

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



TÍTULO DE LA TESIS

“Análisis de las coordinaciones policiales en la intervención
del conflicto socio-ambiental de Pichanaki 2015”
Tesis para adoptar el grado de Magister en Ciencias Políticas
y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión
Pública.

AUTOR

Roger, Arista Perea

ASESORA

Mercedes Amalia, Crisóstomo Meza

LIMA-PERÚ

2015

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1..... ¡Error! Marcador no definido.

Marco Teórico y Estado de la Cuestión para analizar la actuación de la PNP en el conflicto social de Pichanaki..... 7

1.1. Marco teórico sobre las políticas públicas, conflictos sociales y orden público 7

1.2. Estado de la cuestión sobre los conflictos sociales y el orden público 22

1.3. Marco normativo sobre el orden público durante los conflictos sociales 27

CAPÍTULO 2 664

El conflicto social de Pichanaki: Limitaciones en la intervención de la DINOES.....34

2.1. Conflictos sociales de Pichanaki: Principales características.....664

2.2. Causas y consecuencias de los conflictos sociales de Pichanaki 692

2.3. Protocolos de intervención policial-DINOES y División Policial Chanchamayo: Análisis pre y post conflicto de Pichanaki..... 53

2.4. Clasificación de las limitaciones en los mecanismos de coordinación entre la DINOES y las direcciones territoriales de la PNP..... 754

CAPÍTULO 3..... 68

La DINOES y los conflictos sociales: competencias y mecanismos de coordinación.....68

3.1. Funciones y responsabilidades de la PNP en los conflictos sociales 39

3.2. Funciones y competencias de las Direcciones de la PNP en los conflictos sociales 50

3.3. Rol de la DINOES en el restablecimiento del orden público durante los conflictos sociales.... 73

3.4. Mecanismos de coordinación de la DINOES en los conflictos sociales.....78

3.5. Mecanismos de coordinación policial: Tipología.....80

CAPÍTULO 4..... 66

Coordinación para la intervención de la DINOES en el conflicto social de Pichanaki: Causas de las limitaciones83

4.1. Políticas institucionales de la PNP para el restablecimiento del orden público 84

4.2. Influencia de los actores policiales en la efectividad de las coordinaciones: Limitaciones operativas88

4.3. Causas y efectos del tipo de coordinaciones entre los actores policiales 93

CONCLUSIONES99

BIBLIOGRAFÍA.....105

INTRODUCCIÓN

En los últimos años se han incrementado sostenidamente los conflictos sociales en todo el país, traducidos en tomas de carreteras, disturbios y ataques a la propiedad pública y privada por parte de los manifestantes. Como consecuencia de ello, se han registrado cuantiosos daños materiales y alteraciones del orden público. Para neutralizar estos actos de violencia, la Policía Nacional del Perú, hace uso de la fuerza pública, en concordancia con finalidad fundamental establecida en el Art 166° de la Constitución Política, su normatividad interna y procedimientos establecidos.

La magnitud de personas que participan en los conflictos sociales, así como el grado de violencia con que éstos se manifiestan, sobrepasan la capacidad de respuesta del personal policial asignado a las jurisdicciones donde tales actos se registran. Esta situación amerita el apoyo de personal especializado de la Dirección Nacional de Operaciones Especiales (DINOES), que realiza su intervención en los conflictos sociales, de acuerdo a los protocolos policiales.

La DINOES como unidad especializada está capacitada para cumplir funciones antiterroristas y de restablecimiento del orden público. Por lo tanto, su apoyo es importante para restablecer el orden público durante los conflictos sociales. Sin embargo, su participación ocasiona altos costos sociales (personas fallecidas y heridas) producto de disparos de armas de fuego, Este es el caso del conflicto registrado el 10 de febrero 2015 en Pichanaki (Junín), donde falleció un ciudadano y resultaron heridos 36 civiles. Según las investigaciones preliminares efectuadas por la PNP y el Ministerio Público, estos hechos se deberían a fallas en las coordinaciones entre los jefes operativos de la DINOES y de la DIVPOL-Chanchamayo. A consecuencia de ello se produjeron errores en la toma de

decisiones para el uso de las armas de fuego, y en otros aspectos operativos. Esta investigación busca analizar este caso y la problemática que se presenta por el empleo de la fuerza pública por parte del Estado, para restablecer el orden público alterado por la conflictividad social.

