del político: Carl Schmitt y Hannah Arendt”. En: *Signos Filosóficos*, vol. VI, núm. 11, enero-junio, 2004, pp. 73-96. Disponible en <http://148.206.53.230/revistasuam/signosfilosoficos/include/getdoc.php?id=262&article=250&mode=pdf> (Última consulta: 2 de febrero del 2011).

44 Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales. *Las tensiones del campo social. Parámetros para la captación de la coyuntura social a partir de los conceptos de Alain Touraine*. Caracas: CICS, 2002.

Del lado del actor social, las demandas planteadas comprenden, en ocasiones, temas políticos muy difíciles de negociar en espacios de diálogo o posiciones maximalistas e inamovibles que complican la elaboración de una agenda de puntos, viable.

Otro elemento que contribuye a la tensión en el conflicto es el cuestionamiento a las dirigencias al interior de las organizaciones sociales por la falta de resultados positivos. Las corrientes más radicales se mantienen a la espera de una oportunidad para disputar las posiciones más altas del poder.

En el contexto social y político, la simultaneidad de protestas, el ánimo confrontacional de los actores políticos, el tratamiento mediático de ciertos hechos, los escándalos, pueden crear un ambiente que favorezca el incremento de la tensión.

No se debe olvidar que, en el Perú, el cuestionamiento a la eficiencia institucional y la desconfianza son elementos constantes.

b. El escalamiento de las emociones

La percepción de una amenaza o un daño produce en las personas que conforman grupos sociales, vivencias subjetivas de preocupación, temor, frustración, indignación y furia. La intensidad de estas emociones (en algunos casos, sentimientos) es gradual y suele corresponder con el tipo de respuesta que obtienen de la otra parte y la interpretación del contexto.

«El lenguaje se impregna de exigencias, amenazas, ultimatos»,⁴⁵ se orquestan campañas de desprestigio en los medios, se manifiesta desconfianza en todo y en todos. Los discursos se endurecen, menudean las descalificaciones, se habla más de las personas que de los problemas y los anuncios de medidas de fuerza se tornan explícitos.

Es frecuente observar en el discurso del Estado expresiones como “violentistas”, “radicales” para referirse a los dirigentes; o de “intereses políticos” para referirse a la motivación de la demanda. En esa circunstancia, los partidarios, en el Estado, de la “mano dura” hablan del “principio de autoridad” y de la intervención de las fuerzas del orden; mientras en el grupo social se usan expresiones como “llegaremos hasta las últimas consecuencias” o “de aquí nos sacarán muertos”. Por ejemplo, durante el proceso de reubicación de comerciantes informales de Piura, algunas asociaciones de comerciantes se opusieron a la medida impulsada por la alcaldesa. Antes del surgimiento de la violencia, los sectores más radicales dieron a conocer su posición, señalando que solo los retirarían muertos.

45 Curso de Prevención de Conflictos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006.

En términos de actitud frente a lo que consideran una hostilidad, el grupo social tiende a cohesionarse en torno a una posición, las discrepancias internas se postergan y los dirigentes más radicales ganan terreno en pos de asumir el control de la protesta. En el Estado se evalúan las consecuencias políticas de una posible medida de fuerza y de la intervención policial y, asimismo, pesa en el análisis la posible afectación de la imagen del país en el exterior, las limitaciones en el suministro de bienes y servicios en la zona del conflicto, especialmente de combustible, etc.

La posibilidad de dialogar se aleja y las partes se ubican en trayectorias de colisión. En ese momento se va configurando un escenario de riesgo.

c. El escalamiento de las acciones

Este es el momento en que las partes llegan al punto más agudo de polarización, previo a la crisis. El escenario se simplifica en términos de buenos y malos, se ve a la otra parte como un enemigo, y las acciones colectivas de protesta son cada vez más enérgicas. El actor social dará el paso hacia medidas de fuerza porque percibe que hay una causa en torno a la cual “todos han cerrado filas”, cuenta con recursos de movilización y la oportunidad es percibida como la apropiada.

Si bien la emotividad acompaña al grupo social, las decisiones de las dirigencias obedecen a cálculos políticos (aprovechar una coyuntura de debilidad de la autoridad, la incorporación de nuevos actores a su lucha, la notoriedad que el caso cobra en los medios de comunicación, por ejemplo), o a evaluaciones de cuánto se puede ganar o perder por ese camino, o a la acumulación estratégica de poder de cara a una acción futura de mayor envergadura.

El caso de la población aymara y su protesta contra la actividad minera en Puno es el más ilustrativo. La primera negociación sostenida en Lima con las autoridades puneñas concluye con acuerdos que fueron desconocidos por los dirigentes del Frente de Defensa del Medio Ambiente.⁴⁶

Durante esta etapa, la violencia se presenta mediante paros, bloqueos de carreteras, caminos o ríos, el cierre de locales, huelgas de hambre, encadenamientos, invasiones de tierras, toma de entidades, daños a la propiedad, marchas de sacrificio, movilización continua y agresiones físicas. A esas alturas, ninguna de las partes habla de la posibilidad de dialogar.

d. Confrontación violenta

Durante la crisis, la violencia se exagera. Las acciones de fuerza son mucho más agresivas y en ellas participa un mayor número de personas. Se producen

46 Su dirigente principal, Walter Aduviri, logró instalarse en la sede de Panamericana Televisión para evitar su detención, con lo que obtuvo una privilegiada cobertura periodística.

ataques directos entre grupos (conflictos comunales) o entre estos y las fuerzas del orden, daños a la propiedad pública y privada, toma de rehenes; pero, sobre todo, ocurre la muerte de personas y se producen afectaciones a la integridad física.⁴⁷ Se torna difícil ubicar a los dirigentes. Nadie habla de negociar. Los responsables de gestionar el conflicto se hacen a un lado y ceden su lugar a las fuerzas del orden. La idea del restablecimiento del orden público se convierte en el objetivo principal.

Estamos ante la espiral del conflicto maligno, difícil de detener, y en la que la violencia se alimenta de la violencia misma.⁴⁸ ¿Por qué ocurre esto? Porque, en el contexto del escalamiento, todo acto que amenace físicamente la integridad de una persona también va a provocar una reacción física. Dentro del conflicto, el acto de violencia inicial crea una situación nueva, que se autonomiza en parte de las causas originales del conflicto. Ese nuevo proceso⁴⁹ tiene su propia lógica y solo necesita de la agresión del otro para tomar impulso. Entonces, la continuidad e intensificación de la violencia devendrán en un escenario de alto riesgo para la vida de las personas y con serias dificultades para ponerle freno.

Cuadro 3
Tipos de enfrentamiento que implican hechos de violencia,
según actores en acciones colectivas

Tipo de enfrentamiento	Descripción
Enfrentamientos entre sectores de la sociedad y la PNP	En este tipo de enfrentamientos, la PNP es llamada o enviada por las autoridades competentes para restablecer el orden público. La intervención en el escenario de la protesta (paro, huelga, plantón, marcha) produce un enfrentamiento.
Enfrentamientos entre sectores de la sociedad	Este tipo de enfrentamientos se produce generalmente en contextos de conflictos entre comunidades, por límites de tierras, posición frente a actividades extractivas, etc. La violencia se puede manifestar en enfrentamientos durante las acciones colectivas de protesta o durante los ataques de una comunidad en el espacio de otra.

47 Defensoría del Pueblo. Protocolo para la actuación defensorial en conflictos sociales. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. pp 7-8

48 Deutsch, Morthon. *The resolution of conflict: constructive and destructive processes*. New Haven: Yale University Press, 1973.

49 Galtung lo denomina "metaconflicto".

<p>Enfrentamientos con personas contratadas para amedrentar o provocar la violencia</p>	<p>En este tipo de enfrentamientos, que, en principio, podrían encajar como una variante de los dos tipos anteriores, alguna de las partes contrata personas con la finalidad de provocar acciones de violencia y/o enfrentarse a las fuerzas del orden o a sectores de la sociedad. La participación de estas personas es para una tarea específica (impedir un desalojo, amedrentar, tomar un local, etc.), y en función de los intereses de quienes los contratan.</p>
---	---

Fuente: Defensoría del Pueblo. Apcsg.

En el Perú todas las protestas sociales pueden derivar en hechos de violencia debido sobre todo a que las organizaciones y dirigencias que convocan a una movilización pública no están en condiciones de asegurar que los participantes van a proceder de manera pacífica. Se trata –en la mayoría de los casos– de organizaciones precarias con dirigentes sometidos a cuestionamientos, y con presencia de actores radicales que, más que luchar por una causa, buscan provocar una situación de inestabilidad social y política. Una vez producida la movilización, cualquiera –sea agremiado o infiltrado– puede excederse y provocar un enfrentamiento. Por otro lado, las intervenciones de la PNP parten de una concepción general sobre control de disturbios, que parecen no tomar en cuenta las particularidades de la violencia en los conflictos sociales. Si a esta exigua especialidad se suman los problemas logísticos, de formación, de organización –que se analizará más adelante–, es evidente que se genera un escenario de riesgo grave para la vigencia de los derechos de las personas.

2.4 Principales consecuencias de la violencia en los conflictos sociales

Como se ha sostenido a lo largo de esta investigación, las consecuencias de los hechos de violencia y de las causas de 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.

Del resultado del análisis de casos⁵⁰ seleccionados para evaluar el impacto de la violencia en los conflictos sociales, se desprende una primera conclusión: durante la etapa de crisis de los conflictos, tanto civiles como policías se convierten en sujetos agredibles.

50 Los casos seleccionados como representativos de los conflictos sociales violentos se llevaron a cabo en Huanchay, Jangas, Tía María (Islay), Untuca, Cachachi, Caserío Vista Alegre, Andahuasi, Chillaymarca, la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (Jnudp), Gas de Camisea, Casapalca, Juliaca, mercado de Piura, comunidades campesinas de Putica y Chichucancha, Bagua y Moquegua. Aunque estos son casos significativos el análisis no se limita a ellos.

Por parte de la PNP, el empleo de la fuerza se realiza, en principio, de acuerdo al marco normativo que pauta su actuación. Sin embargo, diversos factores evidenciados durante los operativos policiales, como la falta de equipamiento adecuado, el insuficiente número de efectivos policiales, la falta de preparación para hacer frente a situaciones de violencia, etc., dificultan que éstos se ciñan, estrictamente, a las normas nacionales e internacionales del uso de la fuerza.

Por parte de los actores sociales, agredir a los efectivos policiales es percibido como válido en tanto tienen “sus razones” para protestar y arguyen no haber sido escuchados; además, la presión expresada en actos de fuerza (incluso ilegales) es vista como justificada y, en el escenario del enfrentamiento, sus acciones son consideradas como respuestas frente al uso de la fuerza, que es percibido como represivo.

Como resultado de esta combinación de factores, que se tratará más en detalle en el capítulo IV, los operativos policiales en escenarios de violencia en conflictos sociales han generado lamentables consecuencias en términos de personas muertas y heridas.

2.4.1 Consecuencias en derechos humanos

La violencia en conflictos sociales genera escenarios de riesgo en los que pueden producirse muertos y heridos. Las personas afectadas en sus derechos pueden ser tanto civiles como miembros de las fuerzas del orden.

Cabe llamar la atención en este punto sobre la idea de “costo social” como parámetro de medición de las intervenciones policiales. Si bien en las normas de la PNP no se da una definición operativa, el concepto se emplea para denotar que los planes de intervención se elaboran considerando el impacto negativo –sobre todo en las personas– que puede tener. En ese sentido, la vida humana por ser el bien máspreciado que el Estado protege, no puede ser objeto de una evaluación cuantitativa, no es un “costo”.

No cabe en modo alguno decidir una intervención policial si no se ha realizado una evaluación exhaustiva de los riesgos a que se expondría a las personas. La premisa de la que se debe partir siempre –en el escenario de violencia en los conflictos sociales– es que ningún objetivo que se pretenda ostenta un valor superior a la vida humana. Cuando ocurre una muerte por efecto de una intervención policial de reposición del orden interno, ésta no puede ser producto de un resultado “esperado”, sino consecuencia exclusiva de una situación de uso legítimo de la fuerza, con el propósito de proteger la vida propia o de terceros, y de acuerdo con un proceso conforme con el marco de los derechos humanos.

Como resultado del análisis de los 18 casos que fueron seleccionados para identificar el impacto de la violencia en los conflictos sociales –los cuales describen las situaciones que se viven durante una fase de crisis–, se identificó que los principales hechos de violencia se evidencian en muertes, lesiones, secuestro y trato cruel. En el caso del impedimento del libre tránsito se ha constatado que las acciones desarrolladas se dirigen a evitar el desenvolvimiento

normal de actividades como una forma de llamar la atención sobre el conflicto. Pero, además, se busca generar un clima de incomodidad y poner en entredicho la actuación del Estado o de otros actores en el conflicto.

Además del bloqueo de vías (carreteras, caminos, ríos) se ha incluido la toma de instalaciones de empresas privadas y la ocupación de locales y terrenos. Por último, cabe señalar los daños contra la propiedad privada o pública, que se producen mediante incendios, apedreamientos, robos o saqueos. El siguiente cuadro muestra los tipos de acciones violentas que ha registrado el sistema de monitoreo de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo.

Cuadro 4
Tipos de acciones violentas que se manifiestan durante los conflictos

Violencia contra la vida e integridad física, la libertad	Impedimento de libre tránsito y/o actividades	Daños contra la propiedad
1. Muerte 2. Heridos 3. Secuestro	1. Bloqueo de carreteras o vías de acceso. 2. Toma de empresas o campamentos de trabajadores de empresas. 3. Toma de locales o terrenos.	1. Destrucción o daño de propiedad pública (incendio, apedreamiento de vehículos, robo o saqueo). 2. Destrucción de propiedad privada (incendio, apedreamiento de vehículos, robo o saqueo).

Fuente: Defensoría del Pueblo. Apcsg.

En el período comprendido entre enero del 2006 y septiembre del 2011, por efecto de las acciones de violencia ocurridas en conflictos sociales y las subsecuentes intervenciones policiales de restablecimiento del orden interno, se han producido consecuencias sumamente graves en la vigencia de los derechos fundamentales de las personas. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha registrado, durante el mencionado período, un total de 2 312 heridos y 195 personas fallecidas, entre policías y civiles,⁵¹ conforme se detalla en los cuadros siguientes:

⁵¹ Estas cifras de muertos y heridos deben ser entendidas como tragedias. No son meros datos cuantitativos. Detrás de ellos hay historias que lamentablemente son invisibilizadas una vez superada la emergencia. En efecto, tienen un impacto muy profundo en la salud mental de las familias y en sus proyectos de vida. Del mismo modo, las heridas graves o lesiones permanentes truncan expectativas individuales y familiares y afectan económicamente, sobre todo, a las familias de menores ingresos.

Cuadro 5
Víctimas civiles y policías (2006 – septiembre del 2011)⁵²

Civiles		Policía Nacional	
Heridos	Muertes	Heridos	Muertes
1799	165	513	30

Fuente: Defensoría del Pueblo. Apcsg

Cuadro 6
Víctimas de la violencia en los conflictos sociales por años

Año	Heridos	Muertos
2006	172	13
2007	357	41
2008	752	37
2009	604	52
2010	184	31
2011(*)	243	21
Total	2 312	195

Fuente: Defensoría del Pueblo. Apcsg.

(*) Información hasta el mes de septiembre

Asimismo, estas cifras muestran cómo entre los años 2008 y 2009 se alcanzó el mayor número de muertos y heridos por enfrentamientos entre población y efectivos policiales en conflictos sociales.⁵³ Cuando se cruzan estas cifras con las de frecuencia

52 Para la elaboración de estas cifras se tomó como referencias analíticas los Reportes de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad y las fichas de los casos registrados por la Defensoría del Pueblo. Cabe señalar que las cifras de muertos y heridos proceden de la recopilación directa de la información en el lugar de los hechos y de los datos proporcionados por la PNP y el Ministerio Público. De los 195 fallecidos, la Defensoría del Pueblo ha identificado con nombres propios a 137 y continuará tratando de identificar los nombres de los 58 restantes, cuyos datos no fue posible registrar en el momento de los hechos. Con relación a los heridos, se trata de una cifra aproximada teniendo en cuenta que no todos los heridos acuden a un centro de salud, ni la información de este tipo es centralizada en alguna instancia del Estado y menos aún utilizando la categoría de “conflicto social”.

53 El mayor número de personas muertas se presenta en los conflictos sociales del tipo socioambiental (73) y del tipo asuntos de gobierno nacional (50).

de los conflictos sociales en el período comprendido entre enero del 2006 y septiembre del 2011 (Ver Gráfico 2), se verifica cómo este pico en el número de muertos y heridos coincide con el período de mayor incremento de conflictos sociales reportados por la Defensoría del Pueblo (entre enero del 2008 y septiembre del 2009 los conflictos sociales reportados pasaron de 83 a 288, esto es, un incremento cercano al 250%). Es decir, en el mismo período en que se incrementó la conflictividad social en el país se acrecentaron también las situaciones de violencia en torno a éstos y, como consecuencia negativa, las cifras de muertos y heridos.

En este período de mayor conflictividad y violencia se produjo el enfrentamiento entre policías y civiles más grave de nuestra historia reciente, el caso de Bagua. A la trágica cifra de 33 muertos, entre policías y ciudadanos, habría que agregar la cifra de 200 personas heridas (82 por efecto de armas de fuego),⁵⁴ y más de un centenar como consecuencia de armas punzocortantes, piedras, palos, etc. Además, no se debe olvidar que, como consecuencia de este enfrentamiento, hasta la actualidad se busca a un desaparecido: el Mayor PNP Felipe Bazán Soles.

Al respecto, si bien el énfasis de la presente investigación está puesto en el rol del Estado ante la violencia de los conflictos sociales –específicamente el papel que desempeña la PNP–, la Defensoría del Pueblo, en tanto institución protectora de los derechos de las personas, no puede dejar de señalar que muchas de las afectaciones a los derechos humanos producidas en estos escenarios han tenido como víctimas a efectivos de la PNP y como transgresores de sus derechos a ciudadanos civiles. Los casos de Casapalca (noviembre del 2008), Bosque de Pómac (enero del 2009) y Bagua (junio del 2009) son los casos más emblemáticos donde situaciones de violencia en conflictos sociales terminaron con efectivos policiales muertos. En estos casos, las muertes se produjeron no solo empleando para ello armas de fuego, sino también piedras y armas punzocortantes, lo cual habla además de ciertos niveles de crueldad e insania.

Además de las afectaciones a la vida, a la salud y a la integridad de las personas que se produjeron en estos casos, se ha podido verificar, asimismo, también transgresiones diversas a la libertad individual de las personas.⁵⁵ Casos de personas retenidas contra su voluntad, incluso de policías, han ocurrido en manifestaciones de violencia provocadas en conflictos sociales. Estas situaciones se han producido, por ejemplo, en los conflictos

54 Defensoría del Pueblo. *Actuaciones Defensoriales en el marco del conflicto de Bagua. Informe de la Defensora del Pueblo a la Comisión del Congreso de la República que investiga los sucesos de Bagua, alrededores y otros*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2010, p. 40.

55 Asimismo, cabe señalar que en la actualidad existen diversas denuncias por delito de tortura –aún en etapa de investigación– presentadas por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, por hechos sucedidos en Huancabamba, Piura, en el año 2005, en torno al conflicto socioambiental en contra de la minera Majaz (actualmente, Río Blanco). La denuncia señala que personal de seguridad de la empresa y de la PNP habrían torturado a comuneros y ronderos de la zona, opositores a la concesión minera.

socioambientales en contra de las empresas mineras Afrodita SAC (provincia de Condorcanqui, Amazonas), en enero del 2009 y abril del 2011, donde pobladores Awajún mantuvieron retenidos por varios días a trabajadores de las empresas mineras que operan dentro de sus territorios. Del mismo modo, en el caso de la empresa Tálisman Energy, en mayo del 2009 y septiembre del 2011, donde pobladores bloquearon el río Morona (provincia de Datem del Marañón, Loreto) y retuvieron por varios días a diversas embarcaciones de contratistas de esta empresa. O en el caso de la empresa Santiago 3 SAC (provincia de Paucar del Sara Sara, Ayacucho) donde, en marzo del 2008 se redujo y retuvo a efectivos policiales que se trasladaban en un vehículo de propiedad de la empresa minera.⁵⁶

Otra afectación grave a los derechos fundamentales que se verifica en las situaciones de violencia en conflictos sociales se produce en torno a los terceros que no participan de los enfrentamientos. Muchas veces, sufren consecuencias sumamente graves, no solo en sus derechos colectivos a la paz y a la tranquilidad, sino también en su esfera más elemental, al violentarse sus derechos a la vida y a la salud, como consecuencia de las acciones de violencia (balaceras, pedreas, bloqueos de carreteras, principalmente) o las acciones de reposición del orden interno. Esto sucedió, por ejemplo, en los conflictos sociales suscitados en torno a la creación de la Universidad de Tayacaja, en Huancavelica, en junio del 2011, donde fallecieron dos personas –incluso una menor de edad–, que no participaban en las acciones de protesta;⁵⁷ así como en el conflicto por oposición a la Minera Santa Ana en Puno, entre mayo y junio del 2011, donde fallecieron dos personas ajenas a los enfrentamientos. Al respecto, en un caso se trató de una mujer que se vio impedida de recibir tratamiento médico especializado debido al bloqueo de las carreteras;⁵⁸ y, en otro, un hombre que falleció por el impacto de una bala en la cabeza mientras presenciaba las acciones de violencia en los alrededores del aeropuerto de Juliaca, apoyado en una escalera al interior de su domicilio.⁵⁹

Por último, cabe anotar que –en un Estado cuyo fin supremo es la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad– estas afectaciones graves a los derechos humanos que se producen en tales escenarios generan un marco de responsabilidades, pues el Estado tiene la obligación de sancionar los actos que la sociedad considera más reprochables. En el plano institucional esta responsabilidad recae en el Ministerio Público, en su condición de institución autónoma encargada de la defensa de la legalidad y la persecución del delito. En ese sentido, en los escenarios de violencia en conflictos sociales el Ministerio Público tiene la obligación de investigar las circunstancias en que se produjeron

56 También se puede mencionar, como ejemplo, el reiterado caso de Moquegua, donde, como fue de conocimiento público, se mantuvo retenidas a decenas de efectivos policiales, incluido el General PNP a cargo del operativo.

57 Identificados como Iván Ccora Quispe, de 22 años, y Deivi Huayllani Martínez, de 14 años. En ambos casos murieron por efectos de impactos de bala.

58 Identificada como María Choque Limachi, de 60 años de edad.

59 Identificado como Antonio Campos Huanca, de 65 años de edad aproximadamente.

las muertes, lesiones o secuestros y, cuando corresponda, denunciar estos hechos ante el Poder Judicial.⁶⁰

2.4.2 Consecuencias sociales y políticas

La lucha por una causa que el grupo social considera justa, produce una fuerte cohesión social y una memoria de los hechos que tiene efectos en el futuro. Si bien la identificación colectiva puede resultar positiva en términos de unidad de objetivos, no se puede ignorar que los actos de violencia pueden reforzar un tipo de aprendizaje social y político ajeno al ejercicio de una ciudadanía democrática.

En este sentido, la violencia en conflictos sociales tiene un impacto en la vida social y la cultura política: se afirman las conductas violentas; la imagen de la autoridad puede verse mellada en su capacidad de resolución de problemas y de protección de derechos; y se confunde el uso de las libertades que la Constitución Política garantiza con la realización de actos ilegales.

Esta deformación del conflicto se solidifica en la memoria y sirve de antecedente en conflictos futuros. Desmontar estos sentidos comunes negativos, del comportamiento de las sociedades, constituye una tarea ardua. De ahí la importancia de entender el conflicto como una oportunidad para instalar prácticas de respeto mutuo, de apertura al diálogo, de efectividad en la solución de problemas.

Igualmente se observa que puede haber lecturas antagónicas en la sociedad sobre los conflictos sociales. Para el sector mejor acomodado dentro del modelo económico, se trata de perturbaciones injustificadas del crecimiento económico, daños a la imagen del país, atraso. Para los que protestan, su causa y sus métodos están justificados porque no son oídos. La mayoría de la población que observa los hechos se solidariza con el derecho a ser atendidos por el Estado, aunque reprueba el uso de la violencia para alcanzar este objetivo. La formación de la opinión pública será clave en la preservación de la legitimidad de la demanda. La opinión pública es un actor que, aunque no está encarnado en alguien en especial, juega un papel importante en la percepción que los dirigentes y las autoridades del Estado tienen sobre su propia actuación.

Un tema preocupante es el eventual reconocimiento del ejercicio de la violencia como estrategia de reclamo en un contexto en que la institucionalidad democrática puede no cumplir con una atención especializada de las demandas

60 Sin embargo, no es el objeto del presente informe supervisar las investigaciones fiscales realizadas con motivo de los casos de muertos y heridos ocurridos en situaciones de violencia en conflictos sociales. Como se ha indicado en un inicio, el propósito -antes que buscar responsabilidades penales-, es hacer evidente una situación de riesgo para la vigencia de los derechos a la vida y a la integridad de las personas y llamar la atención del Estado con el fin de elevar los niveles de protección de derechos fundamentales en estos escenarios e introducir cambios en la política de seguridad en situaciones de violencia en conflictos sociales.

sociales. En este sentido, el fortalecimiento de las vías formales de canalización y las de gestión de conflictos es fundamental, a fin de evitar que la violencia sea vista como un medio eficaz de reclamo en el imaginario de la ciudadanía.

Finalmente, un ejemplo muy demostrativo del impacto de la violencia en la gobernabilidad democrática se genera a nivel de los gobiernos locales. De un total de 92 conflictos por asuntos de gobierno local ocurridos entre enero del 2006 y septiembre del 2011, en 33 de ellos, la municipalidad permaneció cerrada hasta que se inició el proceso de diálogo o se solucionó el conflicto. En 30 casos, la autoridad local estuvo ausente por su propia iniciativa o por presión de los actores sociales; y, en 55 casos se registró la suspensión de los servicios municipales debido a las medidas de protesta.

2.4.3 Consecuencias económicas

Las consecuencias económicas de la violencia en conflictos sociales presentan dimensiones micro y macro. En el aspecto micro se puede ubicar los impactos menos visibles: el cierre de pequeñas tiendas o puestos de venta debido al paro prolongado; la destrucción de pequeñas instalaciones (puestos de expendio de alimentos en vías públicas) que procuran el sustento económico familiar; la pérdida de oportunidades económicas; etc. Así también, el impacto en la economía familiar que producen las muertes o las lesiones, a veces permanentes, de algún miembro de la familia.

En términos macro, las consecuencias de la violencia en conflictos sociales se traducen en pérdidas a causa de la suspensión (momentánea o definitiva) de actividades mineras o hidrocarburíferas; de ingresos generados por el turismo; de horas/persona dejadas de laborar; del monto de los tributos no percibidos; pero, del mismo modo, de las transacciones no realizadas o de las oportunidades que se diluyen por la desconfianza que la violencia genera.

Hasta el momento, las escasas cifras que grafican las consecuencias económicas de la violencia tratan de la problemática macro. Los recientes casos de la actividad minera en Puno y del proyecto minero Tía María (Islay, Arequipa) son ilustrativos. En el primero de ellos (abril-junio 2006), la Cámara de Comercio de Puno señaló que se habrían registrado 20 millones de dólares en pérdidas luego de 14 días de paro.⁶¹ Otras proyecciones señalan que el sector Turismo habría dejado de recibir un monto estimado en US\$ 100 millones, llegándose a señalar que los conflictos sociales ponen en riesgo la política de promoción turística peruana.⁶² En el segundo caso se dejaría de contar con una inversión de «US\$ 950 millones de inversión en el desarrollo del proyecto y beneficios económicos

61 Ver:<http://elcomercio.pe/peru/760890/noticia-puno-perdidas-economicas-paro-llegan-us20-mlls> y <http://peru21.pe/noticia/762558/puno-10000-protestan-contra-mineria> (Última visita: 20 octubre 2011).

62 <http://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2011/08/09/-segun-informacion-consolidada-por/> (Última visita: 20 octubre 2011).

anuales por 466 millones de soles por canon, regalías, aporte al producto bruto interno (PBI), etc.».⁶³

Finalmente, a modo de resumen, hay que dejar en claro que el conflicto social no puede ser reducido a “disturbios”. Se debe comprender que se trata de un hecho complejo que demanda una atención especializada, en particular de sus fuerzas de seguridad. El fundamento de ello es que todo conflicto puede derivar en violencia y generar “escenarios de riesgo” para la vida y la integridad de las personas, principalmente, y para la gobernabilidad y la economía.

Pese a ello, la violencia es una opción y, por consiguiente, perfectamente evitable si se mantiene como principio ordenador que la persona humana es –en todo momento y lugar– el fin supremo de la sociedad y el Estado.

2.5 Escenario de riesgo

Riesgo y previsión son dos conceptos complementarios. Forman una unidad en tanto “riesgo” es una categoría referida a la posibilidad de estar inmerso en situaciones que amenazan o ponen en peligro distintas dimensiones del desarrollo humano, y “previsión” alude a una anticipación a dichas amenazas.⁶⁴ En suma, la idea de riesgo expresa el hecho de tener que tratar con la incertidumbre y enfrentarla llevando a cabo un ejercicio de formulación de posibilidades y de acciones destinadas a atenderlas.⁶⁵

Para que el riesgo exista es necesario ser consciente de las distintas posibilidades que determinada acción, medida o decisión pueden generar. Implica, entonces, la realización de un ejercicio de reflexión en torno a la posibilidad del surgimiento de eventos que no corresponden a los objetivos que fundan un proyecto, plan u orden. Por ende, «no tener conciencia del riesgo en el que se encuentra una población, es el caldo de cultivo para que ocurra un desastre, ya que al no conocerlo no se puede actuar sobre él para manejarlo».⁶⁶

Tomar conciencia del riesgo no solo requiere de la identificación y análisis de los posibles resultados negativos de una determinada acción colectiva o individual.

63 Ver: <http://www.larepublica.pe/node/342798/print> (Última visita: 20 octubre 2011).

64 Zygmunt Bauman ha identificado que, en la sociedad contemporánea, los desastres naturales y la violencia han modelado la experiencia y la reflexión humana en Occidente. La experiencia de ambos fenómenos (uno natural y otro social) habría contribuido al reconocimiento de la necesidad de anticiparnos a efectos o consecuencias negativas o afectaciones del medio ambiente, la seguridad, los derechos, etc. Bauman, Zygmunt. Miedo líquido: la sociedad contemporánea y sus temores. pp 97-124.

65 Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós, Estado y Sociedad, 2008, p.22.

66 *Foro ciudades para la vida. Gestión comunitaria de riesgos*. United Nations Human Settlements Programme. Lima: Instituto Nacional de Geografía, 2002, p. 9.

Asimismo, es importante delimitar el escenario de riesgo de los conflictos sociales para diferenciarlo de otros de naturaleza distinta.

El escenario de riesgo es el campo en el que se presenta la posibilidad de que ocurran hechos no deseados. Por ende, es un campo previsible. En el caso de los conflictos sociales, el escenario de riesgo para el surgimiento de la violencia se va creando por acción u omisión en la gestión del conflicto por parte del Estado y el comportamiento de los actores de la sociedad. Una vez producida la violencia, ésta se convierte en un nuevo escenario de riesgo, esta vez de mayor gravedad, en vista de que la vida humana y su integridad quedan expuestas a su afectación.

En un escenario de riesgo de un conflicto social, las responsabilidades de los actores sociales dependen del papel que jueguen antes y durante el desarrollo de los acontecimientos del conflicto. Por ejemplo, si a través de distintos medios de comunicación un dirigente envía mensajes alentando la violencia y no frena o controla al grupo que comete actos de violencia o no toma medidas preventivas, estará generando un escenario de riesgo para la vida e integridad de las personas, etc. Asimismo, si la PNP no realiza un trabajo de inteligencia que le permita elaborar un plan y una orden de operaciones acordes a cada caso, y no dispone del equipamiento apropiado, o no cuenta con personal policial adecuadamente preparado, su intervención generará un escenario de alto riesgo, tanto para civiles como para la propia PNP.

CAPÍTULO III

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO FRENTE A LA VIOLENCIA EN LOS CONFLICTOS SOCIALES

3.1. Los deberes fundamentales del Estado

La Constitución Política del Perú establece en su artículo 44° 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 de la Nación.»

Si bien estos deberes no pueden ser entendidos como una lista cerrada de las obligaciones del Estado, en tanto que, a lo largo del texto constitucional, se consagran otros valores, principios y políticas que comprometen el accionar del Estado, constituyen un referente o punto de partida para interpretar de manera integral los deberes constitucionales del Estado.⁶⁷

De esta manera, el artículo 44° de la Constitución Política permite comprender las distintas responsabilidades que asume el Estado con relación a la violencia que se genera en torno a los conflictos sociales. Conforme con su deber de promover el bienestar de las personas, el Estado debe cumplir con diversas responsabilidades que apunten a la atención de necesidades básicas de las personas, tal como se establece en el numeral 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

«1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.»

De esta forma, el Estado debe asumir sus responsabilidades frente a las demandas sociales que surgen del conflicto social, pues, en la medida en que la demanda tiene implicancias en materia de derechos fundamentales (educación, salud, protección del medio ambiente, etc.), el Estado debe asumir diferentes

67 León Vásquez, Jorge Luis. *Deberes Fundamentales del Estado*. p. 694. En *La Constitución Comentada*. T. I. Lima: Gaceta Jurídica, 2005, p. 694.

tipos de obligaciones. Esto es, no restringir de manera arbitraria el ejercicio de los derechos humanos, adoptar medidas que garanticen que terceros no impidan su disfrute, así como –cuando corresponda–, implementar medidas progresivas que permitan su realización efectiva (p. e. mediante la prestación efectiva de un servicio público esencial).

Cuando el conflicto social deriva en hechos de violencia, la afectación al bienestar se acentúa, en tanto se podrían vulnerar otros derechos fundamentales, como la integridad, el libre tránsito, la propiedad, la seguridad e incluso la vida.

En ese sentido, las responsabilidades que el Estado debe asumir ante la violencia del conflicto social son múltiples y contienen en su base la defensa de la persona y el respeto por su dignidad, en tanto fin supremo del Estado y de la sociedad consagrado como axioma jurídico en el artículo 1° de la Constitución Política. Por ello, las responsabilidades estatales se tornan evidentes mediante sus deberes generales de promoción del bienestar general, protección de las personas contra las amenazas a su seguridad y, sobre todo, de respeto, protección y efectividad de los derechos fundamentales de las personas.⁶⁸

3.1.1. El deber de garantizar la vigencia plena de los Derechos Humanos

Como se señaló anteriormente, el deber primordial del Estado de “garantizar la plena vigencia de los derechos humanos”, consagrado en el artículo 44° de la Constitución Política, halla su sustento en el artículo 1° de la Carta Constitucional, conforme al cual la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Correlativamente, este deber se sustenta en la forma social y democrática de Gobierno que adopta nuestro Estado, de acuerdo al artículo 43° de la Constitución Política, en tanto que existe un estrecho nexo de interdependencia entre los derechos fundamentales y el Estado Social y Democrático de Derecho, pues, “El estado Social, para ser considerado como tal, tiene que respetar y garantizar los derechos fundamentales; y, a la inversa, los derechos fundamentales, para su realización, precisan de la existencia del Estado social y democrático de Derecho”.⁶⁹

En este marco constitucional, el Estado está llamado a preservar a la persona humana –de forma individual y a la población como colectivo–, libre de amenazas o afectaciones a su vida, a su salud y, en general, a su integridad física y psíquica, para lo cual debe mantener incólume la esfera y el equilibrio psicosomático del ser humano, principalmente por medio de medidas preventivas.⁷⁰

68 Estas responsabilidades del Estado se materializan de diversos modos, de conformidad con el artículo 43° de la Constitución Política del Perú.

69 León Vásquez, Jorge Luis, op. cit.

70 Sentencia del Tribunal Constitucional Exp. N° 9-2008-PI/TC (numeral 19).

De esta manera, frente a la 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– y, en esa medida, velar por el bienestar general.

Son sujetos de protección todas las personas o grupos sociales que, directa o indirectamente, se pueden ver afectados por este tipo 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.

Son dos los grupos de personas que están en riesgo en un escenario de violencia derivado de un conflicto social. Por un lado están los participantes directos de las acciones, generalmente las personas organizadas (o no organizadas) que adoptan una actitud de confrontación, así como las fuerzas del orden responsables de restablecer el orden público, generalmente los miembros de la PNP.⁷¹

Por otro lado, están las personas que no participan en las acciones de violencia, pero que, sin embargo, sufren directa o indirectamente sus consecuencias. Aquí es posible identificar desde las personas que no participan del conflicto, pero que –por diversas circunstancias– están presentes en el lugar donde se producen las acciones de violencia y sufren, por consiguiente, sus consecuencias directas (pobladores de la zona, trabajadores del lugar, peatones, personas impedidas de circular por el bloqueo de las vías de comunicación, etc.).

Asimismo, se debe mencionar a los grupos que no están presentes en el lugar de la violencia, pero que sufren sus consecuencias directas o indirectas. En este caso, se trata de las poblaciones que resultan afectadas por la escasez de víveres, la suspensión de las actividades económicas, la falta de atención en las dependencias públicas, la falta de suministro de energía, agua o la prestación de servicios como el de transporte de pasajeros, etc.

Esta forma de ordenar a los grupos de personas que ven afectados sus derechos fundamentales busca advertir las particularidades que se pueden presentar en cada caso, pues si bien el Estado tiene la obligación insoslayable de proteger los derechos humanos de todos los ciudadanos, su intervención debería tener en cuenta que, muchas veces, los grupos más afectados en estos contextos suelen

71 Es posible que en este grupo se ubiquen asimismo, las fuerzas de seguridad privadas u otro grupo social (como suele ocurrir cuando se producen enfrentamientos entre comunidades campesinas). Eventualmente podrían ser también los miembros de las Fuerzas Armadas, cuando, declarado el Estado de Emergencia, éstas deban asumir el control del orden interno. De acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1095, que establece reglas de empleo de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas, es posible que, además, las Fuerzas Armadas apoyen el control del orden interno en zonas no declaradas en Estado de Emergencia, para los casos de narcotráfico, terrorismo o de protección de instalaciones estratégicas.

ser aquellos que sin provocar ni participar en las acciones de violencia sufren sus consecuencias más adversas.

En cualquier caso, la intervención del Estado para proteger los derechos humanos de las personas afectadas por este tipo de violencia debe estar orientada básicamente por un principio de indefensión, esto es, la atención preferente de los grupos de personas que cuentan con menores posibilidades de hacer valer sus derechos por sus propios medios.

Se trata, en consecuencia, de atender a las personas más desprotegidas y que, frente a estas situaciones extraordinarias de quebrantamiento del orden interno, la paz y la tranquilidad social, carecen de la posibilidad de contrarrestar estos efectos.

En ese sentido, las personas heridas, las personas impedidas de su libre tránsito, las poblaciones incomunicadas o que sufren el corte de servicios públicos esenciales, carecen de medios efectivos para reponer sus derechos y libertades en medio de un conflicto social violento, más aún tratándose de personas con discapacidad, adultos mayores, niños y adolescentes, madres gestantes, etc.

De acuerdo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), cuando las personas resultan incapaces de satisfacer sus derechos por sus propios medios, la obligación del Estado respecto a garantizar la vigencia plena de los derechos le exige intervenir de manera activa para asegurar su efectividad. Así, el Estado debe asegurar directamente la satisfacción de los derechos cuando no exista otro modo en que estos puedan realizarse, como ocurre, por ejemplo, cuando se requiere compensar las limitaciones del mercado o frente a grupos que son incapaces de atender sus propias necesidades.⁷²

Así, ante estos fenómenos sociales extraordinarios de violencia, el Estado tiene una *obligación de hacer* frente a las personas que ven restringidos sus derechos más elementales, pues éstas carecen de la posibilidad de reponerlos valiéndose de sus propios medios, ya sea por las propias circunstancias que genera la violencia (incomunicación, personas gravemente heridas, etc.) o por su particular estado de indefensión o vulnerabilidad (personas con discapacidad, madres gestantes, niños y adolescentes, adultos mayores, etc.).⁷³

72 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo*. Ginebra: Acnudh, 2006, p. 2.

73 En el cumplimiento de su deber de protección de los derechos humanos, el Estado debe considerar –además de este ámbito subjetivo de atención preferente–, los ámbitos objetivos frente a los cuales asume obligaciones constitucionalmente relevantes y que cobran un especial interés en los conflictos sociales violentos, como es la protección, promoción y defensa de los derechos a la vida, a la integridad, a la salud, a la seguridad, a la prestación de los servicios públicos, etc.

3.2 Responsabilidades institucionales del Estado

Tal como se ha señalado, el Estado asume responsabilidades, conforme a los deberes esenciales que le encarga el artículo 44^o de la Constitución Política. La responsabilidad de garantizar la protección y vigencia de los Derechos Humanos recae en diversas entidades del Estado, en sus diferentes niveles de gobierno –central, regional y local– en función de factores como la envergadura de los hechos de violencia, su ubicación, etc. En ese sentido, la institucionalidad estatal frente al conflicto social violento es diversa.

Sin embargo, es importante distinguir en el Estado aquella institucionalidad encargada de gestionar el conflicto social como tal –es decir, de atender el problema que genera el conflicto en sí– de aquella responsable de enfrentar la violencia del conflicto y sus consecuencias inmediatas. En el primer caso se trata, de las instancias estatales que cumplen la función ordinaria de atender las controversias existentes entre los miembros de la sociedad, básicamente el sistema judicial y constitucional, el aparato administrativo del Estado y las prácticas políticas de representación, en todos sus niveles. A este esquema regulado de atención de demandas sociales se suman las estrategias de diálogo como mecanismos complementarios.

En el segundo caso, cuando los conflictos sociales desembocan en hechos de violencia, la institucionalidad estatal responsable de intervenir será aquella encargada de preservar el orden y la seguridad, así como las instituciones encargadas de atender a las personas que pueden resultar afectadas por estos hechos (personas heridas, principalmente).⁷⁴ No está demás reiterar que la diligencia, oportunidad y pericia con que se traten los problemas constituyen las formas más eficaces de prevenir la violencia.

Se trata, entonces –en la medida que la violencia afecta diversos bienes jurídicos–, de una responsabilidad que recae en una pluralidad de instituciones del Estado, de los diferentes sectores y niveles de gobierno.

3.2.1 Responsabilidades institucionales frente a los conflictos sociales

Cuando se examina las responsabilidades institucionales del Estado frente a las situaciones de violencia derivadas de conflictos sociales, es necesario revisar previamente la responsabilidad institucional del Estado frente al conflicto social que aún no escala hacia un nivel de violencia.

⁷⁴ Evidentemente, esto no implica que en la fase de violencia la institucionalidad encargada de la gestión del conflicto desaparece, menos aún cuando esta situación ha sido provocada por una intervención inadecuada o la inacción de parte de dichas entidades. En ese sentido, durante la violencia, estas instituciones deben abocarse con mayor empeño aún a la generación inmediata de oportunidades para el diálogo, en razón de la ostensible situación de riesgo para las personas.

En cualquier Estado democrático, las demandas sociales que provocan los conflictos sociales deben ser atendidas por la propia administración estatal responsable de brindar bienes y/o servicios públicos, básicamente organizada en el Ejecutivo a través de Ministerios, del mismo modo en que las discrepancias que surgen entre los miembros de la sociedad deberían ser resueltas, en última instancia, en los tribunales de justicia.

Sin embargo, en determinados contextos se justifica la creación de instancias estatales encargadas de atender las demandas sociales, cuando el aparato ordinario del Estado se ve sobrepasado por la rapidez y complejidad de los conflictos sociales. En esas circunstancias, y sin desconocer las competencias legales para atender los problemas específicos, resulta justificada la creación de instancias de gestión de conflictos sociales que alerten, analicen y promuevan el diálogo.

Conscientes de esa realidad, durante la gestión 2006 – 2011, el Ejecutivo optó por crear una agencia estatal con competencias específicas para la gestión de los conflictos sociales.

Mediante el Decreto Supremo N° 010-2010-PCM, de fecha 18 de enero del 2010, el Gobierno formalizó la creación de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales como un órgano especializado dependiente de la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), encargado de dirigir el proceso de gestión de conflictos sociales en todos los niveles de gobierno y en el ámbito del territorio nacional, así como de evaluar los resultados de dicha gestión. Con ese fin, este órgano de línea adscrito a la PCM asumió funciones específicas para diseñar, formular y proponer:

- Lineamientos y estrategias para realizar acciones de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales en los tres niveles de gobierno.
- Mecanismos de gestión de información para los conflictos sociales.
- Programas de fortalecimiento de capacidades en materias de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales, dirigidos a los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Sectores del Poder Ejecutivo, en coordinación con las áreas competentes (p.e., Ministerio de Educación).
- Mecanismos de coordinación y articulación con las entidades públicas, en todos los niveles de Gobierno, así como con los actores de la sociedad civil que se requieran, a efectos de prevenir o resolver conflictos sociales.

Asimismo, se encargó a esta instancia tareas de investigación y estudios específicos en materia de prevención y gestión de conflictos sociales, así como de asesoría a la Alta Dirección de la PCM en temas de mediación, concertación y gestión de conflictos sociales.

No obstante ello, la primera vez que de manera específica se encargaron funciones en materia de prevención y gestión de conflictos sociales en el Estado fue en el año 2005, con la creación del Centro de Planeamiento Estratégico Ceplan. Así, el primer ROF de esta entidad, aprobado por D.S. N° 056–2005–PCM, estableció que, mediante su Unidad de Análisis de Conflictos, el Ceplan era responsable de

detectar y anticiparse a los conflictos sociales que afectaban a la gobernabilidad democrática del país.

Sin embargo, debido a que el Ceplan se encontraba en una etapa de implementación inicial y ante la necesidad de atender los conflictos sociales, el Ejecutivo, mediante la Resolución Ministerial N° 380–2006–PCM de fecha 25 de octubre del 2006,⁷⁵ decidió la creación de una “Comisión Multisectorial de Prevención de Conflictos Sociales”, encargada de coordinar –desde el nivel central de gobierno–, las acciones necesarias para la prevención y atención de los conflictos sociales. Esta comisión –vigente hasta la actualidad– está conformada por todos los Ministerios y encabezada por la Presidencia del Consejo de Ministros.⁷⁶

Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 063–2007–PCM publicado el 14 de julio del 2007, se aprobó el ROF de la PCM, mediante el cual se asignó la tarea de “Coordinar y realizar acciones para la prevención y solución de conflictos” a la Secretaría de Coordinación⁷⁷ de esta instancia (numeral 33.10). De esa forma se incorporó, por vez primera, un conjunto de funciones en materia de conflictividad social a la PCM, conformándose al interior de la Secretaría de Coordinación –aunque no de manera formal–, una unidad de prevención de conflictos sociales, sobre la base de la cual posteriormente se formalizó la denominada Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM.

En ese contexto, mediante el Decreto Legislativo N° 1088 de junio del 2008, se aprobó la nueva ley del Ceplan, la cual modificó la estructura de esta organización –que para ese momento continuaba en una etapa de implementación–, y redefinió su rol, dando lugar a que sus tareas en materia de prevención y gestión de conflictos sociales fuesen derogadas en su ROF aprobado por el D.S. N° 046–2009–PCM.

A partir de ello, se formalizó la vigente Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM. A partir de esta creación se han organizado unidades equivalentes en los demás Ministerios, con el propósito de que el Ejecutivo pueda gestionar integralmente los conflictos sociales. La implementación de estas oficinas se produjo de manera paulatina, en atención a la relevancia de la conflictividad

75 La creación de esta Comisión generó un problema formal, pues mediante una norma administrativa de segundo rango se determinó que la tarea de prevención de conflictos sociales, asignada mediante Decreto Supremo al Ceplan, pase a convertirse en una responsabilidad compartida por todas las entidades del Poder Ejecutivo central. Fue por esa razón que, posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 056-2009-PCM, publicado el 3 de septiembre del 2009, se dio fuerza de Decreto Supremo a la R.M. N° 380-2006-PCM.

76 Por esa razón, el Decreto Supremo que formalizó la creación de la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales de la PCM en el año 2010, dispuso que la Comisión Multisectorial debía coadyuvar a la tarea de este nuevo órgano de línea de la PCM para el cumplimiento y seguimiento de las acciones de prevención y gestión de conflictos sociales que se produzcan en el país.

77 La Secretaría de Coordinación es un órgano de línea de la PCM encargada de cumplir las funciones de coordinación que corresponden al Presidente de Consejo de Ministros con los demás poderes del Estado, las entidades gremiales y la sociedad civil.

social en ciertos sectores del Estado. Por esa razón, las primeras oficinas que se han implementado pertenecen a los ministerios en cuyo ámbito de competencias se desarrollan las actividades que generan mayor impacto en términos de conflictividad social (sectores de Energía y Minas, por ejemplo).

3.2.2 Responsabilidades institucionales frente a la violencia del conflicto social

Los escenarios de violencia requieren la intervención de las entidades estatales encargadas del control social, responsables del ejercicio de la función de policía del Estado. Esta función es reconocida por la Ley de Bases de la Descentralización como exclusiva del Gobierno Central. Por lo tanto, es indelegable e intransferible, de acuerdo con el artículo 26° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.⁷⁸

La función policial del Estado recae en la PNP. De acuerdo al artículo 166° de la Constitución Política su finalidad fundamental es garantizar, mantener y restablecer el orden interno;⁷⁹ prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado; y prevenir, investigar y combatir la delincuencia.

Esta función se ejerce bajo el control político del Ministerio del Interior, institución que, de acuerdo a la Ley 29334 –su ley de organización y funciones–, establece entre sus funciones la de cumplir con las finalidades señaladas en el referido artículo constitucional “*a través de la Policía Nacional del Perú*”. Esta ley encarga estas tareas específicas al denominado Viceministerio de Orden Interno, que debe dar cumplimiento entre sus funciones, a la siguiente:

«Artículo 9°.- De los Viceministros

[...]

b) Viceministro de Orden Interno

1. Proponer y conducir el planeamiento estratégico integral del sector y el proceso de formulación de la política general para garantizar, a través de la Policía Nacional del Perú, el orden interno, el orden público, la seguridad ciudadana, [...] en concordancia con la política del Estado.»

Por su parte, la Ley N° 27238, Ley Orgánica de la PNP, y su reglamento, aprobado por el D.S. N° 008–2000–IN, desarrollan de manera más precisa las funciones, atribuciones y facultades que resultan aplicables a los escenarios de violencia provocados por conflictos sociales.

⁷⁸ Conforme con esta disposición, el gobierno nacional tiene competencia exclusiva en materia de «*Orden Interno, policía nacional, de fronteras y de prevención de delitos.*»

⁷⁹ Sin embargo, como ya se mencionó antes, las FF.AA. pueden asumir también el control del orden interno cuando así lo disponga el Presidente de la República en atención al estado de emergencia constitucionalmente declarado, así como en otros supuestos constitucionalmente justificados que son analizamos con mayor detalle en los acápite siguientes.

Ley N° 27238. Ley de la PNP

«Artículo 7.- Funciones

[...]

1. *Mantener la seguridad y tranquilidad públicas para permitir el libre ejercicio de los derechos fundamentales de la persona consagrados en la Constitución Política del Perú.*

[...]

Reglamento de la Ley de la PNP

«Artículo 9.- Funciones

Son funciones de la Policía Nacional, las siguientes:

9.1 *Mantener la seguridad y tranquilidad públicas, para permitir el libre ejercicio de los derechos fundamentales de la persona consagrados en la Constitución Política del Perú y las leyes.*

9.2 *Mantener y/o restablecer el orden público, haciendo uso de la persuasión o medios disuasivos en forma racional y progresiva, salvaguardando la vida y la integridad física de las personas y las propiedades pública y privada.*

[...]

9.8 *Velar por la seguridad del tránsito vehicular y peatonal, para lo cual deberá:*

9.8.1 *Garantizar y controlar la libre circulación vehicular y peatonal en la vía pública y en las carreteras.*

9.8.2 *Prestar seguridad al transporte automotor y ferroviario, efectuando patrullaje preventivo permanente y control en las vías de circulación, para el normal y seguro desplazamiento vehicular.*

[...]

9.16 *Velar por la seguridad de los bienes y servicios públicos, en coordinación con las entidades estatales correspondientes.»*

(El subrayado es nuestro).

De esta forma, la PNP mediante el cumplimiento de sus funciones exclusivas de control social referidas al mantenimiento del orden y la tranquilidad pública, contribuye a preservar el orden y la seguridad como bienes jurídicos protegidos por el Estado, lo cual –como se señaló anteriormente–, constituye una actividad compartida entre diversas entidades del Estado y la ciudadanía organizada.⁸⁰

80 La Constitución Política reconoce a la seguridad ciudadana como un asunto que involucra directamente a la ciudadanía, en tanto ésta debe participar de la gestión de su propia seguridad. Por esa razón, el artículo 197° de la Constitución que consagra el rol de las municipalidades y de la PNP en materia de seguridad ciudadana, consagra a su vez la obligación de los municipios de promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local.

Corresponde a la PNP cumplir funciones preventivas, con el fin de anticiparse a los hechos de violencia; encargarse del restablecimiento del orden interno, en caso de que sea necesario actuar frente a una manifestación violenta; así como de la protección de derechos.⁸¹

Entre todos estos roles, las tareas de restablecimiento del orden que asume la PNP en un contexto de violencia provocada por un conflicto social adquiere una relevancia mayúscula, pues implica ponderar una serie de valores fundamentales en una democracia: los derechos de reunión, manifestación, libre tránsito, integridad, el deber de garantizar la paz y tranquilidad pública y, sobre todo, la potestad de emplear la fuerza como herramienta legítima para recuperar el orden interno y preservar la seguridad ciudadana.

Por último, cabe señalar que, además de las responsabilidades de restablecimiento del orden interno por parte de la PNP y el Ministerio del Interior, la violencia del conflicto social provoca asimismo –en particular en contextos particularmente graves– consecuencias que se podrían calificar de tipo “humanitario”, en tanto produce situaciones que afectan o ponen en riesgo gravemente a la vigencia de los derechos a la vida, a la salud y a la integridad de las personas (policías y civiles). En ese sentido, el Sistema Nacional de Defensa Civil y específicamente las instancias del sector salud, están llamadas a intervenir en estas situaciones, principalmente con el afán de brindar atención médica urgente e inmediata a las personas heridas.

3.3 El uso adecuado de la fuerza

La violencia que se puede producir en los conflictos sociales plantea escenarios donde el Estado requiere hacer uso de su fuerza pública con la finalidad de salvaguardar los bienes jurídicos que se ven afectados en estas circunstancias. Hablamos básicamente de la vigencia de derechos fundamentales.

Así, en tanto se trata de una situación extraordinaria producto del escalamiento de un conflicto social hacia una fase de crisis, el Estado está habilitado a actuar, de manera extraordinaria, mediante el uso legítimo de la fuerza pública. Este poder, como toda otra potestad estatal, se encuentra regulado por un marco jurídico, en cuyo progresivo desarrollo se han ido fijando límites cada vez más precisos.

El uso de la fuerza pública se encuentra principalmente delimitado por el ámbito de ejercicio de los derechos fundamentales, ante los cuales los Estados tienen el deber de respetarlos, protegerlos y promoverlos.

81 Por ello, una de las principales diferencias que existe entre la PNP y el resto de las instituciones que contribuyen a preservar la seguridad ciudadana, es que el rol de policía exige que las tareas de protección de la seguridad de las personas y sus derechos –vitales dentro de un sistema democrático de Derecho–, se realicen de manera sumamente estrecha con las personas y la sociedad. Ver: Tudela, Patricio. *Sociedad y Policía: Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas*. Santiago: 2007, p. 19. En: <http://www.policia.cl/cidepol/biblioteca/sociedadypolicia.pdf>. (Revisado el 14 de octubre 2011).

En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) se precisan los límites para el uso de la fuerza, por medio de dos instrumentos centrales: el *“Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”* –en adelante, el *Código de Conducta*–, aprobado por la Asamblea General de la ONU, el 17 de diciembre de 1979, y los *“Principios Básicos sobre empleo de la fuerza y de armas de fuego para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”* –en adelante, los *Principios Básicos*–, adoptados por el Octavo Congreso de la ONU sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente del año 1990.⁸²

Si bien estas normas no tienen la categoría de tratados, ofrecen orientación sobre el uso de la fuerza y de las armas de fuego a los Estados Miembros de la ONU. Por una parte, el Código de Conducta establece *“... normas para las prácticas relativas a la aplicación de la ley, que guardan coherencia con las disposiciones sobre las libertades y los derechos humanos fundamentales...”*; mientras que los Principios Básicos contienen, como su nombre lo indica, *“... principios para asistir a los Estados Miembros (del Consejo Económico y Social) en sus actividades destinadas a asegurar y fomentar el papel que corresponde cumplir a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”*.⁸³

3.3.1 El uso adecuado de la fuerza conforme al marco jurídico internacional

Mediante el Código de Conducta y los Principios Básicos, la ONU se encarga de ofrecer orientación a sus Estados Miembros sobre el uso de la fuerza y las armas de fuego dentro del marco del DIDH.⁸⁴

Ambas normas, entendidas de manera integral, ofrecen una serie de reglas y principios generales sobre el uso de la fuerza pública por parte de los Estados, convirtiéndose en una especie de reglas mínimas que deben cumplir todos los Estados Miembros de la ONU.⁸⁵

En la medida en que el Código de Conducta busca que las prácticas relativas a la aplicación de la ley por parte de los funcionarios que ejercen facultades de

82 El sintagma *“funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”* es definido en el artículo 1° del Código de Conducta como: *“todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención”*. Es importante destacar que su aplicación rige para todo agente que ejerza *“funciones de policía”*, independientemente de que formen parte de la institución policial (como podrían ser los miembros de las Fuerzas Armadas cuando asumen el control del orden interno, personal de serenazgo de una municipalidad o incluso –en caso de que concrete esta propuesta– las personas que cumplan el llamado *“Servicio Policial Voluntario”*).

83 Comité Internacional de la Cruz Roja. *Violencia y Uso de la Fuerza*. Ginebra: CICR, 2010, p. 41.

84 A diferencia de las reglas del Derecho Internacional Humanitario, que protegen a las personas que no participan de los conflictos armados y limita los medios y métodos a emplearse en estos.

85 Por esa razón, el Código de Conducta considera que, en caso de que la legislación interna de los países contenga disposiciones más estrictas que las señaladas por dicho cuerpo normativo, serán de aplicación las disposiciones que resulten más rigurosas y, por tanto, más protectoras de los derechos humanos.

policía, guarden coherencia con las libertades y los derechos fundamentales, el uso de la fuerza constituye siempre un recurso excepcional. De esta forma, el artículo 3° del Código de Conducta señala que: “... *podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.*” En esa medida se reconoce que solo se puede autorizar el uso de la fuerza en dos supuestos de razonabilidad:

- i) Prevención de un delito.
- ii) Detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla.

Además del principio de razonabilidad, esta norma reconoce asimismo que el uso de la fuerza por parte de los funcionarios que ejercen funciones de policía debe estar acorde al Principio de Proporcionalidad, de manera que en ningún caso puede permitirse el uso de un nivel de fuerza desproporcionado para alcanzar una finalidad legítima.

El Código de Conducta considera como una medida extrema el uso de armas de fuego, de manera que los Estados deberán hacer todo lo posible para no recurrir a este tipo de armas, especialmente contra niños. De este modo, solo será posible el uso de armas de fuego cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas⁸⁶ y no pueda ser reducido o detenido aplicando medidas menos extremas (artículo 3°, inciso c).

A su turno, los Principios Básicos constituyen un esfuerzo de la ONU por desarrollar con una mayor precisión las reglas sobre uso de la fuerza, señaladas en el Código de Conducta. Estos principios son:

- i) **Legalidad**; en tanto los Estados deben establecer, a través de una norma de rango legal, los medios y los métodos para el ejercicio de esta potestad –legalidad formal–, la cual debe perseguir además finalidades legítimas amparadas en el marco jurídico –legalidad material– (Disposición General N° 1).
- ii) **Precaución**; en tanto los Estados deben evitar o prevenir que sus agentes hagan un uso inadecuado de la fuerza pública, mediante –por ejemplo– la dotación de distintos tipos de armas y municiones que les permitan hacer un uso diferenciado de la fuerza y de las armas de fuego; la evaluación de la fabricación y distribución de armas no letales incapacitantes; etc. (Disposiciones Generales N° 2 y 3). Se contraviene este principio cuando las fuerzas policiales responsables de las labores de reposición del orden interno –las llamadas Unidades de Servicios Especiales (USE)– carecen de armamento no letal o no son entrenadas en su empleo para cumplir con su finalidad.

86 Posteriormente, los Principios Básicos se encargan de precisar que el uso de armas de fuego puede darse también en caso de defensa propia (legítima defensa).

- iii) **Necesidad**; en tanto los Estados deben utilizar, en la medida de lo posible, medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. En ese sentido, pueden emplear la fuerza o armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficientes o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto (Disposición General N° 4). Por esa razón, por ejemplo, el armamento letal no puede ser empleado como una herramienta principal en la ejecución de acciones de reposición del orden interno, pues solo podrá utilizarlo cuando sea absolutamente necesario en defensa de una vida.
- iv) **Proporcionalidad**; cuando sea inevitable el uso de la fuerza o de armas de fuego, los Gobiernos deben ejercer esta potestad en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga, procurando reducir al mínimo los daños y lesiones (Disposición General N° 5). En ese sentido, el uso de la fuerza debe estar dirigido, en la medida de lo posible, a los individuos que realizan los actos de violencia y –en ningún caso– a las personas que huyen o caen mientras se dispersan; debe guardar proporción con el grado de vulnerabilidad de los manifestantes y, por tanto, emplearse de manera estrictamente razonable al nivel de resistencia; debe dejar de utilizarse inmediatamente al cese de la violencia, etc.⁸⁷

De acuerdo con estos principios y en consonancia con el Código de Conducta, si el uso de la fuerza constituye una medida excepcional, recurrir al uso de armas de fuego para lograr objetivos legítimos constituye una necesidad aún más extrema. En consecuencia, y de acuerdo con los principios de necesidad y proporcionalidad, los Principios Básicos reconocen que solo es posible el uso legítimo de armas de fuego por parte de funcionarios que ejercen funciones de policía en las siguientes situaciones (Disposición Especial N° 9).⁸⁸

- i) En defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves;
- ii) Con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida; o
- iii) Con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga.

En todos estos supuestos, conforme con el principio de necesidad, el uso de armas de fuego es legítimo, en tanto resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr los objetivos que se persiguen en cada caso. Por esa misma razón, los Principios reconocen expresamente que solo se podrá emplear armas *letales* de manera intencional cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

87 Ministerio del Interior – Policía Nacional del Perú. *Cartilla para el personal policial que participa en operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden interno*, pp. 17-18.

88 A diferencia del Código de Conducta, los Principios Básicos precisan, de forma mucho más específica, los supuestos sobre uso de armas de fuego por parte de los funcionarios que ejercen funciones de policía.

El uso de la fuerza por parte de los agentes estatales es una potestad que debe ser empleada con intensidades distintas, pues se trata de un abanico de opciones que pueden abarcar desde la mera presencia policial hasta el uso de armas de fuego. En este último caso, el uso de armas letales constituye la opción más extrema.

Los Principios Básicos desarrollan las normas de conducta que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben respetar –conforme con el Principio de Precaución– antes de emplear armas de fuego. La Disposición Especial N° 10 señala que, en esos casos, los funcionarios deberán identificarse como tales y señalar, con una clara advertencia, su intención de emplear armas de fuego, con tiempo suficiente para que dicha advertencia sea tomada en cuenta, salvo que, al dar dicha advertencia:

- i) Se pusiera indebidamente en peligro a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, o;
- ii) Se creara un riesgo de muerte o daños graves a otras personas, o;
- iii) Resultara evidentemente inadecuada o inútil dadas las circunstancias del caso.

Así también, a diferencia del Código de Conducta, los Principios Básicos establecen reglas específicas para el uso de la fuerza y de armas de fuego en caso de reuniones y manifestaciones, lo cual tiene una particular relevancia justamente en el contexto de los conflictos sociales.

En tales casos, los Principios Básicos señalan que el uso de la fuerza y de armas de fuego solo se podrá hacer frente a reuniones o manifestaciones ilícitas y/o violentas, pues se reconoce que los ciudadanos tienen derecho a convocar y participar en reuniones lícitas y pacíficas, conforme se consagra en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 20°), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo 27°), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 21°) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 15°). En ese marco, la Constitución Política del Perú reconoce en su artículo 2° inciso 12 que toda persona tiene derecho:

«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.»

De esa forma, las manifestaciones públicas que se generan con motivo de un conflicto social son lícitas en tanto sean pacíficas y hayan sido anunciadas de manera anticipada a la autoridad (Gobernación), la cual no podrá prohibirlas, salvo que el ejercicio de este derecho colisione con los derechos fundamentales de otros grupos en términos de seguridad o salubridad públicas. Respecto a las restricciones al derecho de reunión, el Tribunal Constitucional, en una sentencia con carácter de precedente de observancia obligatoria (Exp. N.° 4677–2004–PA/TC), ha señalado que:

«... tal como lo establece el artículo 2º 12 de la Constitución, los motivos que se aleguen para prohibir o restringir el derecho de reunión, deben ser “probados”. No deben tratarse, en consecuencia, de simples sospechas, peligros inciertos, ni menos aún de argumentos insuficientes, antojadizos o arbitrarios; sino de razones objetivas, suficientes y debidamente fundadas. [...]

En tal sentido, debe tenerse presente que la prohibición debe ser la última ratio a la que puede apelar la autoridad administrativa para limitar el derecho, debiendo optar, de ser posible, por medidas simplemente restrictivas, tales como proponer la modificación del lugar, fecha, hora, duración o itinerario previsto.

Se trata, en suma, de que la prohibición o establecimiento de restricciones al ejercicio del derecho de reunión se encuentren debidamente motivadas por la autoridad competente, caso por caso, de manera tal que el derecho sólo se vea restringido por causas válidas, objetivas y razonables (principio de razonabilidad), y, en modo alguno, más allá de lo que resulte estrictamente necesario (principio de proporcionalidad).»⁸⁹

Así, es posible que se produzcan reuniones ilícitas cuando, por afectar de forma desproporcionada a la seguridad o salubridad pública, no puedan ser permitidas por la autoridad. En esos casos específicos deben existir razones objetivas y suficientes que prueben esa afectación (colisión de diversas manifestaciones en un mismo lugar, estado de emergencia sanitaria declarado por la autoridad de salud, etc.).

Además, también serían consideradas reuniones ilícitas aquellas convocadas con fines que contravienen el marco jurídico, como sería el caso de reuniones públicas convocadas con el fin de cometer algún delito (destrucción de propiedad, terrorismo, narcotráfico, discriminación, etc.), así como las reuniones violentas, en tanto, el ejercicio del derecho de reunión debe darse –por definición– de forma pacífica y sin armas. En este último caso es posible que en un inicio se trate de una reunión o manifestación pacífica y, por tanto, lícita, pero que deja de serlo a partir de que alcanza niveles de violencia.

En general, respecto al uso de la fuerza frente a reuniones o manifestaciones, los Principios Básicos plantean las siguientes reglas:

- i) Tratándose de reuniones ilícitas, pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario (Disposición Especial N° 13).

⁸⁹ Fundamento N° 18 de la sentencia del Tribunal Constitucional.

- ii) Al dispersar reuniones o manifestaciones violentas, los funcionarios que ejercen funciones de policía solo podrán utilizar armas de fuego en los casos previstos (Disposición General N° 9), siempre que no se puedan utilizar medios menos peligrosos (Principio de Necesidad) y en la mínima medida necesaria (Principio de Proporcionalidad).

En ese sentido, los Principios Básicos no reconocen reglas para el uso lícito de armas de fuego en caso de reuniones o manifestaciones, distintas a las establecidas para los casos generales de violencia. Por otro lado, conforme es destacado por el Comité Internacional de la Cruz Roja,⁹⁰ los Principios Básicos no contemplan el uso indiscriminado de armas de fuego contra una multitud violenta como medio para dispersarla.

En síntesis, mediante el Código de Conducta y los Principios Básicos, el DIDH establece el marco normativo internacional conforme al cual los Estados pueden hacer uso de la fuerza y recurrir al empleo de armas de fuego, incluso letales, frente a sus conciudadanos. A partir de una interpretación sistémica de ambos cuerpos normativos es posible extraer las siguientes conclusiones generales aplicables al uso de la fuerza pública ante la violencia que se puede desencadenar en los conflictos sociales:

- i) El uso de la fuerza y de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe darse de acuerdo a los principios de *legalidad* (debe existir un marco legal interno que lo regule), *precaución* (deben darse las condiciones necesarias para que se produzca de manera lícita y adecuada), *necesidad* (solo cuando no sea posible utilizar medios menos ineficientes) y *proporcionalidad* (en la medida estrictamente necesaria para lograr la finalidad que se persigue).
- ii) El uso de armas de fuego es una medida extraordinaria dentro de la potestad que tiene el Estado de hacer uso de la fuerza. En esos casos, el uso *intencional* de armas letales constituye un supuesto *extremo*, permitido solo cuando está de por medio la protección del derecho a la vida.
- iii) El uso de la fuerza o de armas de fuego en caso de reuniones o manifestaciones solo está permitido –conforme a las reglas generales antes señaladas– cuando se trate de reuniones ilícitas y/o violentas, en tanto que, en ningún caso, se puede impedir el ejercicio legítimo del derecho fundamental que tiene toda persona a reunirse de manera lícita y pacífica.

3.3.2 El uso adecuado de la fuerza conforme al marco jurídico interno

Los “Principios Básicos” reconocen de manera expresa que, mediante sus prerrogativas, se busca:

90 Comité Internacional de la Cruz Roja, op. cit., p. 44.

*«... asistir a los Estados Miembros en sus actividades destinadas a asegurar y fomentar el papel que corresponde a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, [...] deben ser tenidos en cuenta y respetados por los gobiernos en el marco de sus respectivas legislaciones y prácticas nacionales, y deben señalarse a la atención de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de otras personas como jueces, fiscales, abogados y miembros del poder ejecutivo y legislativo, y del público en general».*⁹¹

En nuestro país, las funciones de policía reposan por excelencia en la PNP, aunque el sistema jurídico reconoce asimismo la posibilidad de que tales funciones puedan ser asumidas por las Fuerzas Armadas (FF.AA.), cuando la declaración de Estado de Emergencia así lo disponga.

3.3.2.1 Marco Jurídico del uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional

El artículo 10° de la Ley N° 27238, Ley de la Policía Nacional, establece que: *“El personal de la Policía Nacional del Perú en el ejercicio de sus funciones observará y se sujetará a los principios del Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley”*. Así, mediante una norma con rango de ley, se reconoce expresamente la aplicación de los principios recogidos en el Código de Conducta a la función policial en el Perú. De acuerdo con esta disposición, el Reglamento de esta Ley, aprobado por el Decreto Supremo N° 008–2000–IN, establece en su artículo 12° que:

«El Personal de la Policía Nacional en el ejercicio de sus funciones respetará los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de la persona, sin hacer distingo por motivos de raza, sexo, idioma o religión, de conformidad a los principios del Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, para lo cual:

12.1 Protegerá a las personas contra actos ilegales.

12.2 Mantendrá y defenderá los Derechos Humanos de todas las personas.

12.3 Usará la fuerza, sólo cuando sea estrictamente necesaria y en la medida que lo requiera el desempeño de sus funciones.

[...]

12.5 No podrá infligir, instigar o tolerar actos de tortura, inhumanos o degradantes, por ningún motivo y/o circunstancia.

12.6 Brindará protección a la salud de las personas bajo su custodia.

⁹¹ Último párrafo de la parte considerativa de los Principios Básicos sobre el empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de la ONU.

[...]

12.8 Impedirá la violación del Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, informando obligatoriamente a sus Superiores.

La inobservancia, será sancionada en concordancia con los dispositivos legales y reglamentarios institucionales.»

De manera complementaria, la PNP cuenta con el denominado “Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial” –en adelante, el Manual–, aprobado por Resolución Ministerial N° 1452-2006-IN, publicado el 12 de junio del 2006 en el diario oficial El Peruano. Este Manual, a diferencia de las anteriores normas, pretende desarrollar –en forma detallada– las reglas para el empleo de la fuerza por parte de la PNP.

En ese marco, el Manual contiene procedimientos y técnicas de intervención policial que se debe considerar con el fin de que la actuación policial se realice en el marco del DIDH, de acuerdo con las reglas señaladas en el Código de Conducta y los Principios Básicos de la ONU.

Entre los procedimientos que detalla el Manual, merece una particular atención, el referido al “Mantenimiento del Orden Público”, desarrollado en el Capítulo IV de la Segunda Parte de este instrumento, que considera diversas definiciones y reglas sobre el uso de la fuerza pública que resultan aplicables a las situaciones de violencia que suelen producirse en los conflictos sociales:

- ✓ **Definición de orden público.** Desde un punto de vista fáctico, se considera al orden público como el estado relativo de tranquilidad y seguridad que reina en los espacios públicos y demás lugares de convivencia humana.⁹² Se reconocen diversas formas de alterar el orden público, entre las que se destacan las concentraciones, los desplazamientos, las marchas, las huelgas, los mítines y, en general, los “disturbios internos”.
- ✓ **Preparación.** Los efectivos policiales que asumen tareas de mantenimiento del orden público deben tener una preparación que considere los aspectos siguientes:
 - Estar familiarizados con el Código de Conducta.
 - Recibir permanente entrenamiento en formaciones tácticas y empleo de equipos defensivos (de acuerdo con el principio de precaución).
 - Mantener una conducta reflexiva, ecuánime y ponderada.
 - Estar debidamente compenetrado con el clima psicosocial imperante, familiarizándose con los posibles comportamientos

92 El Manual reconoce además una definición desde el punto de vista “normativo”, referida a la “vigencia de las leyes y del principio de autoridad”.

y reacciones (esto se logra contando con información de inteligencia)

- ✓ **Apariencia.** La presentación física y la apariencia de los efectivos policiales influye en la forma en que son percibidos por los manifestantes. La utilización de escudos, cascos, tanquetas, etc., aunque tengan como objetivo principal proteger a los efectivos policiales, puede ser percibida muchas veces como una actitud hostil. En ese sentido, puede ser contraproducente asumir que un policía adecuadamente pertrechado es un factor efectivo de disuasión.
- ✓ **Comunicación.** Se debe hacer todo lo posible con el fin de reunirse preliminarmente con los manifestantes. Al respecto, se debe considerar las siguientes pautas:
 - El jefe del operativo policial deberá intentar reunirse con los líderes o dirigentes con el fin de que acaten las disposiciones de la autoridad policial. En ningún caso deberá intimidarlos, engañarlos o retarlos, ni prometer lo que no se va a cumplir.
 - La multitud es un conjunto de personas y no una masa humana que deba tratarse como un todo. Finalmente, la mayoría de sus integrantes no actúa por miedo o por cuidar su propia integridad.⁹³
 - Tratándose de una manifestación o marcha pacífica es importante mantener una buena comunicación con el fin de advertir permanentemente y con firmeza –si es posible mediante altoparlantes– las acciones que se van a tomar.⁹⁴
- ✓ **Intervención.** La actuación policial no debe ser improvisada, sino que debe responder a un adecuado planeamiento. En todo caso, los planes deben cumplir siempre con un criterio de flexibilidad, de manera que la intervención policial se adecue a las situaciones que puedan surgir. En ese sentido, se plantean las pautas siguientes:
 - Emplear efectivos policiales vestidos de civil con el fin de ubicar y arrestar de manera oportuna a los responsables de generar los actos de violencia. Normalmente, los incidentes suelen ser provocados por grupos muy reducidos, que incluso muchas veces no son controlados por los líderes.
 - Individualizar a los presuntos autores de delitos para detenerlos y ponerlos a disposición de la autoridad. Para este fin es recomendable utilizar medios como filmaciones o fotografías.
 - Proceder al restablecimiento del orden público cuando se

93 El Manual reconoce que cuando se actúa en grupo es más difícil acatar órdenes, más aún cuando éstas provienen de una autoridad policial.

94 Aunque no se indica de manera expresa en el Manual, se entiende que se trata de una manifestación o marcha ilegal, pues si ésta es legal y pacífica no debería reprimirse dicho acto.

generalice una conducta delictiva o en el caso de que la reunión o manifestación se torne violenta. Las intervenciones policiales deben ser ordenadas a fin de no afectar a manifestantes pacíficos y transeúntes inocentes e impedir el incremento de la violencia.

- Limpiar las vías de comunicación que sean bloqueadas, adoptando las medidas de seguridad pertinentes.
- ✓ **Empleo de la fuerza.** Como regla general se debe considerar que, de acuerdo con el Código de Conducta y los Principios Básicos, en las intervenciones policiales para controlar una multitud y restablecer el orden público no se podrá utilizar armas de fuego, a menos que exista una amenaza inminente de muerte o de lesión grave contra los efectivos policiales u otros ciudadanos, y cuando resulten ineficaces otros medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Por esa razón, en momentos previos al empleo de la fuerza, los efectivos policiales deben transmitir una clara advertencia de su intención de utilizar su arma de reglamento. En ningún caso se podrá invocar circunstancias extraordinarias o la existencia de un estado de emergencia para justificar el quebrantamiento de las anteriores disposiciones. En ese sentido, los efectivos policiales deberán considerar las siguientes pautas para el empleo legítimo de la fuerza:
- Evitar su empleo cuando se dispersen reuniones no violentas. Si ello no es posible, lo limitarán al mínimo necesario.
 - En ningún caso es legal disparar indiscriminadamente contra una multitud.
 - En la mayoría de los casos, la simple amenaza del uso de la fuerza no basta para dispersar una multitud.
 - Advertir verbalmente la intención de usar la fuerza, con tiempo suficiente para que sea tomado en cuenta por los manifestantes. Solo después de esto, podrá intervenir la unidad de control de disturbios.⁹⁵
 - Utilizar la fuerza de forma racional y progresiva, de acuerdo a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, tratando de reducir al mínimo las lesiones.
 - Proceder por el lado menos compacto para disolver a la multitud, adoptando formaciones de control de multitudes y disturbios, a fin de dividirla y dispersarla en el sentido o dirección por donde el jefe operativo haya previsto.
 - Evitar el arrebato o la captura de banderolas o pancartas utilizadas por los manifestantes, con el fin de no exacerbar los ánimos.
 - Evitar el empleo de material lacrimógeno en las inmediaciones de hospitales y colegios.
 - No utilizar los objetos contundentes (piedras, palos, fierros)

95 Se refiere a la denominada Unidad de Servicios Especiales (USE).

lanzados contra el personal policial, como réplica contra el ataque de los manifestantes. En todo momento, la Policía debe mostrar una actitud disuasiva, tolerante y profesional.

- No emplear la fuerza en personas que huyen, o caen mientras corren, sino contra los individuos que ofrezcan resistencia física y agredan a los efectivos policiales. En ese sentido, el personal policial dejará de utilizar la fuerza inmediatamente cese la resistencia o violencia, sin perjuicio de adoptar las correspondientes medidas de seguridad.
- Auxiliar a las personas que resulten lesionadas y evacuar a los heridos a centros asistenciales para su atención médica. Con ese fin, se debe planificar previamente los corredores humanitarios y el acceso de socorristas. Así también se debe notificar de inmediato a las familias de las víctimas.
- Trasladar inmediatamente a la comisaría de la jurisdicción a las personas detenidas. Para ello, se debe prever con antelación lugares adecuados y suficientes.
- Formular los partes e informes sobre las operaciones policiales, durante el desarrollo de las intervenciones y al final de éstas. Los partes deben dejar constancia, de ser el caso, de la existencia de heridos o muertos y de las medidas adoptadas.

De esta forma, el Manual recoge las principales disposiciones establecidas en el Código de Conducta y los Principios Básicos, de manera que brinda a la PNP una serie de pautas para el empleo de la fuerza en el ejercicio de sus funciones, adecuadas al marco del DIDH.

3.3.2.2 Marco Jurídico del Uso de la Fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas

El uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) se encuentra regulado por el Decreto Legislativo N° 1095. Conforme a esta norma es posible la intervención de las FF.AA. en materia de orden interno en tres supuestos de intervención:

- a) Operaciones militares en zonas declaradas en Estado de Emergencia frente a grupos hostiles;
- b) Acciones militares en zonas declaradas en Estado de Emergencia ante otras situaciones de violencia, y
- c) Apoyo a la PNP en zonas no declaradas en Estado de Emergencia en casos como: a) Tráfico ilícito de Drogas, b) Terrorismo, c) Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país (servicios públicos esenciales) y d) otros casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la PNP sea sobrepasada.

Al respecto, conviene ahora revisar cada uno de estos supuestos, con el fin de verificar la posibilidad de uso de la fuerza por parte de las FF.AA. en contextos relativos a conflictos sociales violentos.

a. Operaciones militares en zonas declaradas en Estado de Emergencia frente a grupos hostiles

Su ámbito de aplicación corresponde a las situaciones que califiquen como *Conflictos Armados Internos*, también llamados *Conflictos Armados no internacionales* (CANI) en territorios declarados en Estado de Emergencia. El CANI es definido por el Derecho Internacional Humanitario (DIH) como el enfrentamiento caracterizado por:⁹⁶

- Grupos armados no gubernamentales luchan entre sí o contra las fuerzas gubernamentales,
- Esta lucha se presenta con un nivel de intensidad que excede el de los actos de violencia aislados y esporádicos, y
- Los grupos armados tienen un nivel de organización colectiva que les permite llevar a cabo operaciones sostenidas y concertadas.

El CANI constituye, por lo tanto, un conflicto que enfrenta a organizaciones armadas no estatales contra el Estado, o entre éstas, siempre que cuenten con una estructura que les permita realizar operaciones armadas sostenidas y concertadas que provoquen acciones de violencia de un nivel superior al de los disturbios o tensiones internas.

Por estas consideraciones, en este primer supuesto, las FF.AA. realizan “operaciones militares”, definidas por el propio Decreto como las actividades que realizan las FF.AA. para enfrentar la capacidad armada de grupos hostiles en el marco del DIH.⁹⁷

El aspecto más controversial en este caso está constituido por la definición de “grupo hostil” que aparece en el artículo 3° del D.L. N° 1095. Para este Decreto, el grupo hostil se define como la pluralidad de individuos en el territorio nacional que se caracterizan por:

- Estar mínimamente organizados.
- Tener capacidad y decisión de enfrentar al Estado, en forma prolongada por medio de armas de fuego, punzocortantes o contundentes en cantidad.
- Participar en las hostilidades o colaborar en su realización.

Esta definición se debe interpretar en el marco de las reglas del DIH para la intervención de los Estados en los CANI, especialmente las referidas al nivel de la organización colectiva que deben tener y de su capacidad para realizar operaciones violentas, sostenidas y concertadas, pues,

⁹⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja, op. cit., p. 26.

⁹⁷ Sin embargo, complementariamente rigen también las reglas del DIDH, conforme se establece en el numeral 8.1 del D.L. N° 1095.

como se señaló anteriormente, se trata de que el Estado enfrente el nivel máximo de agresión violenta interna, como sería el caso, por ejemplo, de los grupos narcoterroristas que actúan en la zona de los Valles del Río Apurímac y Ene (VRAE).

Se requiere, por consiguiente, establecer reglas que permitan la correcta interpretación de concepto de “grupo hostil” en el marco del DIH e incluso del DIDH; pues, por ejemplo, es posible que el término “enfrentar al Estado” pueda generar confusión en las autoridades encargadas de interpretar el Decreto y de definir cuando se está frente a un “grupo hostil”.

No sería posible que la violencia provocada por un conflicto social, en la cual los ciudadanos se manifiestan en contra de una decisión gubernamental o una política pública, encaje en este primer supuesto de uso de la fuerza por parte de las FF.AA., puesto que no constituye un caso de CANI en los términos del DIH. La violencia del conflicto social puede representar lo que se conoce como situaciones de tensión o de disturbio interno (motines, actos esporádicos y aislados de violencia u otros actos análogos), los cuales –de acuerdo con el artículo 1° del Protocolo Adicional a los convenios de Ginebra – Protocolo II–, no califican como un CANI y, por consiguiente, no se rigen por el DIH, sino por el DIDH.

Para que un conflicto social pueda encajar en este primer supuesto, se tendría que considerar a las organizaciones sociales que participan en la protesta como un grupo hostil en los términos señalados en el D.L. N° 1095, interpretados a la luz de las normas del DIH. Una interpretación de este tipo no sería posible dado que los grupos sociales que participan en un conflicto social (frentes de defensa, gremios, sindicatos, comunidades campesinas y nativas, etc.) no constituyen grupos organizados y armados para “enfrentar al Estado” en los términos de esta norma y, menos aún, en los términos del DIH.

b. Acciones militares en zonas declaradas en Estado de Emergencia ante otras situaciones de violencia

El ámbito de aplicación de este segundo supuesto está constituido por los territorios formalmente declarados en estado de emergencia, en los cuales –a diferencia del supuesto anterior– no existe un “grupo hostil”. Por esa razón, en este caso, las FF.AA. no realizan operaciones militares sino “acciones militares”⁹⁸ y el control del orden interno se encuentra en manos de la PNP, de forma tal que las FF.AA. cumplen solo una

98 Definidas, según el inciso a) del artículo 2° del D.L. N° 1095, como aquellas enfocadas al mantenimiento o restablecimiento del orden interno.

“función de apoyo”.⁹⁹ En este caso, rigen las reglas del DIDH, conforme se reconoce expresamente en los numerales 4.2 y 5.2 del D.L. N° 1095.

Este supuesto debe ser entendido para enfrentar situaciones de *Disturbios Internos u Otras Situaciones de Violencia Interna* en territorios declarados formalmente en Estado de Emergencia. En consecuencia, se trata de situaciones de un nivel de violencia intermedio que, por un lado, no alcanzan la dimensión de un CANI, pero que tampoco constituyen simples reuniones o manifestaciones públicas aisladas o de baja intensidad, por lo que son razones suficientes para declarar el estado de emergencia. Se trata, entonces, de acuerdo con el artículo 137° inciso 1 de la Constitución Política que regula el estado de emergencia, de casos «... de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación.»

En la medida en que el estado de emergencia constituye una situación extraordinaria, anormal y extrema que pone en peligro la integridad y estabilidad estatal,¹⁰⁰ es evidente que ésta no podría generarse en un contexto de reuniones o manifestaciones aisladas. Para justificar una declaratoria constitucional de emergencia se requiere, por lo menos, que dichas reuniones o manifestaciones públicas lleguen a convertirse, por su intensidad e interrelación, en una situación de violencia mayor que califique como “disturbio interno u otra situación de violencia interna”; esto es, que alcancen una magnitud tal que permitan pensar, de manera razonable, que si no se toman medidas excepcionales en determinado sector del país, se pueden afectar, de forma grave, bienes jurídicos prioritarios para el Estado y la sociedad, por tanto, protegidos constitucionalmente (seguridad, paz, servicios públicos esenciales, etc.).

El problema reside, en definir –de acuerdo a la magnitud de la violencia empleada–, cuándo se está frente a un disturbio interno u otra situación de violencia interna. Al respecto, el DIH reconoce que las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y otros actos análogos, no constituyen conflictos armados (párrafo 2 del artículo 1 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra). En ese sentido, las siguientes situaciones, al no corresponder al ámbito del DIH, se regulan por las reglas generales del DIDH:¹⁰¹

- Reuniones o manifestaciones. Consecuencia lógica del ejercicio de las libertades individuales y colectivas y que, por tanto, no siempre son violentas.

99 Sin embargo, el artículo 15° del D.L. N° 1095 deja abierta la posibilidad de que, en este segundo supuesto, las FF.AA. asuman el control del orden interno.

100 Fundamentos 7 y 19 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 2-2008-PI/TC.

101 Comité Internacional de la Cruz Roja, op. cit., pp. 15-19.

- Tensión interna. Situaciones donde existe la posibilidad de que se produzca una situación de disturbio o de violencia interna.

Disturbios y otras situaciones de violencia interna. Actos de perturbación del orden público, acompañados de actos de violencia.

La diferencia entre estas situaciones radica en la intensidad de las acciones que se presentan en cada caso. Mientras que en las reuniones o manifestaciones es posible que no se produzcan acciones de violencia, en los disturbios y otras situaciones de violencia interna, siempre está presente la violencia.¹⁰²

c. Apoyo a la PNP en zonas no declaradas en Estado de Emergencia

A diferencia de los dos casos anteriores, en este supuesto no existe Estado de Emergencia por lo que, en principio, no es posible que estemos frente a un CANI –por ende, tampoco ante los denominados “grupos hostiles”–, ni ante una situación de disturbio interno u otra forma de violencia interna. El D.L. N° 1095 reconoce que este apoyo a la PNP en zonas no declaradas en estado de emergencia, se puede producir en los siguientes ámbitos:

- Tráfico ilícito de Drogas (TID).
- Terrorismo.
- Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país (servicios públicos esenciales).
- Otros casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la PNP sea sobrepasada.

En este último supuesto se refiere a situaciones donde la violencia puede ser controlada sin la necesidad de declarar el Estado de Emergencia, en el marco del DIDH, conforme se reconoce en los numerales 4.3 y 5.3 del D.L. N° 1095.¹⁰³

La principal controversia en este último supuesto se genera con relación a la intervención de las FF.AA. en supuestos que no fueron reconocidos por

102 Además, las reuniones o manifestaciones públicas, al constituir una expresión de los derechos y libertades ciudadanas, habilitan a los Estados al uso de la fuerza sólo en caso de que se haga un ejercicio ilegal de estos derechos y ponderando en todo caso la eventual realización de actos de violencia, conforme se señala en los artículos 12°, 13° y 14° de los *Principios Básicos*.

103 No obstante, podría aplicarse este supuesto para situaciones de violencia donde se requiere la intervención de las FF.AA. de forma tan repentina y urgente, que declarar el Estado de Emergencia previamente puede resultar perjudicial para el cumplimiento de los deberes esenciales del Estado, específicamente referidos a la vigencia plena de los Derechos Humanos y la protección a la población de las amenazas contra su seguridad. Este supuesto se podría presentar, por ejemplo, en caso una columna narcoterrorista ataque población civil en una zona no declarada en Estado de Emergencia, donde no existe reguardo policial.

nuestro Tribunal Constitucional. Así, si bien los tres primeros supuestos tienen como sustento la sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 9 de septiembre del 2009, recaída en el proceso de inconstitucionalidad contra la Ley que aprueba las reglas de empleo de la fuerza por parte de las FF.AA., Ley N° 29166 (Exp. N° 002-2008-PI/TC), el último de estos (“otros casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la PNP sea sobrepasada”) no tiene ese soporte jurisprudencial.

El pronunciamiento del Tribunal Constitucional señala que, de la interpretación de los artículos 8° y 44° de la Constitución Política, es posible que, en casos de especial gravedad y de forma restrictiva, las FF.AA. puedan apoyar a la PNP en el mantenimiento del orden interno, sin necesidad de que previamente se declare el Estado de Emergencia:

«46. [...] pero circunscribiendo esto única y exclusivamente para las siguientes situaciones: (i) narcotráfico; (ii) terrorismo; y (iii) la protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, tales como puertos, aeropuertos, centrales hidroeléctricas y de hidrocarburos, yacimientos petrolíferos o represas».

El Tribunal señala, además, en su sentencia (fundamentos 34 y 38) que la intervención de las FF.AA. es siempre excepcional, pues el mantenimiento del orden interno es, por mandato constitucional, propio de las fuerzas policiales, de forma que solo cuando se sobrepasa la capacidad operativa de la PNP se justifica la intervención de las FF.AA. en las situaciones antes descritas.

Atendiendo a estas consideraciones, el Tribunal Constitucional exhortó al Congreso de la República a que legisle de manera precisa en qué circunstancias las FF.AA. pueden actuar para mantener el orden interno en zonas no declaradas en estado de emergencia, tomando en consideración los siguientes elementos:¹⁰⁴

- a) las situaciones referidas al narcotráfico, terrorismo y la protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país bajo las cuales las Fuerzas Armadas pueden intervenir en apoyo de la Policía Nacional;*
- b) los elementos para determinar cuándo la Policía Nacional se encuentra sobrepasada en sus atribuciones;*
- c) la determinación de la autoridad competente para llamar a las Fuerzas Armadas en situaciones no contempladas bajo el estado de emergencia;*
- d) el plazo, tanto mínimo como máximo, durante el cual las Fuerzas Armadas pueden apoyar a la Policía Nacional;*

104 Fundamento 52 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 2-2008-PI/TC.

- e) los mecanismos de control político y jurisdiccionales aplicables a estas situaciones; y
- f) los mecanismos para asegurar la vigencia y respeto a los derechos fundamentales.

En su mayoría, estos elementos que propone el Tribunal Constitucional no han sido considerados por el D.L. N° 1095. Así, para el Tribunal, el uso de la fuerza por parte de las FF.AA. en casos de TID, Terrorismo y protección de instalaciones estratégicas no podría darse en todos los casos, sino solo en aquellos donde la capacidad operativa de la PNP resulte excedida. Sin embargo, el D.L. N° 1095 reconoce este requisito únicamente para el supuesto señalado en su artículo 23° de “*otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control del orden interno*”, sin precisar tampoco los elementos que permitan determinar cuándo la PNP se encuentra sobrepasada en su capacidad operativa, a pesar de haber sido requerido expresamente por el Tribunal Constitucional en su sentencia.

Si bien el D.L. N° 1095 establece en su artículo 25° el procedimiento que se debe seguir para requerir la intervención de las FF.AA. en estos supuestos, en ningún caso se señala –además de los indicadores para determinar cuándo la PNP se ve sobrepasada en su capacidad– el plazo mínimo y máximo de intervención de las FF.AA., los mecanismos de control político y jurisdiccional aplicables a estas situaciones, así como los que sean necesarios para asegurar el respeto y vigencia de los derechos fundamentales.

En ese sentido, establecer la intervención de las FF.AA. en “*otros supuestos*” distintos al TID, terrorismo o protección de instalaciones estratégicas, deja abierta la posibilidad de que las autoridades realicen su particular interpretación de este supuesto, de manera que se consideren otros aspectos para permitir el uso de la fuerza por parte de las FF.AA. en territorios no declarados en estado de emergencia.

No hay que olvidar que la intervención de las FF.AA. en tareas de orden interno es excepcional y, por ende, que su campo de acción debe ser expreso, preciso y cerrado. Una fórmula abierta como la dispuesta por el D.L. N° 1095 descuida las precauciones que hay que considerar frente a una intervención que debe ser siempre excepcional. Sobre este aspecto –en referencia a Ley N° 29166– el Tribunal Constitucional señala en su sentencia, aspectos relevantes para este análisis:

«... la ley adolece de una técnica legislativa que permitiría que las Fuerzas Armadas actúen en apoyo de la Policía Nacional bajo cualquier situación, el cual puede comprender casos como el bloqueo de una carretera, el control de una huelga, hasta acciones contra el terrorismo o la delincuencia organizada.
41. Para el Tribunal Constitucional, tener a las Fuerzas Armadas

en un estado de permanente alerta para apoyar la labor de la Policía Nacional en la restauración del orden interno por fuera de las situaciones anteriormente descritas, llevaría a que en todas las zonas del país puedan crearse estados de excepción de facto, contribuyendo a una situación de mayor enfrentamiento entre la ciudadanía y las fuerzas del orden, generando una potencial situación de vulneración de los derechos fundamentales.

42. *Es decir, se podría constituir situaciones de excepción a través de las cuales la autoridad, vía una valoración discrecional de los hechos, adoptaría medidas desproporcionadas que terminarían afectando los derechos fundamentales, amparados en la dicotomía sobre qué principio es el que debe prevalecer, el de autoridad o el de libertad [...].*

43. *Al respecto la CIDH ha establecido que es “absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común. (...) Los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas”. (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Zambrano Vélez vs. Ecuador. Sentencia del 4 de julio de 2007. Serie C N° 166, párrafo 51)».*

Asimismo, debe tenerse presente que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

«... es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación».¹⁰⁵

Por último, conviene mencionar que debido a que siempre resulta probable que en torno a la violencia en un conflicto social se produzcan

105 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2009, p. 43.

acciones alrededor de puertos, aeropuertos, centrales hidroeléctricas y de hidrocarburos, yacimientos petrolíferos, represas, etc., cabe hacer referencia a la intervención de las FF.AA. en casos de protección de instalaciones estratégicas. En ese sentido, lo apropiado sería que el propio D.L. N° 1095 contenga un listado taxativo de estas “instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país”, en concordancia con los considerandos de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 2-2008-PI/TC, de forma que se tenga certeza de que solo se podrá requerir la intervención de las FF.AA. para la protección de determinado tipo de instalaciones que sirven para el cumplimiento de fines públicos esenciales.

CAPÍTULO IV

ORGANIZACIÓN, OPERATIVIDAD Y FORMACIÓN DE LA PNP FRENTE A LA VIOLENCIA EN LOS CONFLICTOS SOCIALES

Para el cumplimiento de su función constitucional de mantenimiento y restablecimiento del orden interno, la PNP cuenta con un diseño organizacional que –de forma general– le permite responder a las situaciones de violencia generadas por disturbios internos u otras formas de violencia interna.

Así, las escuelas policiales disponen de una malla curricular para la formación de sus miembros acorde con ese fin: se han creado unidades especializadas encargadas de las tareas de restablecimiento del orden interno; existen modelos de planes y órdenes de operaciones, así como armamento letal y no letal, y equipos para este tipo de casos.

Es a partir de esta base conceptual y operativa que la PNP interviene en situaciones de violencia en conflictos sociales. Los aspectos que se tratan a continuación no parten, entonces, de la ausencia de un diseño institucional para enfrentar este tipo de casos, sino del análisis de su funcionamiento, las omisiones, incumplimientos o prácticas inapropiadas detectados por la Defensoría del Pueblo, que limitan la posibilidad de que las intervenciones policiales en estos escenarios se produzcan de forma más eficiente, entendiendo que el respeto a los derechos fundamentales es parte de esa eficiencia y del objetivo a alcanzar.

Veamos en las siguientes líneas aspectos relacionados con lo normativo, formativo, organizacional, logístico y de operatividad, en cuyo marco la PNP interviene ante la violencia generada en los conflictos sociales en el Perú.¹⁰⁶

4.1 Aspectos normativos

La Ley N° 27238, Ley de la PNP, señala de forma expresa la obligación del personal policial de sujetarse, en el ejercicio de sus funciones, a los principios

106 Cabe reiterar que las aseveraciones, reflexiones y análisis realizados parten del estudio de casos de conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo, de la observación y verificación directa de los hechos, la normativa vigente y los documentos oficiales del Estado sobre el tema. Así mismo se realizaron entrevistas a oficiales de la PNP y expertos. Es importante precisar que en esta investigación no se señalan responsabilidades individuales, aunque sí se hacen juicios críticos sobre la base de casos específicos. Las generalizaciones en las que se incurre son solo recursos de la escritura, dejando a salvo los casos en los que oficiales, suboficiales, funcionarios y dirigentes que han observado un comportamiento correcto. Se debe anotar, además, que las investigaciones en materia de derechos humanos no se justifican por el número de casos ocurridos sino por el tipo de valor afectado, en este caso la vida humana. Esta investigación se sustenta en información cuantitativa y el análisis cualitativo de casos individuales.

del Código de Conducta.¹⁰⁷ De igual forma, la Ley N° 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional, señala la obligación del personal policial de respetar y poner en práctica los principios contenidos en esta norma del DIDH.¹⁰⁸ De esta forma, uno de los instrumentos básicos de la ONU para el empleo de la fuerza es incorporado de manera expresa en nuestra normativa interna.

En esa dirección, el Manual de DD.HH de la PNP se encarga de darle el sentido correcto que deben tener los procedimientos y técnicas básicas de intervención policial –como son, por ejemplo, las acciones de restablecimiento del orden interno– dentro de un marco de respeto de los derechos humanos. Así, el Manual constituye un documento oficial que, en la práctica, guía la actuación policial y sirve, a su vez, como marco de delimitación de las directivas policiales que establecen las reglas de operatividad ante situaciones específicas de quebrantamiento del orden interno y afectación de la seguridad ciudadana.¹⁰⁹

Por su parte, la Directiva N° 1–2009-IN/0103.1, aprobada por la Resolución Vice-Ministerial N° 033–2009-IN/0103.1, del 17 de julio del 2009,¹¹⁰ denominada «*Estableciendo procedimientos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas (civiles y policías) en la dirección, organización y ejecución de las operaciones*

107 El reglamento de esta ley, aprobado por el D.S. N° 008-2000-IN, precisa con mayor detalle en su artículo 12° algunas reglas contenidas en el Código de Conducta.

108 Según el artículo 66° de esta ley, son obligaciones del personal de la PNP:
«7. Respetar y poner en práctica los principios contenidos en el Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley:

[...]

- Respetar y proteger la dignidad humana y defender los derechos humanos de todas las personas.

- Usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus funciones.

[...]

- No podrán infringir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

- Asegurar la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomar medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

[...]

- Si tienen motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del Código, informar de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.»

109 Entre estas normas destacan las directivas para casos de barras bravas (Directiva DPNP N° 03-22-9-B), violencia en torno a universidades (Directiva DPNP N° 03-06-2005-EMG-DIRPLOPE-D1-B), embargos, lanzamientos y saqueos (Directiva PNP N° 03-29-DGPNP-EMG-DIRASOPE-B), etc.

110 En los considerandos de la Resolución Vice Ministerial N° 033-2009-IN/0103.1 que aprueba esta Directiva, se reconoce que: “... se ha advertido que diversos conflictos sociales pueden derivar en expresiones de violencia que ponen en riesgo o vulneran derechos fundamentales de la ciudadanía y del personal policial generándose como consecuencia un elevado costo social, o que causan daño a la propiedad pública y privada, afectando la convivencia pacífica así como la gobernabilidad local, regional o nacional”.

*de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público»,*¹¹¹ constituye la única disposición que menciona reglas específicas para los procedimientos policiales de mantenimiento y restablecimiento del orden público ante situaciones de violencia provocadas por conflictos sociales.¹¹²

En este marco normativo que regula el cumplimiento de las funciones policiales, dentro de un marco de respeto de los derechos humanos, es posible advertir dos situaciones. Por un lado, no existe una norma de rango legal que, de manera específica, señale los medios y métodos que la PNP puede utilizar para el empleo de la fuerza en sus actividades de mantenimiento y restablecimiento del orden interno; y, por otro, las directivas internas de la PNP no son suficientes para regular la intervención policial ante situaciones de violencia generadas por conflictos sociales en nuestro país.

4.1.1 Sobre la necesidad de contar con una ley sobre el uso adecuado de la fuerza por parte de la PNP

Si bien el Código de Conducta ha sido reconocido de manera expresa por normas de rango legal como parte de nuestra normativa interna –específicamente como parámetro de obligaciones del personal policial–, es importante precisar que este código del año 1979 constituye un marco de referencia general dirigido a los funcionarios que ejercen funciones de policía. Contiene pautas generales con relación al uso de la fuerza, a diferencia de los Principios Básicos de 1990, que desarrollan con mayor precisión pautas específicas para el uso de la fuerza y el empleo de armas de fuego por parte de los funcionarios que ejercen este tipo de funciones.

En esa medida, existe la necesidad de contar con una norma con rango de ley que desarrolle de forma clara y precisa los medios y métodos sobre uso de la fuerza que concuerden con los parámetros establecidos por el DIDH. En ese sentido, una norma de este tipo, aplicable en nuestro país, permitiría:

- Imperatividad en su cumplimiento. Toda norma jurídica conlleva el respaldo estatal a su cumplimiento. En ese sentido, generar una norma de rango legal sobre empleo de la fuerza de la PNP implicaría el compromiso del Estado peruano de velar por la consecución de sus fines, implementar sus mandatos, garantizar sus consecuencias jurídicas, etc. Además, al ser de alcance general y ostentar una vocación

111 <http://www.mininter.gob.pe/cnddhh/pdf/CAPACITACION/PDF/DIRECTIVA%20SOBRE%20DDHH%20Y%20RESTABLECIMIENTO%20DEL%20ORDE%20PUBLICO.pdf>

112 Esta Directiva tiene por finalidad, además, que su contenido sea incorporado en la instrucción del personal policial, en todo lo que resulte aplicable. Por esa razón, la misma Resolución Vice Ministerial que la aprueba dispone, a su vez, aprobar la denominada «*Cartilla para el personal policial que participa en operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público*», la cual se ha diseñado como una herramienta que facilite el alcance y manejo de estos procedimientos al personal que participa en tales operaciones.

de permanencia, cualquier eventual modificación en función de las coyunturas, resultaría, en principio, limitada.

- Certeza en la labor policial. Por diversos factores (inadecuada formación, entrenamiento, desinformación, etc.) existe en la actualidad un considerable desconocimiento en torno a cómo hacer un empleo legítimo de la fuerza ante escenarios de violencia. Esto explica que, en muchos casos, se haga un uso excesivo de la fuerza y que, en otros, los policías se abstengan de su empleo por temor a las repercusiones disciplinarias y/o penales que puedan tener. Ninguno de los extremos es deseable y una ley de uso de la fuerza puede devolver la confianza necesaria a la PNP, a fin de lograr un empleo legítimo de la fuerza en sus intervenciones.
- Conocimiento de todas las partes. Una ley de uso de la fuerza no solo sería inmediatamente conocida y manejada por los miles de policías en todo el territorio nacional, sino por la ciudadanía, los gremios, los sindicatos, las comunidades, la prensa, etc. De esa manera, todas las partes –no solo los policías– tendrían la posibilidad de conocer las atribuciones y límites del otro y tomar conciencia de las situaciones en las que se justifica el empleo de la fuerza (y de armas de fuego) y en las que no se justifica. Esto permitiría advertir cuándo este empleo legítimo de la fuerza puede acarrear como consecuencia casos de heridos e incluso, muertos. De esta forma, el debate no solo se limitaría a verificar si hubo o no muertos o heridos, sino que apuntaría a constatar primero la legitimidad en el uso de la fuerza y, por consiguiente, si se cumplió con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.
- Regulación de las condiciones, los procedimientos, y las consecuencias del uso de la fuerza y de armas de fuego. La principal consecuencia práctica de una norma legal sobre el uso de la fuerza de la PNP es que permitiría detallar cómo debe proceder ésta –antes, durante y después– en el ejercicio de su atribución del uso de la fuerza. Se trata en particular de las condiciones previas –institucionales y materiales–, que son necesarias para su adecuado empleo (equipamiento, entrenamiento, capacitación, etc.), así como de las acciones que se debe emplear luego de tales procedimientos (atención a heridos, comunicación con familiares, informes, atribución de responsabilidades, lecciones aprendidas, etc.).
- Contribución al ejercicio del poder punitivo del Estado. Una norma de rango legal sobre uso de la fuerza de la PNP, brindaría a jueces y fiscales una herramienta jurídica de igual nivel normativo que el Código Penal, a fin de analizar las actuaciones policiales con repercusiones penales, de acuerdo a criterios mucho más técnicos y apropiados a esa realidad. En ese sentido, por ejemplo, el análisis del uso legítimo de la fuerza por parte de la PNP, dejaría de estar reducida a un examen de legítima defensa en el marco del Código Penal.

- Posterior desarrollo normativo institucional. Contar con una adecuada ley de empleo de la fuerza, ajustada al marco del DIDH, es la base para desarrollar un buen reglamento y directivas institucionales adecuadas para este fin.

Ahora bien, en cuanto al contenido que debería tener una ley sobre uso de la fuerza por parte de la PNP, resulta imprescindible regular los aspectos siguientes:¹¹³

Principios fundamentales

De acuerdo con el DIDH, son tres los principios fundamentales que se debe considerar para el empleo de la fuerza y uso de armas de fuego por parte de los funcionarios que ejercen las funciones de policía: legalidad, necesidad y proporcionalidad. De acuerdo con el principio de legalidad, el empleo de la fuerza debe estar orientado a lograr un objetivo legal y se debe producir a través de medios y métodos regulados dentro de un marco legal preexistente, nacional e internacional. En este último caso, el marco jurídico ha sido desarrollado de manera específica por el DIDH, mediante el Código de Conducta y los Principios Básicos de la ONU.

A su vez, de acuerdo con el principio de necesidad, el uso de la fuerza constituye un recurso excepcional, de manera que siempre representa la última posibilidad con que cuenta la policía para el cumplimiento de su deber (el objetivo legal perseguido). De esta manera, la regla general es el no uso de la fuerza. El empleo de armas de fuego es el caso extremo de uso de la fuerza, permitido sólo cuando sea estrictamente inevitable para proteger una vida.

Finalmente, el principio de proporcionalidad implica que el uso de la fuerza debe guardar una equivalencia entre la gravedad de la amenaza o acto ilícito y el nivel de fuerza que se utiliza para evitarlos o controlarlos. A fin de evaluar la gravedad de la amenaza o acto ilícito debe considerarse, entre otras circunstancias, la intensidad y peligrosidad de éstas, la forma de proceder del presunto infractor, la hostilidad del entorno y los medios de los que disponga el funcionario que ejerce las funciones de policía.

Requisitos para el empleo de la fuerza

El uso adecuado de la fuerza exige a los Estados, a través de sus cuerpos de policía, cumplir con una serie de condiciones. En ese sentido, una eventual norma sobre uso de la fuerza debería consagrar reglas relativas a:

113 Con fecha 22 de agosto del 2011 se presentó el Proyecto de Ley N° 81/2011-CR, mediante el cual se pretende regular el uso de la fuerza por parte de la PNP.

- Equipamiento. La obligación del Estado de proveer a sus fuerzas policiales, encargadas de estas tareas, distintos tipos de armamento y municiones (letal y no letal), así como de equipos de protección, con la finalidad de permitir el uso progresivo y diferenciado de la fuerza en función del grado de la amenaza. (Disposición General N° 2 de los Principios Básicos).
- Formación. La obligación del Estado de realizar procesos de selección minuciosos, con la finalidad de que los miembros de la policía encargados de estas tareas reúnan el perfil ético, psicológico y físico adecuado para este fin. (Disposición N° 18 de los Principios Básicos).
- Capacitación y entrenamiento. El Estado debe brindar capacitación y entrenamiento permanente al personal policial encargado de estas tareas, con énfasis en los aspectos referidos a ética policial, derechos humanos, solución pacífica de conflictos, mediación, persuasión, técnicas de negociación, entre otros. (Disposición N° 19 de los Principios Básicos).

Consecuencias del empleo de la fuerza

Una ley sobre uso de la fuerza por parte de la PNP debe desarrollar disposiciones referidas a las obligaciones del Estado ante las consecuencias del empleo de la fuerza. En esa medida deben considerarse reglas sobre:

- La obligación de prestar asistencia a los heridos y de facilitar el acceso a los servicios médicos (numeral 5.c de los Principios Básicos).
- El deber de notificar lo sucedido lo antes posible a los familiares o amigos íntimos (numeral 5.d de los Principios Básicos).
- La obligación de elaborar un informe detallado cuando se cause lesiones o muerte con el objetivo de facilitar la supervisión administrativa y, eventualmente, judicial (numeral 22 de los Principios Básicos).
- El establecimiento de un sistema de asunción de responsabilidades con el fin de asegurar un control superior y los parámetros de la obediencia (numerales 24, 25 y 26 de los Principios Básicos y artículo 5° del Código de Conducta).
- La necesidad de brindar un apropiado apoyo psicológico a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley con el objeto de permitirles sobrellevar las tensiones propias del uso del arma de fuego (numeral 21 de los Principios Básicos).

4.1.2 Sobre la directiva de la PNP para la intervención en conflictos sociales

La ausencia de una norma con rango de ley que regule el empleo de la fuerza de parte de la PNP hace especialmente trascendente el análisis de la mencionada Directiva N° 1-2009-IN/0103.1 –en adelante “Directiva PNP para operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público en el marco de los DD.HH.”–. Si bien la aplicación de esta directiva no se limita a las situaciones de violencia en conflictos sociales, su vocación apunta, conforme se establece en la parte considerativa, a regular de manera específica la intervención policial en estos escenarios. Asimismo, lo particular de esta directiva, al igual que los proyectos de ley antes señalados, es la oportunidad de su aprobación, prácticamente un mes después del enfrentamiento suscitado en la localidad de Bagua.

En lo concerniente a su aplicación a situaciones de violencia en conflictos sociales, existen aspectos de esta Directiva que merecen ser destacados, como el control de emociones (disposición específica B.3.a), la evaluación de los grupos de especial protección al momento de decidir los medios de fuerza a utilizar (disposición específica C.2.d) o la asistencia a las personas que resulten lesionadas mediante corredores humanitarios (disposición específica C.2.r). Sin embargo, es necesario advertir ciertos aspectos que necesariamente deben ser desarrollados con mayor amplitud en esta directiva policial, con el fin de asegurar su funcionalidad ante las particularidades que se presentan en los escenarios de conflictividad social:

- **El conflicto social es un evento complejo.** En ese sentido, resulta fundamental determinar cuándo un caso constituye un conflicto social y debe ser tratado como tal. Esta complejidad del conflicto social exige que, ante situaciones de violencia generadas en estos contextos, la PNP deba analizar cada caso de forma específica, a fin de entender sus particularidades; comprender el problema que genera el conflicto y su contexto; identificar a los actores (primarios, secundarios y terciarios) y entender el proceso que ha seguido hasta desembocar en el actual escenario de violencia.
- **Factor social de la demanda.** Las personas que se movilizan lo hacen por un interés de carácter público. Por consiguiente no se trata de cuestiones triviales, sino de problemas que regularmente tienen que ver con la desatención de necesidades sociales básicas, como salud, educación, ambiente, trabajo, recursos naturales, comunicación, etc. Se trata de manifestaciones que –en tanto sean pacíficas– resultan del ejercicio de los derechos constitucionales de reunión, libre expresión, circulación, de manera que solo se puede justificar el uso de la fuerza en la medida en que se conviertan en manifestaciones violentas.
- **Características de los actores.** Los actores que participan en las protestas son integrantes de la población civil –muchas veces heterogénea, con una débil organización y escaso nivel de autocontrol–, que actúa en el espacio público para llamar la atención sobre algún tipo de problemática que los afecta. No es extraño que en este tipo de movilizaciones participen mujeres, ancianos e incluso hasta menores de edad. No son

delincuentes, pandilleros o barras bravas, aunque no se descarta que este tipo de personas se infiltre en el grupo que protesta. Estos aspectos deben ser considerados en los planes y órdenes de operaciones de la PNP al momento de ejecutar las acciones de reposición del orden interno, con el fin de hacer uso de la fuerza de acuerdo a los principios consagrados en el DIDH.

- **Factor subjetivo de la protesta.** Los actores del conflicto social tienen diferentes percepciones del problema que provoca el conflicto, en función de la particular forma en que éste afecta a su esfera individual, más aún cuando estos problemas tienen que ver con la atención de cuestiones absolutamente básicas y humanas de subsistencia, modos de vida, costumbres, etc. Estas percepciones influyen en las emociones de los actores, lo cual es central para entender el escalamiento violento del conflicto social. Los actores que recurren a medidas de fuerza en estos casos lo hacen muchas veces por la forma en que perciben la actitud de la otra parte (Estado o empresas): desinterés, olvido, etc. En ese sentido, es fundamental que la intervención policial en estos escenarios no contribuya con las percepciones negativas que puedan mantener los actores (principalmente cuando esa percepción negativa es hacia el Estado), acelerando de este modo el escalamiento de las emociones hacia escenarios de violencia.
- **Aspectos interculturales.** Hay creencias y prácticas racistas y etnocéntricas que dificultan el proceso de consolidación de la democracia y la interculturalidad en el Perú.¹¹⁴ La violencia en los conflictos sociales puede generar un contexto en el que se reactivan prejuicios socioculturales que dificulten el diálogo entre las partes involucradas en el conflicto y que interfieran en los análisis políticos y policiales. Es importante plantear un enfoque intercultural aplicado al tratamiento de situaciones de violencia en conflictos sociales que sea acorde con una de las características del Perú: la diversidad cultural. En este sentido, la Directiva PNP para operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público en el marco de los DD.HH., no ha asumido el reto de incluir en la operatividad policial un enfoque intercultural. Se torna, pues, fundamental, que la PNP incorpore este paradigma debido a que hay situaciones de violencia en conflictos sociales en donde los actores sociales son ciudadanos indígenas.

4.2 Aspectos organizacionales

Como ha sido recogido en el Informe Defensorial N° 142,¹¹⁵ las instituciones policiales, en general, se caracterizan por ser:

114 Todo excluido puede transformarse en un enemigo de otros actores (especialmente de aquellos que considera dominantes) y del sistema que los acoge.

115 Defensoría del Pueblo. *Informe Defensorial N° 142: Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: cinco áreas de atención urgente*. 4ta edición. Lima: Defensoría del Pueblo, 2010, p.52.

- a) Un órgano público, en tanto es una institución que depende política, económica y organizacionalmente del Estado. Se encuentra supeditada a la dirección de otras entidades estatales y tiene el deber de brindar, sin ningún tipo de distinción, servicios públicos a la población.
- b) Una institución especializada en el uso legítimo de la fuerza, mediante el cual vela por el mantenimiento y restablecimiento del orden interno y la seguridad ciudadana, dentro del marco del DIDH.
- c) Un cuerpo profesional, en el sentido de preocuparse por establecer y mantener estándares de calidad que sean evaluables para que, tanto su organización como su operatividad, correspondan a adecuados niveles de eficiencia. Al respecto, se ha señalado que esta característica se materializa en el establecimiento de criterios de selección de personal, formación profesional y criterios de ascenso, así como en el interés y énfasis sustantivo en el conocimiento y uso de la tecnología.

Estas tres dimensiones generales se encuentran concatenadas, razón por la que los problemas que enfrenta la PNP como institución se explican y se evidencian de diferente forma en cada uno de estos ámbitos. En ese sentido, los problemas referidos al uso especializado de la fuerza, no solo tienen que ver con la organización policial para el mantenimiento y restablecimiento del orden público, sino con problemas propios del Estado y su aparato burocrático, de las relaciones entre Estado/Gobierno-Policía y Sociedad-Policía,¹¹⁶ así como de la particular institucionalidad policial. Bajo esa premisa es que se debe entender los principales retos que enfrenta la PNP en el plano organizativo, para hacer frente a la violencia provocada por los conflictos sociales.

La Ley N° 27238, Ley de la PNP, define a esta institución en su artículo 2°, como:

«... una institución del Estado creada para garantizar el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas. Es profesional y jerarquizada. Sus integrantes representan la ley, el orden y la seguridad en toda la República y tienen competencia para intervenir en todos los asuntos que se relacionan con su finalidad fundamental».

La PNP forma parte de la estructura orgánica del Ministerio del Interior. La Ley N° 29334, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, ubica a la PNP al interior del Vice Ministerio de Orden Interno.

La estructura organizacional de la policía es jerárquica. La instancia de más alto nivel es la Dirección General, la cual constituye el órgano de dirección

116 Para un mayor detalle de las relaciones esenciales entre Sociedad, Estado y Policía, ver: Tudela, Patricio, op. cit. p. 18.

policial encargado de la organización, preparación, administración, supervisión, desarrollo, disciplina y empleo de los recursos de la institución. Desempeña sus funciones con la asesoría del Estado Mayor, en su condición de órgano de asesoramiento del más alto nivel institucional.

Después de la Alta Dirección de la PNP están los órganos de ejecución de la PNP: la Dirección Ejecutiva de Operaciones Policiales Especiales (Direop), la Dirección Ejecutiva Contra el Crimen Organizado, la Dirección Ejecutiva de Orden y Seguridad, además de las Direcciones Territoriales Policiales, las Direcciones Especializadas y los Frentes Policiales.¹¹⁷ De acuerdo al Reglamento de la Ley de la PNP, las Direcciones especializadas están adscritas a las Direcciones Ejecutivas, de acuerdo con su finalidad, en tanto que las Direcciones Territoriales y los Frentes Policiales dependen de la Dirección Ejecutiva de Orden y Seguridad.

Las Direcciones Territoriales son órganos encargados de cumplir las funciones y ejercer las atribuciones, facultades y competencias de la PNP en un determinado espacio geográfico del territorio. Agrupan a varias regiones policiales. Cada Dirección Territorial cuenta con una División de Servicios Especiales, organizadas en diferentes secciones o unidades, como las denominadas Unidades de Servicios Especiales, más conocidas como USE,¹¹⁸ encargadas de las tareas de reposición del orden interno.

La denominada Direop incluye, entre las Direcciones Especializadas a su cargo, la llamada Dirección de Operaciones Especiales, más conocida como Diroes. Esta dirección se define como órgano normativo, técnico y ejecutivo encargado de prestar apoyo a las Direcciones Territoriales Policiales y a las Direcciones Especializadas, en el mantenimiento y restablecimiento del orden interno y la seguridad ciudadana cuando éstas son rebasadas en su capacidad operativa. Además, esta Dirección ejerce funciones en:

- Prevención y combate del terrorismo;
- Seguridad permanente de los Servicios Públicos Esenciales, de telecomunicaciones, plantas generadoras y líneas de transmisión;
- Desminado Humanitario;
- Catástrofes y desastres naturales;
- Situaciones de crisis que impliquen una intervención de alto riesgo (rescate de rehenes, motines, recuperación de locales, secuestros, naves tomadas violentamente, paros regionales, asaltos a entidades y otros en territorio nacional).

117 De acuerdo con el ROF de la PNP, los frentes policiales son órganos de carácter excepcional y temporal, encargados de cumplir las funciones y ejercer las atribuciones, facultades y competencias propias de la PNP en un determinado espacio geográfico del territorio nacional declarado en estado de emergencia. En el Perú existen los frentes policiales del Huallaga y del VRAE.

118 De acuerdo con el Cuadro de Organización de la PNP del año 2010, (<http://www.pnp.gob.pe/transparencia/documentos/co2010.pdf>), en el caso de la Dirección Territorial de Lima, debido a sus dimensiones, existen cuatro Departamentos de Control de Disturbios.

- Otras funciones que disponga la ley y el Comando de la PNP, acordes con la misión y el campo funcional especializado.

Para cumplir estas funciones, la Diroes se organiza por medio de tres divisiones, la División de Operaciones Especiales (Dinoes), la División de Seguridad y Servicios Esenciales y la División de Seguridad de Contraminas. La primera de estas divisiones es la encargada de realizar las principales tareas a cargo de la Diroes, referidas a las acciones de restablecimiento del orden público y lucha contra el terrorismo. En ese sentido, la Dinoes, integrada por “comandos policías” especialmente preparados en técnicas de emboscada, tiro, demoliciones, comunicaciones y operaciones tácticas para el cumplimiento de sus fines, es considerada la unidad élite de la PNP.¹¹⁹

Justamente ha sido la Dinoes la dirección policial que ha participado, mediante sus diversos batallones, en los operativos policiales de reposición del orden interno en torno a los conflictos sociales de mayor magnitud ocurridos en el país (Moquegua, Bagua, Chala, Tía María, La Convención, etc.).¹²⁰

Además, dependiendo de las circunstancias –como el reducido número de efectivos policiales–, es posible que se solicite el desplazamiento de contingentes policiales de más de una Dirección Territorial, a fin de controlar una situación de violencia alrededor de un conflicto social, como de hecho ha sucedido y sucede en los enfrentamientos más violentos de este tipo en el país.

La información que permite determinar la participación de Dinoes o de otras Direcciones Territoriales se procesa a partir de los reportes de inteligencia que generan las Oficinas de Inteligencia del órgano de ejecución a cargo del operativo.¹²¹ Al respecto, la Directiva PNP para operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público en el marco de los DD.HH. señala que la dirección de las operaciones en estos casos puede recaer, de acuerdo a la magnitud del evento, en las primeras instancias con responsabilidad de comando, como los frentes policiales y las jefaturas de región, así como en los niveles más elevados del escalafón policial, como las direcciones especializadas, la Dirección Ejecutiva de Operaciones Policiales e incluso, la Alta Dirección de la PNP.

En este marco es posible advertir diversos problemas en el plano organizativo de la PNP para hacer frente a los escenarios de violencia en conflictos sociales, que tienen que ver con el funcionamiento de las USE y la especialidad de la Dinoes.

119 Información extraída del portal Web de la Dinoes (<http://www.pnp.gob.pe/direcciones/diroes/dinoes.html>).

120 En ese sentido, la Directiva N° 1-2009-IN/103.1 señala que, de acuerdo a la magnitud del evento, la dirección de las operaciones de restablecimiento del orden público recaen en los diferentes niveles de comando de la PNP (Alta Dirección, Dirección Ejecutiva de Operaciones, Direcciones Especializadas, Direcciones Territoriales, frentes policiales y jefaturas de región).

121 De acuerdo con el artículo 71° del ROF de la PNP, las instancias ejecutivas de la PNP son la Dirección Ejecutiva de Operaciones Policiales Especiales, la Dirección Ejecutiva Contra el Crimen Organizado, la Dirección Ejecutiva de Orden y Seguridad, las Direcciones Territoriales Policiales, las Direcciones Especializadas y los Frentes Policiales.

A. Sobre la funcionalidad de las USE

Las denominadas USE, son las instancias llamadas a realizar las tareas de restablecimiento del orden interno. Son las unidades especializadas por excelencia de la PNP para este fin. En ese sentido, les corresponde intervenir ante las situaciones de violencia en los conflictos sociales. Cada región policial y cada Dirección Territorial de la PNP cuentan con una unidad de este tipo. Sin embargo, las USE presentan algunos problemas para el cumplimiento de esta responsabilidad.

Conforme lo ha podido corroborar la Defensoría del Pueblo en el curso de las entrevistas sostenidas con los jefes de distintas USE,¹²² estas unidades especializadas presentan dificultades para el cumplimiento de su función, que abarcan desde el déficit de implementos y equipos adecuados, hasta el escaso número de personal con que cuentan para sus intervenciones. Por eso es común que en los casos donde no se cuente con personal suficiente para las intervenciones de reposición del orden interno, se recurra a efectivos de otras unidades, incluso administrativos, a fin de cumplir con la finalidad de la intervención.

En los casos de intervención de Dinoes, se advierte un problema en el plano organizativo, pues mientras las USE dependen de una determinada Dirección Territorial, adscrita a la Dirección Ejecutiva de Orden y Seguridad de la PNP, la Dinoes -quien asume en estos casos el comando de las operaciones-, depende de la denominada Direop.

B. Sobre la especialidad de la Dinoes

La Dinoes es básicamente una unidad de élite destinada a la lucha antisubversiva.¹²³ En ese sentido, constituye una unidad entrenada para el combate, razón por la que su organización interna, conformada por batallones, compañías y pelotones, responde a un modelo militarizado que además, hace uso de vestimenta, equipos y armamento de este tipo.

En esa medida, el papel que desempeña la Dinoes en los escenarios de violencia en conflictos sociales, aparece como una tarea -en principio-distinta a su función principal, en tanto el combate al terrorismo representa una intervención que exige un nivel de fuerza adecuado para hacer frente a grupos armados y organizados que atentan contra la seguridad nacional. En cambio, son muy diferentes las tareas que cumplen en los escenarios de violencia en conflictos sociales, donde se enfrenta un nivel de violencia distinto y generalmente menor.

122 Entre mayo y junio del 2011 se realizaron entrevistas con los jefes de las unidades anti disturbios de las Direcciones Territoriales PNP de Piura, Cusco, Arequipa y Tarapoto.

123 A diferencia de la Dirección contra el Terrorismo (Dircote), cuya función se centra básicamente en las tareas de prevención, investigación y denuncia del terrorismo.

Un aspecto que debe considerarse es la “apariencia” del personal policial encargado de las tareas de reposición del orden interno pues ésta «... influye en la forma en que son percibidos por los manifestantes: escudos, cascos, tanquetas, etc. pueden interpretarse como una acción hostil, aunque su objetivo principal sea proteger a los policías».¹²⁴

En ese sentido, si bien Dinoes, conforme al ROF de la PNP, tiene un nivel de participación complementaria en el restablecimiento del orden interno -cuando las USE se ven rebasadas-, se hace necesario capacitar y equipar apropiadamente a esta división, o parte de ella, en el cumplimiento de esta función. Esto, en tanto se desarrolla un plan de fortalecimiento de las USE, a fin de que puedan asumir de manera exclusiva las referidas tareas de reposición del orden interno, más aún, en situaciones de violencia en conflictos sociales.

4.3 Aspectos formativos

La formación policial es un proceso que se inscribe dentro de un modelo de educación formal.¹²⁵ Se imparte a través de la escuela de oficiales y de sub-oficiales, el Instituto de Altos Estudios Policiales (Inaep),¹²⁶ la Escuela Superior de Policía (Esupol)¹²⁷ y la Escuela de Capacitación y Especialización Policial (Ecaepol).¹²⁸ Todas estas instituciones educativas forman parte de la Dirección de Educación y Doctrina, que es el área encargada de implementar y evaluar las políticas educativas de la policía a fin de:

*«Desarrollar un modelo de educación de calidad, sustentado en valores que asegure a los policías una adecuada formación, capacitación y perfeccionamiento en sus diferentes dimensiones y competencias, capaz de crear cultura e impulsar procesos orientados a respetar y hacer respetar y representar la ley, en beneficio de la comunidad».*¹²⁹

124 *Manual de DD.HH. aplicados a la función policial*. Segunda parte, Capítulo IV, sección B.

125 Para fines de este Informe, entenderemos por educación formal al proceso de enseñanza-aprendizaje que se produce en un marco institucional reconocido por el Estado, orientado a obtener un reconocimiento (título) a nombre de la Nación, y que incluye desde el sistema educativo primario, secundario hasta el superior técnico o universitario. Para profundizar el tema, ver: Riquelme, Graciela. *Políticas y sistemas de formación*. Buenos Aires: Eds. Novedades Educativas / Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras, 1998.

126 Es la entidad encargada de gestionar el Programa de Investigación en Administración y Ciencias Policiales, y dirigir las investigaciones en Administración, Ciencia y Tecnología Policial, orientadas hacia temas de Orden Interno, Seguridad Ciudadana y Doctrina de la PNP.

127 Instancia encargada de perfeccionar la formación de comandantes y mayores de la PNP en materia de administración y ciencias policiales para contribuir con la mejora del cumplimiento de las funciones de comando y asesoría policial. Además, se forma a los capitanes en temas de procedimientos y operaciones policiales en las especialidades de orden y seguridad, administración, criminalística e inteligencia.

128 Órgano encargado del planeamiento, ejecución y control de la instrucción, de la capacitación y especialización técnico profesional de la PNP.

129 Ver: <http://www.pnp.gob.pe/direcciones/diredud/nosotros.html> (Última visita: 20 octubre del 2011)

El proceso de enseñanza–aprendizaje de conocimientos cognitivos y conductuales de la policía,¹³⁰ se imparte a través de dos niveles: formación básica policial y formación especializada. En la Escuela de oficiales y de sub-oficiales se imparte la formación básica,¹³¹ mientras que la especialización policial se brinda a través de la Esupol, el Inaep y la Ecaepol.

Durante el desarrollo de esta investigación, la Defensoría del Pueblo ha identificado, gracias al análisis de las mallas curriculares de la PNP, visitas a escuelas de sub-oficiales y entrevistas a especialistas de la PNP en temas educativos, que la problemática de la formación policial frente a la violencia en conflictos sociales recae principalmente en dos grandes áreas: especialización policial y logística.

4.3.1 Sobre la especialización policial en materia de violencia en conflictos sociales

Desde el punto de vista constitucional, la PNP es la institución encargada de mantener y restablecer el orden público. El cumplimiento de este mandato requiere una policía que, acorde a su carácter profesional, actualice sus temas y enfoques de enseñanza según las exigencias que le plantean los problemas y cambios de la sociedad contemporánea. Así, la creación y el desarrollo de parámetros de formación y capacitación del personal policial se torna fundamental para mejorar el desempeño policial, adecuando los contenidos de la malla curricular a los retos que el quehacer policial enfrenta.

En ese sentido, la violencia en los conflictos sociales constituye un fenómeno social plenamente vigente en el país, cuyo tratamiento representa uno de los retos más importantes para la consolidación de la democracia y la cultura de paz en el Perú. Ante este escenario, la PNP está llamada a intervenir mediante operaciones de restablecimiento del orden interno, para las que requiere contar con personal adecuadamente formado, capacitado y entrenado.

La Defensoría del Pueblo ha señalado en anteriores informes que un aspecto central del proceso de modernización de la PNP descansa en su profesionalización, lo que requiere –entre otros aspectos–, de una sólida formación técnica y ética que comprenda no el plano formativo en sí, sino su “capacitación” y “especialización”.¹³²

130 Es importante precisar que todo enfoque de enseñanza–aprendizaje implica un proceso de formación cognitiva y de conductas. Ver: Ames, Patricia. Podemos aprender mejor”. Percepciones de los niños, niñas y adolescentes peruanos sobre su educación Un estudio en Lima, Piura, Ucayali y Ayacucho. En: *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente. Estudios que aportan a la reflexión, al diálogo y a la construcción concertada de una política educativa*. Lima: Consejo Nacional de Educación, 2011.

131 La primera otorga títulos con valor universitario, mientras que en la segunda, los títulos computan un valor técnico.

132 Defensoría del Pueblo. Informe Defensorial N° 142: Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: cinco áreas de atención urgente. Lima: Defensoría del Pueblo, 2009, p. 217.

Al respecto, la problemática de la formación policial se inscribe en un contexto mayor de “pérdida de la especialización policial”,¹³³ generado a partir de la década del 80, con la unificación de los antiguos cuerpos policiales que conformaban la actual PNP: la Guardia Civil, la Guardia Republicana y la Policía de Investigaciones, en tanto la creación de esta nueva institución unificada requirió la necesidad de tener una formación común. Esta falta de especialización se observa en la falta de preparación para determinadas funciones policiales, así como en la alta rotación del personal que pasa por diversas unidades sin tener la oportunidad de desarrollar a fondo un aspecto de su formación policial.

En ese contexto, los problemas de especialización que afronta la PNP en los escenarios de violencia en conflictos sociales, tienen que ver con el déficit que existe en la parte formativa en materia de violencia, restablecimiento del orden interno y uso de la fuerza; y con la capacitación y especialización en temas referidos a conflictividad social. Del mismo modo, tienen que ver con la parte organizativa, con relación al personal que permanentemente ingresa y se retira de las unidades anti disturbios.

Con relación a la etapa formativa propiamente dicha, la malla curricular de la formación de oficiales y sub-oficiales de la PNP no incluye curso alguno dedicado a impartir conocimientos teóricos y prácticos en materia de conflictos sociales y su expresión violenta. Su aproximación a este tema es tangencial, por medio de cursos que abordan temáticas relacionadas.

Por ejemplo, en la Escuela de Oficiales, en el cuarto semestre se dicta el curso “Orden Interno y Seguridad Nacional”, de cuatro horas (dos teóricas y dos prácticas), mediante el cual se aborda de manera tangencial la problemática de la conflictividad social. En el mismo semestre se desarrolla el taller “Tácticas Operativas de Campo”, el cual está dividido en dos bloques: “Técnicas y Procedimientos Operativos de Tránsito” y “Técnicas Policiales para la solución de conflictos”. A cada sección se le asignan 34 horas académicas a lo largo del semestre. En el quinto semestre, los futuros oficiales asisten al taller “Tácticas Operativas de Campo”, en el cual los alumnos tienen la oportunidad de estudiar procedimientos de intervención policial en los delitos contra el medio ambiente (34 horas), así como técnicas y procedimientos de intervención policial en control de multitudes y disturbios (34 horas).

133 Este es un tema que ha sido reconocido públicamente incluso por el Ministro del Interior, Óscar Valdés. Ver: <http://elcomercio.pe/politica/978536/noticia-ministro-interior-policias-volveran-trabajar-exclusivamente-sus-unidades> (Última visita: 20 de octubre 2011) y <http://elcomercio.pe/politica/1316080/noticia-valdes-anuncia-reingenieria-pnp-necesitamos-mas-suboficiales-tenientes-capitanes> (Última visita: 20 de octubre 2011)

Cuadro 7
Cursos ofrecidos en la Escuela de Oficiales PNP,
vinculados a conflictos sociales

Semestre	Cursos/talleres	Temática
Semestre IV	Curso: Orden interno y seguridad nacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Doctrina de la defensa nacional. • Doctrina del orden interno. • El orden interno, la PNP, el orden público y la paz social.
	Taller: Tácticas operativas de campo.	<ul style="list-style-type: none"> • Técnicas y Procedimientos Operativos de Tránsito. • Técnicas Policiales para la solución de conflictos.
Semestre V	Taller: Tácticas operativas de campo.	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos de intervención policial en los delitos contra el medio ambiente. • Técnicas y procedimientos de intervención policial en control de multitudes y disturbios.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la malla curricular de la Escuela de Oficiales de la PNP. Apesg.

La Escuela de Oficiales no cuenta, por consiguiente, con cursos dedicados, exclusivamente, a promover la reflexión policial teórica y práctica con relación a la conflictividad social y la violencia que ésta suele generar en el país. Los futuros oficiales cuentan solo con un curso teórico general sobre orden interno y seguridad nacional y dos talleres donde se realizan prácticas de índole diversa, que incluyen aspectos de tránsito y medio ambiente.

En ese sentido, solo existe una aproximación práctica a ciertos aspectos de la conflictividad social (solución de conflictos y control de disturbios), sin que exista una oportunidad para profundizar en este tema debido a que la oferta educativa de la Escuela de Oficiales no brinda esa posibilidad. En razón de ello, para quienes pueden mostrar interés en profundizar en esta problemática, la mejor opción es culminar su etapa de formación y aspirar a algún tipo de especialización posterior.

Al igual que en la Escuela de Oficiales, las escuelas de Sub-Oficiales tampoco ofrecen un curso diseñado para estudiar la problemática de la conflictividad social.¹³⁴ Solo existen cursos que abordan dimensiones generales del conflicto

¹³⁴ Durante el primer año se dicta el curso “Violencia social”. Al revisar el sílabo se comprueba que la violencia en conflictos sociales es un tema inexistente, pues básicamente se abordan temas referidos a violencia doméstica y juvenil. Sucede lo mismo con el curso de “Seguridad ciudadana”, pues éste no incorpora ningún elemento teórico respecto a los conflictos sociales.

o temáticas transversales, tales como seguridad ciudadana, orden interno y violencia social. Así, en el primer semestre se dicta el curso “Defensa nacional y orden interno” (cuatro horas semanales), mediante el cual se transmiten conocimientos relativos a la doctrina de la defensa nacional, orden interno, orden público y paz social. Asimismo se desarrolla el curso “Violencia social”. En ninguno de estos se aborda de manera específica la temática referida a la violencia en los conflictos sociales.

En el segundo semestre, los alumnos estudian los cursos “Técnicas y procedimientos policiales de prevención I: Control de multitudes”, y “Control de multitudes (procesos técnicos)”. El primero dedica nueve semanas al estudio de control de multitudes y de disturbios en diversos contextos, mientras que el segundo desarrolla las técnicas y procedimientos para el control de multitudes durante disturbios, con un enfoque teórico práctico, dentro de los principios de los derechos humanos. En ninguno de los dos casos se desarrollan aspectos referidos a la problemática de la violencia en conflictos sociales. Estas asignaturas, sumadas al curso sobre “violencia social”, agotan la formación técnica policial vinculada a violencia y control de multitudes o disturbios.

Cuadro 8
Cursos ofrecidos en la Escuela de Sub-Oficiales PNP,
vinculados a conflictos sociales

Semestre	Curso/Taller	Temática
I	Defensa nacional y orden interno.	<ul style="list-style-type: none"> - Doctrina de la defensa nacional. - Doctrina del orden interno. - El orden interno, la PNP, el orden público y la paz social.
	Violencia social.	<ul style="list-style-type: none"> - El marco teórico de la violencia. - La violencia social. - Violencia social en el Perú. - La violencia familiar. - La violencia juvenil.
Semestre	Curso/Taller	Temática

II	Técnicas y procedimientos policiales de prevención I: control de multitudes.	<ul style="list-style-type: none"> - El tránsito vehicular y los vehículos. - Control de multitudes.
	Control de multitudes (procesos técnicos).	<ul style="list-style-type: none"> - Control de multitudes. - Procedimientos policiales.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la malla curricular de la Escuela de Sub-Oficiales. Apcsg.

De la revisión de los sílabos de los cursos impartidos en ambas escuelas se concluye que los temas sobre “control de multitudes” o “control de disturbios” no desarrollan en ningún caso herramientas teóricas o prácticas especializadas en los escenarios de conflictividad social: análisis de casos emblemáticos, escalamiento del conflicto social, uso de la fuerza policial, etc.

Esta ausencia temática es muestra de una falta de reflexión en torno a un tema tan sensible para el país como la violencia en los conflictos sociales. La respuesta a esta cuestión puede ser compleja. Sin embargo, tiene su origen principal en lo que se ha denominado la “pérdida de la especialización policial”.

Solo una vez concluida la etapa de formación, los efectivos policiales, de acuerdo a sus intereses y a la experiencia que empiezan a adquirir en sus prácticas pre-profesionales, pueden buscar capacitarse o especializarse en determinadas áreas. Este problema, que es el origen de la pérdida de la especialización policial, debe ser superado a partir de la reestructuración de la malla curricular de las escuelas de oficiales y sub-oficiales de acuerdo a áreas de especialización, con el fin de procurar que los nuevos efectivos policiales obtengan una formación teórica y práctica dirigida hacia temas específicos que permitan la realización de un mejor servicio policial.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo considera que es importante incorporar cursos especializados en conflictos sociales en la malla curricular de las escuelas de oficiales y sub-oficiales, a fin de abordar temas sobre:

- Teoría del conflicto social.
- Panorama de la conflictividad social en el Perú.
- Análisis de casos significativos.
- El marco de los derechos humanos aplicables en contextos de violencia en conflictos sociales.
- Aplicación del uso de la fuerza en situaciones de violencia en conflictos sociales.
- Procedimientos policiales para hacer frente a situaciones de violencia en conflictos sociales.

No obstante, la Defensoría del Pueblo considera que la incorporación de nuevos cursos debe producirse mediante un proceso de racionalización de la carga académica en las escuelas policiales, puesto que no se trata de recargar más cursos o talleres a los estudiantes, sino de racionalizar la malla curricular, de acuerdo a un proceso de reorganización policial que apunte a recuperar la especialización perdida. En ese sentido, una malla curricular abultada no garantiza un aprendizaje de calidad porque los alumnos y docentes pueden disponer de poco tiempo para tratar y profundizar temas relevantes.¹³⁵

Finalmente, esta falta de especialización en la etapa de formación hace que el personal policial que llega a las denominadas USE, no cuente con una formación teórico-práctica adecuada para hacer frente a la complejidad de los escenarios de violencia en conflictos sociales. De esta manera, a ese nivel, los esfuerzos de especialización que se pueden lograr dependerán de las tareas de capacitación y de entrenamiento en esta unidad (inclusive de la permanencia del personal).

Así, durante el desarrollo de esta investigación se ha constatado que existen ciertas iniciativas institucionales de capacitación del personal policial, sobre todo jefes de USE y personal de Dínos, incluso con la cooperación de organismos internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja. Sin embargo, estas capacitaciones muchas veces están centralizadas en Lima, generan costos que normalmente el personal subalterno no puede asumir, o no se pueden aprovechar debido a descoordinaciones de horarios, de manera que no todos reciben una capacitación constante. Si a esto se suman los problemas de cambios y rotación del personal, los esfuerzos de capacitación no producirán utilidad alguna.

4.3.2 Logística y formación policial en materia de violencia y conflictos sociales

Familiarizar tempranamente a los futuros policías con el uso de armas de fuego es una tarea que la malla curricular de la escuela de oficiales y sub-oficiales ha asumido mediante el área educativa *desarrollo profesional*.

El área de *desarrollo profesional* está compuesta por áreas cognitivas. Una de éstas es, *cultura organizacional*. Dentro de esta área cognitiva se encuentran los talleres de uso y manejo de armas de fuego para la escuela de oficiales, y los cursos de armamento y tiro para los sub-oficiales.

En la escuela de oficiales se imparten ocho talleres de uso y manejo de armas de fuego, mientras que los sub-oficiales estudian tres cursos de armamento y tiro. Estas materias son de carácter obligatorio y constituyen un espacio fundamental de aprendizaje para los efectivos policiales, puesto que facilitan que los estudiantes se familiaricen con el uso de las armas.

135 Sacristán, Gimeno. *Saberes e incertidumbres sobre el currículum*. Madrid: Ediciones Morata, 2010.

Todos los policías deben saber emplear y manejar armas de fuego en distintas circunstancias. Su entrenamiento previo y su familiarización con el uso de éstas en contextos diversos aminora el riesgo de hacer un uso ilegítimo de la fuerza. Pese a esto, durante el desarrollo de la investigación se ha identificado que hay un problema de logística en las escuelas de oficiales y sub-oficiales, que dificulta el adecuado desarrollo de la formación policial en materia de uso y manejo de armas de fuego: faltan municiones para realizar prácticas.

Los pertrechos para realizar las prácticas de tiro y de manejo de armas no son suficientes y, bajo determinadas situaciones, los alumnos deben adquirir –con sus propios medios– sus municiones para realizar sus prácticas. En caso contrario, realizan lo que se conoce como “tiro al seco”, que consiste en rastrillar sus armas y disparar sin usar munición alguna.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo observa que la inversión que la Dirección de Educación y Doctrina de la PNP realiza en compra de municiones, es insuficiente, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 9
Gasto de adquisición de bienes y servicios de la Dirección de Educación y Doctrina (devengado). Sub-genérica: Municiones, explosivos y similares

2006	2007	2008	2009	2010	2011(*)
No se considera presupuesto.	No se considera presupuesto.	S/. 41,561	No se considera presupuesto.	S/. 16,100	No se considera presupuesto.

Fuente: MEF (Portal de Transparencia Económica – Consulta Amigable).

(*) Información actualizada al mes de septiembre de 2011.

A lo largo de los cinco últimos años, la compra de municiones por parte de la Dirección de Educación y Doctrina de la PNP ha sido mínima e inconstante, lo cual confirma en gran medida la realidad de las escuelas de formación policial: prácticamente no existen municiones para el entrenamiento con armas de fuego. De hecho, en los años 2006, 2007, 2009 y 2011, la Dirección de Educación y Doctrina ni siquiera consideró el presupuesto para la adquisición de este tipo de bienes.

Uno de los lineamientos de política del Plan Estratégico 2007–2011 de la PNP, es la “simplificación, transparencia e implementación moderna de la administración policial para consolidar un desarrollo organizacional eficiente y eficaz”.¹³⁶ Para cumplir con este lineamiento, se planteó en el mismo documento la necesidad de *promover*

¹³⁶ Plan Estratégico 2007–2011 de la PNP, p. 6.

*una cultura de austeridad a todo nivel.*¹³⁷ Al respecto, es necesario proponer planes de austeridad que no afecten la formación ni la operatividad policial. En este sentido, la Defensoría del Pueblo considera que la política de adquisición de municiones de la Dirección de Educación y Doctrina de la PNP sea reevaluada, a fin de dotar a las escuelas de oficiales y sub-oficiales de los pertrechos necesarios para que los talleres de uso y manejo de armas de fuego, así como los cursos de armamento y tiro, se desarrollen libres de inconvenientes que perjudiquen la formación de los policías.

La consecuencia de esta realidad deficitaria en materia de municiones en las escuelas policiales es que los efectivos policiales se enfrentan a los escenarios de violencia sin la preparación práctica adecuada y, por consiguiente, deben aprender un aspecto tan sensible de la función policial, como es el uso de armas de fuego, en el ejercicio mismo de su función. Cualquier falta de pericia en el uso práctico del arma de fuego, y de evaluación sobre la justificación de dicho uso, generará un escenario de riesgo para la vida e integridad de las personas (incluido el propio efectivo policial).

4.4 Operatividad de la PNP ante la violencia en conflictos sociales

La “operatividad” es la capacidad de llevar a cabo una función.¹³⁸ Por ende, la operatividad policial en el escenario de violencia en conflictos sociales es la capacidad de la PNP para ejercer, de manera profesional y eficiente, sus funciones en materia de reposición del orden público y protección de los derechos fundamentales.

Es en la fase de operatividad policial donde confluyen todos los problemas advertidos en los planos normativo, organizacional y formativo (especialización y logística).

A modo de ejemplo, cabe hacer referencia al informe final de la Comisión Especial creada por el Poder Ejecutivo para investigar y analizar los sucesos de Bagua.¹³⁹ Este documento resume en sus conclusiones referidas a los sucesos en la Curva del Diablo, los diversos problemas que debió enfrentar la PNP en este caso, pero que, sin embargo, se pueden presentar en cualquier otro escenario de reposición del orden interno ante situaciones graves de violencia en conflictos sociales:

«La policía cumplió el desalojo de la carretera de acuerdo a los planes establecidos que hemos revisado. Sin embargo,

137 *Ibidem*, p.7.

138 Definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Vigésimo Segunda Edición.

139 Integrada por los señores Jesús Manacés Valverde (Presidente), Pilar Mazzetti Soler, Susana Pinilla Cisneros, Ricardo Álvarez Lobo y Manuela Bernal Alvarado. (<http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2009/Diciembre/bagua/Informe%20Final%20de%20la%20Comision%20Especial%20para%20Investigar%20y%20Analizar%20los%20Sucesos%20de%20Bagua.pdf>. -Última consulta: 23 de septiembre 2011). El Sr. Manacés no suscribió este Informe. Junto con la señora Carmen Gómez Calleja, presentaron un informe final en minoría.

observamos algunas deficiencias: equipamiento limitado, falta de equipos de comunicación, fiscales a destiempo, menor número de efectivos que los programados; descoordinaciones de horario, falta de conocimiento sobre la forma de ser y combatividad de los indígenas cuando defienden su tierra, sus códigos de comunicación indígenas, cómo el lanzamiento de bombardas, algunos detenidos golpeados que las instancias técnicas de la PNP deben determinar».

Estas deficiencias fueron también constatadas por el equipo de la Defensoría del Pueblo que estuvo en la zona antes, durante y después de los enfrentamientos.

Esta conjunción de factores contribuye a incrementar el “escenario de riesgo” que provoca la violencia del conflicto social, y del cual se ha hecho mención a lo largo de esta investigación.

Para determinar la situación de riesgo del conflicto social durante el operativo, la PNP ha implementado el concepto de *percepción de riesgo* mediante indicadores básicos: la proporción entre cantidad de manifestantes y efectivos policiales, el grado de organización y cohesión de los demandantes, y la radicalidad de sus acciones. Definir la percepción de riesgo se torna fundamental porque ésta determina el nivel de la fuerza que se puede utilizar. Para la PNP, la percepción de riesgo implica:

*«Identificación y evaluación del volumen y el comportamiento de las masas, las características del área de operaciones, que representan un peligro potencial para la población, el personal policial e incluso los infractores o afectar (sic) el patrimonio público y privado, permitiendo decidir el nivel de fuerza a utilizar».*¹⁴⁰

Sin embargo, la definición de percepción de riesgo de la PNP no incorpora tres elementos que forman parte de la realidad de las USE o de los efectivos policiales que muchas veces participan en operativos de reposición del orden público:

- **El desconocimiento de los principios del uso de la fuerza y de su aplicabilidad en distintas circunstancias.** Se requiere la interiorización del enfoque de derechos humanos y la adecuada identificación de la situación en que se encuentran los responsables de las líneas de mando y los policías en general.
- **La experiencia de los efectivos policiales.**- El grado de experiencia o de inexperiencia en situaciones de violencia en conflictos sociales pueden

140 Directiva N° 01-2009-IN/0103.1. Anexo 1: Definición de términos.

jugar un papel en contra o a favor de la operación. Un efectivo con poca experiencia puede generar el inicio de la violencia con su mera actitud, si la población se percibe agredida. Asimismo, la falta de experiencia y de preparación ponen en riesgo la vida de civiles y policías. En Bagua, por ejemplo, la magnitud del conflicto demandó la participación de un mayor contingente policial. Ante esta necesidad se dispuso que personal policial sin experiencia en conflictos sociales (algunos de ellos provenientes de comisarías) participasen directamente en el operativo policial.

- **Insuficiencia de equipamiento.**- Los problemas de abastecimiento de armas no letales y de equipos individuales y grupales puede ser un factor que incrementa el riesgo en tanto: i) los efectivos policiales no cuentan con la logística necesaria para realizar el operativo sintiéndose seguros; y ii) los pertrechos se pueden agotar durante el operativo.

La operatividad policial en materia de violencia en conflictos sociales siempre debe guardar relación con el marco normativo de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público, el Manual de DD.HH. de la PNP y la normativa internacional sobre el uso de la fuerza. Por medio de éstos se establecen indicaciones sobre cómo usar el armamento no letal, en qué circunstancias y cómo emplear éste, cómo debe comportarse el personal policial, etc., a fin de proceder con un respeto irrestricto de los derechos humanos. Sin embargo, como se ha señalado, en la PNP no existen documentos normativos especializados en violencia en conflictos sociales. En consecuencia, la operatividad policial se basa en un marco general en torno a los disturbios.

Un segundo aspecto que aumenta el nivel de riesgo de la operatividad policial durante situaciones de violencia en conflictos sociales recae sobre los problemas de la formación básica de la policía, pues tanto oficiales como sub-oficiales terminan sus carreras sin obtener una formación especializada en temas aplicados a este tipo de hechos sociales. Por ende, la preparación especializada del personal policial que se incorpora a las USE o a la Dinos, depende de las capacitaciones que posteriormente puedan recibir, y de los planes de entrenamiento que se establezcan en sus unidades.

Un tercer problema que recae sobre la operatividad es la falta de equipamiento. Los efectivos policiales no cuentan con la cantidad de equipos adecuados para realizar los operativos: las bombas lacrimógenas, los perdigones de goma, los escudos de protección, son escasos. Este problema incrementa el nivel de riesgo para policías y civiles puesto que, como elemento subjetivo, el efectivo policial puede reconocerse en situación de inferioridad, experimentar temor ante una multitud agresiva, lo cual influye en su interpretación de los principios del uso de la fuerza. Además, debido a esta situación, es posible que no puedan cumplir con protocolos tales como no enfrentarse a las multitudes tirando piedras o palos, o no pronunciar frases ofensivas contra estos.

Los elementos subjetivos tienen que ver con la percepción y emotividad de los efectivos policiales durante una situación de violencia en conflictos sociales.

Estas dos dimensiones humanas tienden a quedar fuera de la conceptualización del uso de la fuerza porque son subjetivas, mientras que la normativa nacional e internacional respecto al uso de la fuerza es objetiva. Sin embargo, el criterio objetivo que funda la percepción y emotividad de los efectivos policiales se basa en las condiciones materiales de su intervención y la calidad de su formación: insuficiente armamento no letal, equipos de protección deteriorados, etc. Además, pueden influir la formación y la experiencia que el efectivo policial ha logrado, así como su imaginario cultural.

Durante los enfrentamientos suscitados entre civiles y policías en Huancavelica en junio de este año, a raíz de la creación de la universidad de Tayacaja, las imágenes transmitidas por los canales de televisión, mostraron a efectivos policiales repeliendo el ataque de los manifestantes con piedras porque no tenían suficiente armamento no letal para controlar la situación. No pudieron cumplir con una regla que establece el Manual de DD.HH. de la PNP:¹⁴¹ demostrar profesionalismo no arrojando piedras ni palos durante las acciones colectivas de protesta. De manera semejante, en junio de este año, en el enfrentamiento de la policía con los manifestantes que intentaban tomar las instalaciones del aeropuerto de Juliaca, la PNP no cumplió con otro principio de actuación: no agredir verbalmente a los manifestantes.¹⁴²

Los problemas educativos, logísticos y normativos de la PNP en materia de violencia en conflictos sociales y la naturaleza de este hecho social se evidencian en la operatividad. Si no se aborda dicha problemática, los operativos policiales seguirán produciéndose en un escenario de alto riesgo para la vida e integridad de civiles y policías.

4.4.1 Planes y órdenes de operaciones

Para situaciones de violencia en conflictos sociales, las intervenciones policiales se basan en planes de operación y en órdenes de operación que la PNP emplea para hacer frente a distintos disturbios. De esta manera –y tal como se establece en el inciso 10.1 del Artículo 10° del Reglamento de la Ley de la PNP–, la función policial es llevada a cabo mediante operaciones estrictamente planificadas.

La planificación de un operativo policial requiere un análisis del contexto en el que se va a intervenir, del cálculo de pertrechos y de efectivos policiales que se requerirán, así como el establecimiento de una línea de comando, estrategias de acción, formulación de objetivos e identificación de los riesgos del operativo.

El hecho de que la operatividad de la PNP se base en un principio de planificación no implica que las operaciones policiales en casos de violencia

141 Segunda parte, Capítulo IV, E.9.

142 Durante el enfrentamiento, la policía hizo disparos al aire para dispersar a los manifestantes. Material audiovisual del suceso reveló que algunos efectivos policiales acompañaron los disparos con discursos que contenían una carga racista.

en conflictos sociales que se produzcan dentro de un escenario de bajo riesgo para la vigencia de los derechos fundamentales. Así, pues, pese a que los operativos se planifican con la finalidad de no generar impacto humanitario alguno, los problemas de formación, logística y normatividad policial en materia de violencia y conflictos sociales hacen que las intervenciones de la PNP comporten un alto nivel de riesgo para la vida e integridad de los actores sociales del conflicto.

La operatividad y la planificación requieren condiciones adecuadas para que la PNP realice sus funciones sin que se incremente el nivel de riesgo de un escenario de violencia en conflictos sociales. No es suficiente, entonces, que la PNP cumpla con un principio de planificación, si no enfrenta sus problemas de formación, recursos humanos y logística. Ante esta situación se debe señalar que la PNP ha llevado la operatividad a un plano meramente formal: cumplir con la elaboración de planes y órdenes de operación, sin resolver problemas de fondo, precisamente los problemas que inciden directamente en la calidad de sus intervenciones.

Tanto las órdenes como los planes de operación son elaborados por oficiales PNP de alto rango que forman parte del Estado Mayor, la Direop, las Direcciones Territoriales, las Direcciones Especializadas, etc., a fin de poner a disposición del personal policial ejecutivo planes operativos generales que servirán como documento de base para la elaboración de planes operativos aplicados a casos específicos.

Formular y evaluar los planes de operaciones es una tarea que recae sobre la Dirección de Asesoramiento Operativo del Estado Mayor General y/o la Direop. En efecto, mientras que la primera es definida como «*el órgano encargado de diseñar, proponer, coordinar y evaluar los lineamientos de política referidos a la optimización de las operaciones generales y especiales respecto a la función policial*»,¹⁴³ la segunda es un órgano ejecutivo «*encargado de prestar apoyo a las Direcciones Territoriales Policiales y a las Direcciones Especializadas, en el mantenimiento y restablecimiento del orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana...*».¹⁴⁴ No obstante, esto no implica que otras instancias especializadas y de alto nivel queden excluidas de este proceso.

El cumplimiento de funciones de la Direop depende, durante situaciones de escalamiento y crisis de conflictos sociales, de un trabajo articulado con las Direcciones de Logística y de Economía y Finanzas, puesto que la primera debe prever, adquirir, reponer y distribuir el material y equipo necesario para el cumplimiento de las operaciones de orden público, mientras que Economía y Finanzas debe gestionar la asignación de recursos económicos al personal de servicio que ha sido movilizado

143 Artículo 36° del ROF de la PNP (2008).

144 Idem, pp. 30-31

para prestar apoyo.¹⁴⁵ Por ende, la efectividad de la operatividad basada en la formulación de planes y órdenes de operaciones requiere el funcionamiento de la distribución social del trabajo, dentro de la institución policial.

A) Planes de operaciones

En el planeamiento policial se establecen medidas provisionales cuyo objetivo es hacer frente a situaciones de alteración del orden público. Dentro de la lógica de la policía, la planificación es obligatoria. Para ello se toma en cuenta distintas consideraciones técnicas, tales como:

- Racionalizar y otorgar un carácter técnico a las actividades del Comando y del Estado Mayor.
- Mantener preparada una unidad policial para que pueda hacer frente a situaciones hipotéticas, y a la variabilidad que éstas puedan tener.
- Propiciar una rápida y eficaz capacidad de respuesta en el personal policial, ante situaciones inesperadas.
- Asignar de manera efectiva y coordinada las funciones que deben ser desempeñadas.
- Generar una eficiente comunicación entre el Estado Mayor y el efectivo policial a cargo de una operación.
- Mantener informados a los escalones subordinados y a los ejecutivos sobre las tareas a cumplir.
- Establecer las medidas y las normas que se debe aplicar ante el acontecimiento que está siendo enfrentado.

Según el Manual de Oficiales del Estado Mayor¹⁴⁶ (MOEM), los planes de operaciones policiales se definen como un conjunto organizado de actividades que han sido previstas para llevar a cabo una acción de reposición de la seguridad y el orden. Su ejecución debería asegurar el cumplimiento de una misión en tanto son elaborados sobre supuestos y hechos específicos. La efectividad de los planes se basa en su carácter flexible. En efecto, éstos pueden ser modificados, perfeccionados y actualizados gracias a la formulación de apreciaciones y al análisis de éstas. Sin embargo, la flexibilidad requiere una coordinación entre el

145 Sobre esto es oportuno mencionar los problemas que se generan cuando se traslada a personal de otras regiones policiales para un determinado operativo, muy común en los escenarios más graves de violencia en conflictos sociales. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha observado en diversas oportunidades, los problemas que deben enfrentar, sobre todo el personal subalterno que es transportado en estos casos, por ejemplo, para pernoctar o descansar en un lugar apropiado, o para conseguir alimentación acorde al presupuesto diario que le asignan. Esto se debe básicamente a que la PNP no cuenta con los recursos suficientes para mantener al personal policial en condiciones propicias en estas circunstancias. Basta poner solo un ejemplo de esto: el referido a los frustrados desalojos de la administración de la azucarera Andahuasi (Huaaura, Lima), en los meses de julio y octubre del 2009. En ambas ocasiones se trasladó a centenares de efectivos policiales hasta esta localidad, sin las condiciones necesarias para permanecer en la zona.

146 Aprobado por Resolución Directoral N° 1988-98-DGPNP/EMG, de fecha 1 de julio de 1998.

Estado Mayor, la Direop, el comando y los organismos encargados de la ejecución de las actividades consignadas en el plan. Cabe señalar que, durante la formulación y realización de la operación policial, debe primar:

- Un principio de delegación de autoridad. Implica que el subordinado reciba la autoridad necesaria para que cumpla con las responsabilidades que se le asignan.
- Un principio de unidad de comando. A fin de tener un solo jefe operativo, establecer una cadena de comando y mantener el control de los subordinados.
- Un principio de flexibilidad. Para garantizar el cumplimiento de una misión pese a los cambios de las situaciones y las condiciones.

Los planes de operaciones son diseñados para enfrentar situaciones específicas. Pueden ser definidos como un conjunto de medidas y de previsiones que han sido asumidas como necesarias, en tanto que se basan en apreciaciones de la situación, para que la policía opere. Son empleados para llevar a cabo operaciones especiales.

Debido a su naturaleza y a la obligatoriedad y la necesidad de la planificación, existen planes de operaciones para distintos tipos de situaciones: para desastres naturales, desfiles, campañas de tránsito, para casos de disturbios, etc. Su formulación debe contemplar situaciones diversas, además de constituir operaciones especiales de duración limitada. Según las disposiciones finales de la Directiva PNP para operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público en el marco de los DD.HH., los Planes de Operaciones deben consignar de manera precisa y clara, las responsabilidades funcionales de los distintos niveles de Comando, que participan en la operación.

La policía enfrenta la problemática de la violencia en conflictos sociales mediante planes de operaciones para casos de disturbios. Así, un conflicto social y un enfrentamiento entre pandillas son puestos en una misma categoría, pese a que se trata de eventos de naturaleza distinta que requieren metodologías especializadas para cada caso. Si bien ambos hechos sociales son disturbios, es importante contar con una metodología diseñada para hacer frente a situaciones de violencia en conflictos sociales, debido a las particularidades de este tipo de acontecimientos.

B) Órdenes de operaciones

El MOEM define las órdenes de operaciones como expresiones formales que pueden ser verbales o escritas. Mediante éstas se expresan instrucciones de carácter ejecutivo a los efectivos policiales. Se caracterizan por ser precisas, breves, imperativas, firmes, responsables (no se evaden las funciones) y seguras.

Las órdenes verbales se producen en casos de emergencia, es decir, cuando se debe tomar medidas con rapidez para hacer frente a una

situación que pone en riesgo el orden público y la seguridad. También pueden ser emitidas para agilizar el cumplimiento de las órdenes escritas o para resarcir situaciones generadas por miembros que han demostrado falta de interés durante el cumplimiento de su misión. En cambio, las órdenes escritas se transmiten a través de directivas, decretos, órdenes de operaciones, etc.

Las órdenes de operaciones (verbales o escritas) tienen seis características, según el MOEM:

- *Precisión*: La redacción de la orden debe dejar en claro cuál es la misión. De esta manera, se debe evitar la incorporación de oraciones ambiguas.
- *Brevedad*: Se espera que las frases sean claras y concisas para procurar el buen entendimiento de las indicaciones.
- *Imperatividad*: Se debe establecer la responsabilidad por incumplimiento de indicaciones y procurar el acatamiento de las actividades.
- *Firmeza*: No se debe dejar lugar para la duda. Cada efectivo policial debe saber qué es lo que su superior espera de él.
- *No evadir funciones*: El personal policial subordinado debe asumir los detalles de la ejecución de la orden. Se considera que durante el tiempo que demora la transmisión de una orden, podrían haber cambiado las condiciones que fueron previstas.
- *Seguridad*: La orden debe ser estudiada detalladamente antes de ser emitida, para evitar desórdenes y para lograr que prime la seguridad.

Existen distintos tipos de órdenes. Entre éstas, la orden de operaciones se define como un documento en el que se precisan indicaciones formales que son transmitidas por un Comando a sus subordinados. Por medio de éstas se comunican instrucciones y se prescriben las acciones que deben ser acatadas y realizadas por los efectivos policiales.

Quien emite una orden asume un papel de responsabilidad, pues debe proporcionar los medios necesarios para que los subordinados ejerzan sus funciones y tiene que transmitir las órdenes con claridad. Además, se hace responsable de brindar la información que le sea solicitada por sus superiores y debe guardar completa discreción. Se debe señalar que la posibilidad de entrar en detalles o de indagar respecto a alguna indicación se restringe solo a la necesidad de comprender bien la orden.

Debido a que las órdenes de operaciones ponen en práctica los planes de operaciones, es en las órdenes donde se fijan las funciones y las responsabilidades de los efectivos policiales en general, y del Comando, en un ámbito específico. Por ende, constituyen documentos que, de producirse el caso, deben ser solicitados para esclarecer hechos relacionados con el planeamiento, la organización, la ejecución, y las responsabilidades asignadas. Además, pueden ser empleados como casos de estudio que permitan profundizar la formación policial en lo que respecta a la conflictividad

social. Al respecto, es importante subrayar que según la Directiva PNP para operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público en el marco de los DD.HH, el control, la supervisión y la evaluación del proceso de las operaciones es constante. En este sentido, el control del desarrollo de la intervención policial tiene un antes, un durante y un después.

Tal como ocurre con los planes de operaciones, las órdenes se ejecutarán siempre y cuando no sean afectadas por aspectos como la preparación policial, la logística, las coordinaciones entre comandos, etc.

En el caso de las órdenes, es importante señalar que la importancia de estos documentos radica tanto en su carácter operativo como evaluativo puesto que guía el accionar policial y al mismo tiempo establece responsabilidades. Por ello, el debido funcionamiento de las órdenes queda a merced de la problemática de logística, preparación para realizar las órdenes, recursos humanos y cultura institucional.

4.4.2 Fases del planeamiento policial frente a la violencia en conflictos sociales

La PNP no cuenta con un planeamiento de intervención especializado en situaciones de violencia en conflictos sociales, en tanto el planeamiento policial en materia de restablecimiento del orden interno corresponde a todo tipo de disturbio social. Esta falta de distinción es consecuencia de un problema de especialización.

Antes de intervenir en una situación de violencia en un conflicto social, la PNP se ciñe a una serie de fases o etapas de planeamiento. Dicha función la cumple, en principio, mediante las denominadas USE.

4.4.2.1. Planeamiento de inteligencia

La primera fase es el planeamiento de inteligencia. Éste es resultado del análisis situacional que hace la PNP. El objetivo de esta etapa es analizar el contexto geográfico, político, social, económico y cultural del lugar del conflicto, para emitir, finalmente, apreciaciones que serán la base de la elaboración de los planes y las órdenes de operaciones.

En esta fase, la labor de inteligencia es fundamental porque la información producida constituye el fundamento técnico para elaborar las órdenes y los planes. Por esta razón se recoge y se analiza la siguiente información:

- Localización del probable evento.
- Tipo de evento (político, social, económico, cultural, etc.).
- Causas que originan el evento.
- Probable número de personas que participarían.
- Antecedente psicológico de la población.
- Probable punto de concentración y desplazamiento de la multitud.
- Identificación y antecedentes de los líderes y cabecillas conocidos.

- Planes, actividades y objetivos que se proponen los líderes/cabecillas.
- Personas importantes, periodistas, locutores de radio y tv, simpatizantes y sus planes.
- Localización de arsenales, suministros y equipos a disposición de los líderes.
- Situación de edificios e instalaciones industriales, comerciales importantes y vulnerables.
- Ubicación de los sistemas de comunicación, tiendas comestibles y otros servicios de utilidad pública.
- Tipo de acción y grado de violencia probable.
- Elementos en los cuales se puede confiar (instituciones, agrupaciones, personas, etc.).

Debido a las características de la violencia en conflictos sociales, la labor de inteligencia se debe ceñir, por lo menos, a criterios de eficiencia: rapidez y precisión analítica.

Como se observó en el capítulo II, el surgimiento de la violencia puede ser rápido pues en poco tiempo un conflicto puede pasar a la fase de escalamiento y de crisis.

La rapidez con la que surge la violencia en conflictos sociales requiere la realización de un levantamiento de información básica de la problemática, para que las áreas operativas diseñen sus planes y órdenes de operaciones. Esto no debe implicar imprecisión analítica porque la movilización logística y de recursos humanos, así como las estrategias de intervención, deben responder solo a las apreciaciones de inteligencia. Las fallas que se produzcan en esta fase pueden incrementar el nivel de riesgo del conflicto social, afectando el cumplimiento de la misión (sobre todo para la vida e integridad de civiles y policías). Además, la viabilidad del análisis y las sugerencias de inteligencia dependen de la logística, los recursos humanos y la preparación de los efectivos policiales.

Un ejemplo de cómo un adecuado planeamiento de inteligencia puede contribuir al éxito de un operativo policial fue el desalojo del mercado de Santa Anita, en mayo del 2007. En esa ocasión, la labor de inteligencia policial permitió identificar a los diferentes actores, los líderes de las medidas de resistencia, los grupos de riesgo, etc., información con la que se logró diseñar y ejecutar un operativo policial que redujo el escenario de riesgo y permitió minimizar las restricciones a los derechos de las personas afectadas por la medida.

4.4.2.2 Planeamiento logístico

La falta de equipamiento adecuado para los operativos policiales en contextos de violencia en conflictos sociales, es un problema que afecta a la operatividad y pone en riesgo la vida e integridad de policías y civiles. Además, podría influir negativamente en las apreciaciones que los policías hacen sobre los principios del uso de la fuerza (en tanto la falta de equipos puede hacer que perciban que se encuentran en una situación de riesgo) o en su propia intervención. En efecto,

como se ha señalado anteriormente, la falta de equipamiento adecuado puede conducir a los policías a emplear sus armas de fuego a fin de cumplir con su misión, o de proteger sus vidas ante la percepción de peligro.

Si bien la apreciación que se genere a raíz del trabajo de inteligencia permitirá diseñar una estrategia, la viabilidad de ésta dependerá de la logística, los recursos humanos y la formación y experiencia del personal policial en situaciones de violencia en conflictos sociales. Así, la designación de municiones, equipamiento y de medios de transporte dependerá de la disponibilidad y del stock.

Durante esta investigación, la Defensoría del Pueblo ha constatado que uno de los problemas que la policía encuentra en el momento de organizar y realizar operativos de restablecimiento del orden público es la falta de equipamiento básico antidisturbios. Esta problemática pone en riesgo los derechos fundamentales de policías y civiles y el cumplimiento de las misiones. Por ende, el abastecimiento de equipos policiales constituye un tema de carácter prioritario, a fin de garantizar la seguridad de los efectivos policiales y civiles, y procurar un adecuado procedimiento durante la ejecución de la operación.

A) Armamento y munición

Según la apreciación de inteligencia, las áreas operativas definirán la gravedad de la situación, la táctica a emplear, la cantidad de efectivos policiales necesarios, etc. El informe de inteligencia debe proporcionar además, información que permita determinar el equipamiento a ser utilizado, esto es, la asignación de armamento no letal especial, la cantidad y tipo de munición requerida, el abastecimiento básico de granadas lacrimógenas de mano y proyectiles de gas y de goma para escopetas, etc.

El objetivo de emplear armas no letales como escopetas de perdigones de goma y lanza gas, es disminuir el escenario de riesgo para la vida e integridad de las personas. Sin embargo, para lograr esto, no basta con disponer del equipamiento necesario, se requiere además que el personal policial encargado de los operativos de reestablecimiento del orden interno esté debidamente formado y entrenado en su correcto empleo.¹⁴⁷ En ese sentido, no sólo un arma potencialmente letal es capaz de provocar la muerte de una persona o generar heridas graves, sino también un arma no letal incorrectamente empleada.

En diversas ocasiones los medios de comunicación han difundido imágenes de operativos policiales donde se aprecia a personal policial haciendo un uso inadecuado de su armamento, principalmente escopetas lanza gas y

¹⁴⁷ Como se señala en el punto 4.3.1, la Defensoría del Pueblo ha podido verificar que las escuelas de oficiales y sub-oficiales no cuentan con la suficiente cantidad de municiones para hacer prácticas de tiro, lo cual perjudica la formación policial en el uso de armas.

de perdigones.¹⁴⁸ En esos casos se produjeron heridos graves e incluso muertes.

Así, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo ha podido verificar que en junio del 2006, en la Provincia de Yunguyo, Puno, se produjo un enfrentamiento entre manifestantes y la PNP en el contexto de un conflicto social por presuntos hechos de corrupción que se habrían cometido en la municipalidad, dejando un saldo de tres heridos graves debido al impacto de bombas lacrimógenas. Situación similar se presentó en el operativo de reposición del orden interno en el centro poblado de Kiteni, distrito de Echarate, La Convención, en agosto del 2010, con motivo del conflicto social por el Gas de Camisea, donde la policía lanzó bombas lacrimógenas que impactaron en el cuerpo de las personas, hiriendo gravemente a doce pobladores, entre ellos un niño quien días después falleció. Lo mismo ha ocurrido recientemente en el paro contra las actividades mineras en Andahuaylas, en noviembre del 2011, donde un adulto perdió un ojo producto del disparo de una bomba lacrimógena.

Más grave aún son las conclusiones del Informe Final de la Comisión Especial creada por el Poder Ejecutivo para investigar y analizar los sucesos de Bagua, que señala lo siguiente con relación al uso de armamento letal:

«Es aquí donde hay dos tipos de testimonios. Por un lado, los policías manifiestan que los indígenas dispararon primero y que ellos repelieron el ataque. Por el lado de los indígenas, el testimonio es que si bien cruzaron sus lanzas en señal de que “no pasarán”, empezaron a hacer retroceder a la policía pues eran numéricamente superiores. Llegó un momento en que el grupo llega al borde del abismo. Es ahí que de uno de los extremos de la formación un subalterno dispara su fusil AKM, produciendo los primeros heridos por arma de fuego. Estos heridos no eran de la primera fila que llega frente a los policías. Al escuchar los disparos y ver los primeros heridos, el líder indígena Santiago Manuín, que estaba rezagado respecto al grupo que estaba frente a los policías, se acerca al frente tratando de apaciguar los ánimos, pero es herido de bala por la policía. Al ver esto, el grupo indígena pierde toda noción de autocontrol y arremete con todo lo disponible contra los efectivos policiales.»

148 Imágenes emitidas por Canal N, sobre los enfrentamientos ocurridos a raíz del conflicto de Tía María, de noviembre 2010. Ver <http://www.youtube.com/watch?v=r7eV3IBucJI&feature=related>. Imágenes emitidas por Panamericana Televisión sobre los enfrentamientos a raíz del conflicto de Andahuaylas, de noviembre de 2011. Ver http://www.youtube.com/watch?v=Mv-5k0u_vPs&feature=related (Última consulta: 2 de diciembre 2011).

Una versión más dramática de esta situación se narra en el informe en minoría presentado por el Presidente de esta comisión, Manacés Valverde, y Carmen Gómez Calleja,¹⁴⁹ según el cual:

«Las armas de fuego con las que se hirió o dio muerte a policías en el cerro fueron sin excepción de origen policial, arrebatadas por los indígenas en el cerro, en el forcejeo cuerpo a cuerpo que tuvo lugar en un segundo momento, después de los tiros de bala de la policía que tuvieron consecuencias letales.

El escuadrón al mando del Cdte. del Carpio portaba 51 fusiles AKM de largo alcance con 202 cacerinas, es decir unas 4 cacerinas por fusil, cada una con 30 cartuchos o tiros; estas armas pueden ser disparadas tiro a tiro o en ráfagas. Portaban además 5 escopetas de caza para perdigones de calibre 12 con balas de goma y 5 escopetas lanza gas. El armamento asignado incluía también 1 pistola Pietro Beretta con 1 cacerina 227.

Como ya ha sido anotado por algunos observadores, en el operativo de la carretera hubo una notable desproporción del uso de la fuerza evidenciado particularmente en el tipo de armamento portado por la PNP. Aparte de los 51 AKM en posesión del Cdte. del Carpio, portaban fusiles AKM al menos otros 4 escuadrones de tierra que actuaron en el desbloqueo de la carretera: el del Crnl. Lúcar Espinoza 45 AKM con 180 cacerinas; del Cdte. Chicana Dett 56 AKM con 224 cacerinas; del Cdte. Fernandez Guevara 43 AKM y 172 cacerinas; y del SO Pumacota Huachani 13 AMK (sic) y 52 cacerinas. En total, de acuerdo con el Informe N° 014 (anexo K) de DIROES, durante el operativo se emplearon las siguientes municiones: 1,091 proyectiles lanza gas disparados por escopeta; 481 granadas lacrimógenas de mano; 604 cartuchos de goma disparados con escopeta. El número de balas de fusil empleadas que el informe reporta es de 2,500, un número que a juzgar por las ráfagas que se escucha en el video "Recopilación del Vicariato de Jaén" podría ser inexacto.»

Estas narraciones ponen en evidencia que en el operativo policial del 5 de junio de 2009, en el lugar conocido como "la curva del diablo", el personal policial que inició esta intervención portaba armamento básicamente letal, por lo que, al ser enfrentado por la población, debió hacer uso de éste provocando los primeros heridos graves. Luego, estas mismas armas habrían sido utilizadas contra los propios efectivos policiales, ocasionando las primeras muertes.

149 <http://es.scribd.com/doc/29983099/INFORME-MINORIA-CAPITULOS> (Última visita: 2 de noviembre 2011).

B) Equipo individual y de unidad básico

Según la *Cartilla para el personal policial que participa en operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público*, una de las tareas asignadas al responsable de la operación policial consiste en verificar que el equipo del personal se encuentre en buen estado y en indicarle a éstos que el equipo que portan debe ser empleado para defenderse, no para atacar.

El equipo individual que debe portar el personal policial es:

- Uniforme reglamentario (faena).
- Vara de goma.
- Máscara antigas.
- Casco.
- Bolsa porta granadas.
- Esposas de seguridad.
- Chaleco antimotines y/o antibalas, acorde al tipo de evento o al grado de riesgo que represente.
- Escudo protector.

Así también, el equipo básico por unidad es:

- Armamento y munición letal y no letal.
- Agentes químicos (gases lacrimógenos).
- Linterna de mano.
- Sistema de altoparlantes (megáfonos).
- Cámara filmadora.
- Cámara fotográfica.
- Radioreceptor transmisor portátil.
- Vehículos porta personal para transportar a no menos de 25 efectivos.
- Motobombas.
- Camionetas 4x4 todo terreno, implementadas con canastillas protectoras.

En el caso de las USE y la Dinoes, su equipamiento no sólo es deficitario en número, sino también respecto a su grado de conservación. La realidad de las USE a nivel nacional es que los cascos de protección, los escudos protectores, las máscaras antigas, las varas de reglamento, etc. normalmente se encuentran sumamente desgastadas y, en algunos casos, hasta inservibles. Lo mismo sucede con los equipos básicos con que deben contar estas unidades especializadas, que muchas veces carecen desde megáfonos hasta equipos de radiocomunicación. De acuerdo con los informes oficiales¹⁵⁰ emitidos con

150 Informes de la Comisión Investigadora del Congreso de la República: «Comisión Investigadora Multipartidaria sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aldaños y otros, determinando las responsabilidades a que hubiera lugar»:

- Informe en minoría del presidente de la comisión Guido Lombardi.

relación a los hechos de Bagua del año 2009, en el primer enfrentamiento que se produce el día 5 de junio en la Curva del Diablo, los efectivos policiales no pudieron comunicarse con el general a cargo del operativo policial, debido a que sus equipos de radio no tenían suficiente cobertura.¹⁵¹

4.4.2.3 Planeamiento de operaciones

El planeamiento no solo consiste en la elaboración del plan de operaciones y la orden de operaciones. Así mismo implica la adaptación de la orden a las apreciaciones que surgen en el momento de la intervención policial.

Durante el desarrollo de la investigación se ha identificado la necesidad de diferenciar tres instancias vinculadas con la fase de planificación operativa: la dirección de operaciones, la organización de operaciones y la ejecución de operaciones.

A) La dirección de operaciones

La dirección de las operaciones policiales está a cargo de los diferentes niveles de Comando de la PNP (Alta Dirección, Dirección Ejecutiva de Operaciones, Direcciones Especializadas, Direcciones Territoriales y Jefaturas de Región). Ellos asumen la responsabilidad de supervisar y controlar situaciones de alteración del orden público, de acuerdo a los objetivos, estrategias y políticas del sector. Realizan un plan de operaciones, una orden de operaciones, y una evaluación del accionar policial para determinar si los procedimientos guardan relación con el Manual de DD.HH. de la PNP. Además, tiene la función de velar por el cumplimiento de la misión, el uso legítimo de la fuerza, el empleo del potencial humano, así como de verificar que la logística y los recursos humanos se ajusten a las directivas y planes establecidos.

B) La organización de operaciones

El cumplimiento de esta fase se encuentra bajo la responsabilidad de los comandos operativos que han recibido la misión de restablecer, mantener y garantizar el orden público afectado por la violencia en conflictos sociales.

Las funciones que deben cumplir los comandos son:

-
- Informe en mayoría de los congresistas Martha Moyano, Juan Perry y Eduardo Espinoza. Informe del Ejecutivo: «Comisión Especial para investigar y analizar los sucesos de Bagua»:
 - Informe en mayoría.
 - Informe en minoría del Presidente de la Comisión Jesús Manacés Valverde.

151 La insuficiencia de equipos de radio en las USE y Dinoses se extiende a las comisarías. Según la Tercera Supervisión de Comisarías 2011 hecha por la Adjuntía de Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo, el 45.3% de las comisarías supervisadas carece de equipos de radiocomunicación.

- Capacitar y entrenar al personal policial.
- Planificar las operaciones.
- Mantener permanente coordinación durante la operación policial.
- Controlar, supervisar y evaluar permanentemente el operativo policial.

C) La ejecución de operaciones

La Directiva PNP para operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público en el marco de los DD.HH, establece en su disposición específica C, que la ejecución de las operaciones es asumida por todo el personal de la PNP que participa, directa o indirectamente en estas operaciones. Durante esta etapa, los efectivos policiales deben conocer y ceñirse a las siguientes medidas antes, durante y después de la operación.

Antes de la operación policial se debe recordar a todos los efectivos policiales cuál es la misión y la línea de mando, la ubicación del lugar donde se desarrollarán las acciones, y la percepción del grado de riesgo de la operación. Además, se requiere una evaluación del equipamiento del personal y se debe reiterar que el uso de la fuerza debe ceñirse a los principios de legalidad, proporcionalidad y necesidad. Estos pasos deben ser cumplidos a cabalidad por el responsable del operativo.

Finalmente, la PNP ha dispuesto como procedimiento que, culminada la intervención policial, el jefe del operativo elabore un informe que dé cuenta del empleo del uso de la fuerza, de las medidas que fueron adoptadas durante la intervención y, de ser el caso, del impacto humanitario. Además, se ha convenido que es una obligación de la PNP notificar a las familias de las posibles víctimas; igualmente que las detenciones se realicen tomando en cuenta los procedimientos operativos vigentes, lo que implica no cometer ningún acto de abuso de autoridad, como torturas o tratos humanos crueles o degradantes.

El planeamiento y la operatividad policial deben ser vistos de manera integral y crítica, puesto que la PNP no disminuirá su escenario de riesgo si no resuelven problemas estructurales de su organización, su normativa, su formación y su logística. Así, cada una de las partes (inteligencia, logística y operaciones) debe cumplir sus fines para generar un funcionamiento integral, pues los problemas de inteligencia influyen negativamente en el planeamiento logístico y en la operación, mientras que los problemas de logística (falta de armamento y equipos) pueden afectar al desarrollo de operaciones específicas en la capacidad general de la PNP de intervenir en situaciones de violencia en conflictos sociales.

CONCLUSIONES

Sobre los conflictos sociales en el Perú

1. Los conflictos sociales en el Perú se han incrementado (de 47 en marzo del 2004 a 215 en septiembre del 2011). La expansión de la economía ha generado, en amplios sectores de la población, expectativas de inclusión en los beneficios del crecimiento, pero, a la vez, temores respecto del uso y disposición de recursos naturales, de cambios drásticos en sus sistemas de vida y de afectación a sus derechos fundamentales. Del mismo modo, se constata, mes a mes, que son más los conflictos nuevos que los que se resuelven, lo que pone en evidencia elementos de debilidad en la intermediación política, en la capacidad de gestión pública y en las prácticas de diálogo. No obstante ello, los conflictos sociales deben ser entendidos como modalidades de expresión ciudadana que, adecuadamente gestionadas, se pueden convertir en oportunidades de cambio para el país.

Sobre el papel del Estado en la gestión y transformación de conflictos sociales

2. El Estado peruano, en sus tres niveles de gobierno y sus instituciones autónomas, ha ido incorporando progresivamente el tema de la conflictividad social como una de sus prioridades. Sin embargo, la capacidad de prevenir, gestionar y transformar conflictos no es aún suficiente ante la variedad y envergadura de los problemas. El 53% del total de casos activos se encuentra en procesos de diálogo y el 58% de éstos se ha instalado después de la violencia (Reporte 91, septiembre del 2011). Se observan esfuerzos importantes en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en el Ministerio de Energía y Minas, en el Ministerio de Trabajo, en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en el Ministerio del Ambiente y en algunos gobiernos regionales por organizar oficinas de gestión de conflictos. Pero se debe tener presente que las estrategias de diálogo son complementarias del ejercicio regular de los procedimientos legales, cuya eficacia depende de reformas integrales en el Estado y de políticas públicas de mayor alcance.

Sobre el papel de la Defensoría del Pueblo en conflictos sociales

3. La Defensoría del Pueblo monitorea e intermedia en conflictos sociales desde marzo del 2004. Ha creado una Adjuntía de Conflictos Sociales y Gobernabilidad para tal efecto. En este tiempo ha publicado 91 Reportes de Conflictos Sociales, y ha intervenido en la mayoría de los conflictos sociales. Le dan fundamento y justificación a sus intervenciones los problemas y situaciones de riesgo que los conflictos sociales y la violencia generan en relación a los derechos fundamentales, la gobernabilidad democrática, el desarrollo y la cultura de diálogo. La Defensoría del Pueblo no resuelve de manera directa los conflictos sociales; su actuación consiste en alertar, promover el diálogo, incidir ante las entidades del Estado, para defender

derechos, tratar de prevenir la violencia, investigar causas inmediatas y estructurales y mediar cuando las partes se lo solicitan.

Sobre la violencia en los conflictos sociales

4. Entre enero del 2006 y septiembre del 2011, la Defensoría del Pueblo ha registrado un total de 195 personas fallecidas (165 civiles y 30 policías) y 2312 personas heridas (1799 civiles y 513 policías) en situaciones de violencia en los conflictos sociales. El porcentaje actual de casos en los que se ha presentado por lo menos, un episodio de violencia, es de 51% (Reporte 91, septiembre del 2011). El mayor número de hechos de violencia se reporta en los conflictos socioambientales. Los departamentos en los que se ha producido el mayor número de muertes son Amazonas, Puno, Cajamarca, Piura, Lima, Huancavelica.
5. Las consecuencias de la violencia en los derechos de las personas son evidentes, de acuerdo a los datos mostrados. Pero, además, se observan consecuencias negativas en la vida social y política del país. La violencia reiterada refuerza comportamientos agresivos y la idea equivocada de que es un medio eficaz para el logro de los objetivos; desgasta la intermediación política; debilita la autoridad democrática y el sistema de reglas de derecho. Asimismo, confunde el uso de las libertades que la Constitución garantiza con la realización de actos ilegales.

Durante los paros violentos se suspenden las labores escolares, escasean los alimentos y combustibles y se vive un clima de zozobra en la población. Del mismo modo, se afecta el desarrollo de la economía. En niveles microeconómicos se ha verificado el cierre de negocios durante los paros (restaurantes, tiendas, empresas de servicios, etc.); la destrucción de pequeños puestos de expendio de alimentos; la pérdida de oportunidades económicas, etc. Del mismo modo hay que subrayar que las muertes o lesiones (a veces permanentes) causan un impacto severo en la vida emocional de las familias y en su economía. En términos macroeconómicos, las consecuencias de la violencia en conflictos sociales se traducen en pérdidas por la suspensión (momentánea o definitiva) de las actividades mineras o hidrocarburíferas; de cuantiosos ingresos provenientes del turismo; de horas/persona no laboradas; del monto de los tributos no recaudados; pero, así mismo, de las transacciones no realizadas o las oportunidades que se diluyen por la desconfianza que la violencia genera.

6. En el Perú, las protestas públicas pueden derivar en hechos de violencia, debido a las limitaciones que las organizaciones y sus dirigencias tienen para asegurar que los participantes en las movilizaciones vayan a proceder de manera pacífica. Se trata –en la mayoría de los casos– de organizaciones precarias, con dirigentes expuestos a cuestionamientos internos, y con la presencia de actores radicales cuyo objetivo, más que luchar por la atención de las demandas sociales, es provocar situaciones de inestabilidad social y política. Por su parte, la PNP enfrenta las situaciones de violencia en conflictos sociales bajo una visión general de disturbios, con personal escasamente

preparado para situaciones de este tipo, con insuficiente e inadecuado equipamiento, y otros factores que contribuyen a crear un escenario de alto riesgo para la vigencia de los derechos a la vida y la integridad de todas las personas, sean civiles o policías.

Sobre “escenario de riesgo”

7. La Defensoría del Pueblo considera que el esfuerzo de prevención de la violencia debe estar concentrado en el análisis de los escenarios de riesgo. No es fácil vislumbrar un riesgo; de la precisión con que se advierta un hecho no deseado, dependerá la adopción de medidas orientadas a reducirlo. El escenario de riesgo se construye a partir de hechos previsible; es decir, se busca actuar sobre la incertidumbre para reducirla y tratar de controlar las acciones futuras. Cuando los conflictos sociales son mal gestionados – por acción u omisión del Estado o de los actores de la sociedad– provocan escenarios de riesgo en los que puede surgir la violencia. Si ésta estalla, genera un segundo escenario de riesgo, mucho más grave aún para la vida de las personas y su integridad. Ante estos escenarios previsible, el Estado y los actores de la sociedad (empresas, individuos, medios de comunicación, líderes de opinión, etc.) asumen responsabilidades diversas. El respeto y protección de los derechos fundamentales es la responsabilidad mayor.

Sobre los deberes del Estado ante la violencia de los conflictos sociales

8. El Estado tiene responsabilidades frente al conflicto social y las posibles situaciones de violencia que se presenten. Cada problema que da origen a conflictos sociales activa en el Estado una competencia legal para resolverlo. Por consiguiente, las entidades estatales asumen la responsabilidad de atender las demandas sociales por las vías regulares establecidas en las leyes o mediante mecanismos de diálogo, combinando la capacidad de gestionar el conflicto con la de producir soluciones técnicas, jurídicas y políticas a los problemas. El deber de escuchar al ciudadano y de generar una respuesta a su demanda se debe cumplir en tiempo razonable dentro de lo que se denomina “la fase temprana del conflicto”. Si se presentan hechos de violencia, el Estado asume responsabilidades, entre estas, las que corresponde a la PNP, referidas al restablecimiento del orden interno, haciendo uso de la fuerza, de ser necesario.

Sobre los deberes de la PNP ante la violencia en los conflictos sociales

9. La Constitución Política le encarga a la PNP la función de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, así como prevenir, investigar y combatir la delincuencia. La manifestación pública de los conflictos sociales se sustenta en el ejercicio de los derechos de reunión, libre expresión y libre tránsito. No obstante ello, los manifestantes pueden incurrir en acciones ilegales como bloqueos de vías, daños a la propiedad, agresiones físicas, etc., durante las protestas. Ante situaciones de violencia en los conflictos sociales, la PNP asume la tarea de reposición del orden interno, pudiendo

emplear la fuerza como herramienta legítima para alcanzar este objetivo. Esta función se debe entender dentro del marco general de los deberes primordiales del Estado señalados en el artículo 44º de la Constitución Política; es decir, procurando en todo momento la finalidad de garantizar el ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales de las personas en el espacio público.

Sobre el uso de la fuerza ante la violencia en los conflictos sociales

10. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) es el marco normativo internacional conforme al cual los Estados pueden hacer uso de la fuerza y recurrir al empleo de armas de fuego, incluso letales, para el cumplimiento de sus fines. En ese marco, el Código de Conducta y los Principios Básicos señalan las reglas que los Estados miembros deben cumplir:
 - a. El uso de la fuerza en caso de reuniones o manifestaciones, solo está permitido tratándose de reuniones ilícitas y/o violentas, pues, en ningún caso se puede impedir el ejercicio legítimo del derecho fundamental de toda persona a reunirse de manera lícita y pacífica. El empleo de armas de fuego sólo puede darse en caso de reuniones violentas, con el fin de proteger una vida.
 - b. El uso de la fuerza y de armas de fuego se debe hacer de acuerdo a los principios de *legalidad* (perseguir una finalidad legal, y de acuerdo a las reglas establecidas en su marco legal interno); *necesidad* (solo de manera excepcional, cuando no sea posible utilizar medios no violentos); y *proporcionalidad* (equivalencia entre el nivel de fuerza empleado y la gravedad de la amenaza o acto ilícito a controlar).
 - c. En el marco de la potestad que tiene el Estado de hacer uso de la fuerza, el empleo de armas de fuego es una medida extraordinaria. En esos casos, el uso *intencional* de armas letales constituye un supuesto *extremo*, permitido solo para proteger el derecho a la vida propia o de terceros y de acuerdo a un procedimiento pre-establecido, respetuoso de los derechos humanos.
 - d. El empleo de la fuerza y de armas de fuego exige que los Estados cumplan con una serie de requisitos previos relacionados con la obligación de capacitar, entrenar y equipar adecuadamente al personal policial encargado del uso de la fuerza. Así mismo, el empleo de armas de fuego genera consecuencias en el Estado, relacionadas con la atención de heridos, la elaboración de informes y el establecimiento de responsabilidades, así como la atención psicológica del personal policial encargado del empleo de armas de fuego.

Sobre el marco normativo interno que regula el empleo de la fuerza por parte de la PNP

11. La Ley de la PNP y su reglamento, así como la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional señalan que es deber del personal policial, respetar y poner en práctica los principios del Código de Conducta de la ONU. Sin embargo, no existen normas que desarrollen de forma específica el marco normativo del DIDH para el uso de la fuerza en las tareas operativas concretas de restablecimiento del orden interno, menos aún, ante situaciones de violencia en conflictos sociales.

A nivel institucional la PNP cuenta con el Manual de Derechos Humanos aplicado a la función policial, aprobado por la R.M. N° 1452-2006-IN, así como la Directiva N° 1-2009-IN/0103.1, aprobada por Resolución Viceministerial N° 33-2009-IN/0103, que regula las operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público en el marco de los DD.HH. Estas directivas internas deben adecuarse a las particularidades que se advierten en los escenarios de conflictividad social y violencia, es decir, considerar aspectos relacionados con las características de los grupos sociales que protestan, los aspectos culturales, las percepciones y subjetividad de los actores, la naturaleza de las demandas, la responsabilidad de las entidades estatales competentes para resolver los problemas, etc.

Sobre el marco normativo interno que regula el empleo de la fuerza por parte de las FF.AA.

12. El Decreto Legislativo N° 1095 establece que es posible la intervención de las FF.AA. en materia de orden interno en tres supuestos: i) operaciones militares en zonas declaradas en estado de emergencia frente a grupos hostiles; ii) acciones militares en zonas declaradas en Estado de Emergencia ante otras situaciones de violencia; y iii) apoyo a la PNP en zonas no declaradas en Estado de Emergencia en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y otros casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la PNP sea sobrepasada. Respecto a la aplicación de estos supuestos a las situaciones de violencia en conflictos sociales, cabe señalar lo siguiente:
 - a. En ningún caso, estas situaciones pueden ser calificadas como un Conflicto Armado No Internacional (CANI), pues a la luz de las reglas del Derecho Internacional Humanitario (DIH), los actores sociales que generan violencia en torno a un conflicto social, no pueden ser considerados como un grupo organizado y armado para enfrentar al Estado, ni emplean el nivel máximo de violencia que implica un CANI, de acuerdo a las reglas del DIH.
 - b. Es posible que, en circunstancias extraordinarias –en vista del nivel de violencia generado–, estas situaciones constituyan un disturbio u otra

forma de violencia interna que amerite la declaración de un estado de emergencia. En esas circunstancias sería posible la intervención de las FF.AA. en tareas de apoyo a la PNP. Sin embargo, el problema que presenta la aplicación de este segundo supuesto es que no define qué acciones comprende este “apoyo” a la función policial. Al respecto, la eventual participación de las FF.AA. en el ejercicio de una función netamente policial, como es la reposición del orden interno, provocaría una situación de riesgo muy alto para la vigencia de los derechos humanos por tratarse de una institución militar, preparada fundamentalmente para la guerra, es decir, para el empleo del mayor nivel de fuerza letal.

- c. El Tribunal Constitucional ha reconocido que es posible la intervención de las FF.AA. en apoyo al control del orden interno en zonas no declaradas en estado de emergencia tratándose de casos de narcotráfico, terrorismo y protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país. Sin embargo, señala que la constitucionalidad de estos supuestos depende de que se precise, mediante una norma con rango legal, los elementos para determinar cuándo la PNP se encuentra sobrepasada en sus atribuciones, el plazo mínimo y máximo durante el cual las FF.AA. pueden apoyar a la PNP; los mecanismos de control político y jurisdiccional aplicables a estas situaciones, así como los mecanismos para asegurar la vigencia y respeto a los derechos fundamentales. Sin embargo, ninguno de estos aspectos han sido precisados en el D.L. N° 1095.
- d. La posibilidad de que las FF.AA. puedan intervenir en apoyo de la PNP en otros casos constitucionalmente justificados, cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control del orden interno, debe ejercerse de manera restrictiva y en estricto respeto de los derechos fundamentales. Al respecto, conforme ha señalado el Tribunal Constitucional, la intervención de las FF.AA. es siempre una situación extraordinaria, que debe estar limitada y precisada a supuestos expresos, claramente definidos.

Sobre la organización, formación, logística y operatividad de la PNP ante la violencia en los conflictos sociales

- 13. La PNP se organiza para enfrentar la violencia en los conflictos sociales de acuerdo a su estructura jerárquica y especializada en las tareas de mantenimiento y reposición del orden interno frente a disturbios en general. La ejecución de estas tareas recae, en principio, en las regiones policiales y en las Direcciones Territoriales a través de las denominadas USE. Sin embargo, cuando éstas son sobrepasadas en su capacidad, interviene la Dinoes, e incluso es posible solicitar el apoyo de otras direcciones territoriales en escenarios de violencia en conflictos sociales de mayor envergadura.

En ese sentido, si bien Dinoes, conforme al ROF de la PNP, tiene un nivel de participación complementario en el restablecimiento del orden interno

-cuando las USE se ven rebasadas-, se hace necesario capacitar y equipar apropiadamente a esta división, o parte de ella, en el cumplimiento de esta función. Esto, en tanto se desarrolla un plan de fortalecimiento de las USE, a fin de que puedan asumir de manera exclusiva las referidas tareas de reposición del orden interno, más aún, en situaciones de violencia en conflictos sociales.

14. En la parte formativa sobre los temas de conflictos sociales, situaciones de violencia y uso de la fuerza, la PNP no cuenta con especialización suficiente y tiene carencias logísticas para el entrenamiento del personal. En lo referente a la especialización, los cursos que se imparten en las escuelas policiales sobre los temas mencionados tienen un abordaje tangencial. El curso de Violencia Social, por ejemplo, no incluye el tema de conflicto social. Esta debilidad se expresa igualmente en la falta de un plan de capacitación descentralizado, así como en la frecuente rotación laboral de los integrantes de las unidades antidisturbios. Respecto a las carencias logísticas, las escuelas policiales no poseen armamento y municiones suficientes para la formación práctica de los futuros policías.
15. La PNP no cuenta con la logística adecuada para intervenir en situaciones de violencia en conflictos sociales. Como consecuencia de esta situación se creará un escenario de riesgo para los derechos fundamentales de civiles y policías, si se decide enviar a personal policial con armamento letal, pudiendo verse en la circunstancia de hacer uso de éste. Se debe tener presente que, tan importante como poseer armamento no letal, es contar con personal capacitado en su empleo. Las armas no letales inadecuadamente utilizadas también pueden ser letales.
16. Se ha comprobado en los casos analizados que en los operativos policiales se presentan problemas de coordinación entre distintas direcciones especializadas (USE, Dinos, Dirección Territorial) que afectan el principio de unidad de comando. En algunos casos las órdenes de intervención elaboradas por la PNP han provenido de decisiones políticas. Cabe afirmar, además, que en los operativos policiales se hace evidente la falta de especialización policial en violencia y conflictos sociales, así como de equipamiento y disponibilidad de personal.

RECOMENDACIONES

La Defensoría del Pueblo, en ejercicio de la facultad que le otorga el artículo 26º de su Ley Orgánica, Ley N° 26520, **RECOMIENDA**:

Al Congreso de la República

1. **APROBAR** una ley que desarrolle y precise los medios y métodos que puede emplear la PNP para el uso de la fuerza y de armas de fuego, de acuerdo al marco dispuesto por el DIDH, esto es, el Código de Conducta y los Principios Básicos de la ONU. En ese sentido, esta ley deberá desarrollar los siguientes aspectos:
 - Requisitos institucionales que debe cumplir el Estado para asegurar el adecuado equipamiento, formación, capacitación y entrenamiento de los efectivos policiales responsables del uso de la fuerza y de armas de fuego, en las tareas de mantenimiento y restablecimiento del orden interno.
 - Medios y métodos para el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional.
 - Criterios para el empleo de armas de fuego.
 - Obligaciones referidas al tratamiento de personas heridas, la elaboración de informes y establecimiento de responsabilidades, y el apoyo psicológico al personal policial encargado del empleo de la fuerza y de armas de fuego.

2. **APROBAR**, de acuerdo a la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 002-2008- PI/TC, una ley que desarrolle el contenido del artículo 137º de la Constitución Política, referido a la declaración de los Estados de Excepción. En ese sentido, dicha norma debe establecer en forma clara y objetiva, los supuestos para que solo en situaciones “extraordinarias” de quebrantamiento de la paz y del orden interno se pueda recurrir al Estado de Emergencia, por el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación. De manera específica, esta norma deberá desarrollar los aspectos siguientes:
 - a) conceptos de perturbación de la paz, orden interno, catástrofe o graves circunstancias que afecten la vida de la Nación, con el fin de establecer los casos y situaciones que ameritan la declaratoria del estado de emergencia;
 - b) los alcances y características de las limitaciones de los derechos fundamentales establecidos en el inciso 1) del artículo 137º, tomando como base la razonabilidad y la proporcionalidad del acto restrictivo dispuesto en el artículo 200º de la Constitución Política;
 - c) mecanismos de control político del Congreso de la República, jurisdiccional, así como las medidas para establecer veedurías y misiones de observación de acuerdo con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados sobre la materia.

A la Presidencia del Consejo de Ministros

3. **CONFORMAR** una comisión multisectorial encargada de revisar el Decreto Legislativo N° 1095 y plantear las modificaciones a éste o las precisiones reglamentarias que se requiera, con el fin de adecuar sus disposiciones al marco del DIDH. En ese sentido, esta comisión debe considerar la revisión de los aspectos siguientes:
 - a) Precisión de los conceptos “instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país” y “servicios públicos esenciales”, de forma que se reduzca el margen de discrecionalidad de los agentes del Estado encargados de determinar estos supuestos de intervención de las FF.AA.
 - b) Implicancia del “apoyo” que pueden brindar las FF.AA. a la PNP, dispuesto en los numerales 4.2 y 4.3 de esta norma, considerando el carácter extraordinario de la intervención de las FF.AA.
 - c) Capacidad “sobrepasada” de la PNP frente a una situación de tráfico ilícito de drogas, terrorismo o protección de instalaciones estratégicas, como requisito indispensable para autorizar la intervención de las FF.AA. en estos supuestos.
 - d) Contenido de los “otros casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible o existiera peligro de que esto ocurriera”, con el fin de adecuar dicho supuesto al marco del DIDH y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano.
4. **RECORDAR** que el control del orden interno en casos de violencia en conflictos sociales recae en la institución policial, de acuerdo a nuestro marco constitucional y al marco del DIDH. En esa medida, si se dispusiera la declaración de estado de emergencia en situaciones de este tipo, las acciones de restablecimiento del orden interno se deben mantener siempre en la autoridad policial. Debido a las características de su formación, preparación y equipamiento, las FF.AA. no deben intervenir en las tareas de restablecimiento del orden interno en razón a la naturaleza militar de su formación para el uso de la fuerza, que pueden generar o acentuar los escenarios de riesgo.

Al Ministerio del Interior

5. **DISEÑAR e IMPLEMENTAR** un plan de fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú que le permita cumplir de manera especializada, efectiva y eficiente su función de reposición del orden interno ante situaciones de violencia en los conflictos sociales, de acuerdo con el marco del DIDH.

Este plan debe contemplar una estrategia integral de especialización que vaya desde la etapa de formación en las escuelas policiales hasta la permanencia en unidades especializadas, donde el personal policial reciba capacitación y entrenamiento constante en las tareas específicas a su cargo.

6. **CONFORMAR** una comisión de trabajo multisectorial integrada por instituciones del Estado y organismos internacionales que velan por el uso adecuado de la fuerza –como el CICR–, para elaborar una propuesta de plan de fortalecimiento de la especialización policial en tareas de restablecimiento del orden interno, dentro del marco del DIDH.
7. **DISPONER** en la formulación de sus presupuestos anuales, los recursos necesarios para:
 - Adquirir el armamento y las municiones suficientes para el desarrollo de las prácticas de armas y tiro en las escuelas de oficiales y sub-oficiales.
 - Reponer el equipamiento de protección deteriorado de las USE, especialmente cascos, escudos, varas y máscaras antigas.
 - Mejorar la dotación y equipamiento en material antidisturbios no letal para las tareas de reposición del orden interno a cargo de las USE.

A la Policía Nacional del Perú

8. **FORTALECER** las Unidades de Servicios Especiales (USE) de las Direcciones Territoriales y Regiones Policiales, con la finalidad de dotarlas con los equipos y logística necesarios para su operatividad, entrenamiento y capacitación en el uso legítimo de la fuerza y de armas de fuego, así como del número de personal adecuado para el cumplimiento de sus funciones.
9. **MEJORAR** la especialización y el equipamiento de la Dinos para el adecuado cumplimiento de su función de apoyo en las tareas de restablecimiento del orden interno, en tanto se cumple con la recomendación anterior referida al fortalecimiento de las USE.
10. **IMPLEMENTAR** una directiva especializada en la intervención policial en escenarios de violencia en conflictos sociales, que establezca precisiones a las reglas generales sobre control de disturbios. Esta directiva debe tomar como base una comprensión cabal de la complejidad del conflicto social, en particular respecto de las características de los grupos sociales que protestan, los aspectos culturales, las percepciones de los actores, la naturaleza de las demandas y la responsabilidad de las entidades estatales competentes para resolver los problemas. Debe considerarse, además, las modalidades de escalamiento a la violencia y la concurrencia de civiles que no son parte de la protesta.
11. **EVALUAR** la malla curricular de las escuelas de oficiales y sub-oficiales, con el fin de iniciar un proceso de racionalización de la carga académica de estas escuelas, dentro de un marco de reforma policial dirigido a recuperar la especialización policial. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo considera necesario que la Dirección de Educación y Doctrina de la PNP comprenda en el proceso de racionalización de la currícula de formación, el tratamiento teórico y práctico –cuando corresponda–, de los siguientes

temas: los conflictos sociales; la conflictividad social en el Perú; el marco de los derechos humanos aplicable a las situaciones de violencia en conflictos sociales; los procedimientos policiales y uso de la fuerza frente a situaciones de violencia en conflictos sociales; así como el análisis de casos significativos (operativos policiales de restablecimiento del orden público ante escenarios de violencia en conflictos sociales).

Se terminó de imprimir en
los talleres gráficos de: DGR SERVICIOS GENERALES
De: Ronald Dennis, Gamboa Rodríguez
Pj. Francisco García Calderón Nro. 184, Lima 1
en el mes de marzo de 2012
Tiraje: 1000 ejemplares