El objetivo principal de este estudio fue: Describir la coordinación entre la DIVPOL Chanchamayo con la DINOES para su intervención en el conflicto socio-ambiental de Pichanaki en el 2015. Los objetivos específicos fueron: a) Determinar los mecanismos de coordinación para la intervención de la DINOES en los conflictos sociales; b) Identificar las limitaciones en la coordinación para la intervención de la DINOES en el conflicto social de Pichanaki en el año 2015; c) Explicar las causas de las limitaciones en la coordinación para la intervención de la DINOES en el conflicto social de Pichanaki en el año 2015. La pregunta que orientó esta investigación fue: ¿Cómo se desarrolló la coordinación entre la DINOES y la DIVPOL Chanchamayo para la intervención en el conflicto socio-ambiental de Pichanaki durante el año 2015?. Por lo tanto, la hipótesis de esta investigación fue: Las coordinaciones para el apoyo de la DINOES a otras unidades policiales, durante los conflictos sociales están reguladas normativamente. Estas, en la práctica tienen deficiencias. El alto nivel de violencia de los protestantes, induce a que el personal DINOES actúe sin una adecuada coordinación con los jefes policiales de las localidades donde se registran los conflictos sociales. La consecuencia es que se registran enfrentamientos con los manifestantes, producto de la falta de mediación del personal policial de la jurisdicción. Dicha situación es consecuencia de coordinaciones limitadas entre los jefes operativos de la PNP.

La presente investigación se llevó a cabo empleando la metodología cualitativa. Para ello se hicieron entrevistas semi-estructuradas y examinaron fuentes secundarias. Para realizar las entrevistas se estructuraron guías de entrevistas específicas para los cinco tipos de actores: Policías (Oficiales y

Suboficiales); autoridades locales; autoridades del gobierno central; dirigentes, y civiles (agraviados, testigos, líderes de opinión). Con estos instrumentos se entrevistó a veintisiete actores, a quienes previamente se les aplicó el Protocolo de Consentimiento Informado. Allí se les hizo conocer el tema de investigación y el tipo de información requerida. Asimismo, se dejó constancia de su participación voluntaria, así como de la confidencialidad de sus aportes. En aquellos casos en que los actores no autorizaron que se graven las entrevistas, se optó por tomar nota de sus respuestas. Por tal motivo, en este informe de tesis se citan a los entrevistados mediante seudónimos. Este estudio también se basó en la revisión y análisis de fuentes secundarias (informes policiales, reportes institucionales y notas periodísticas).

Los ejes teóricos que han guiado la presente investigación fueron: Políticas públicas, conflictos sociales y orden público. En cuanto a las políticas públicas adopté la posición de Scartascini (2011), para quien el éxito de las políticas públicas depende del grado de coordinación y cooperación entre los diversos actores. Para el eje conflictos sociales adopté lo propuesto por Wher (2002), para quien las metas, objetivos, posiciones incompatibles, y fallas en las comunicaciones entre los diversos actores, son generadores de conflictos sociales. Finalmente, para el eje temático orden público, utilicé la definición dada por Delgado (2011), referida a la racionalidad que debe observar la policía en su misión de cumplir y hacer cumplir la ley.

Este informe de tesis está dividido en cuatro capítulos. El primer capítulo comprende el marco conceptual y el estado de la cuestión sobre políticas públicas, conflictos sociales y orden público. El segundo capítulo se enfoca en las limitaciones registradas durante la intervención de la DINOES en el conflicto social de Pichanaki, derivadas de la naturaleza de este problema social y de los protocolos de intervención policial. El tercer capítulo aborda las competencias y mecanismos de coordinación policial para la intervención de la DINOES en los

conflictos sociales, en apoyo a las unidades de provincias. Asimismo, se analiza la tipología de estos mecanismos de coordinación policial. El cuarto capítulo se refiere a las causas de las limitaciones en las coordinaciones para la intervención de la DINOES en el citado conflicto. Todo ello desde la óptica de las políticas institucionales en materia de conflictos sociales, así como de la influencia de los actores policiales en la efectividad de dichas coordinaciones. El desarrollo de estos capítulos, derivan en las conclusiones de la investigación, que revelan la influencia de las coordinaciones policiales, en el resultado de la actuación policial durante los conflictos sociales. Finalmente se presentan las recomendaciones y anexos.

Una de las personas entrevistadas para la tesis con seudónimo “Acero” sostiene que *“cuando las cosas no funcionan durante el conflicto social, el personal policial ve la manera de defenderse para salvar su vida”*. Esa es la noción que identifiqué en muchos efectivos policiales. Por cuanto, muchas veces se justifica el empleo de armas de fuego y el uso de la violencia policial para restablecer el orden público, argumentando errores en el planeamiento, limitaciones en el equipamiento y fallas ejecución de las operaciones policiales. En tal sentido, la presente investigación busca caracterizar esta problemática, y sobre esa base contribuir con recomendaciones que derive en recuperar el principio de autoridad, fortalecer la institucionalidad policial y la gobernabilidad democrática, así como la convivencia pacífica en un Estado de derecho y observancia de los derechos ciudadanos primordiales.

CAPITULO 1

Marco Teórico y Estado de la Cuestión para analizar la actuación de la PNP en el conflicto social de Pichanaki

“El orden público está constituido por normas, principios e instituciones que son fundamentales para sentar las bases de una política socioeconómica que garantice el bienestar de la sociedad dentro del Estado”.

Carlos Fernández Novoa (2012)

En este capítulo presentaré los conceptos, principales estudios y marco normativo relacionados con los ejes materia de mi investigación: Políticas públicas, conflictos sociales y orden público. Estos aspectos guiarán el análisis de mi investigación.

1.1. Marco teórico sobre políticas públicas, conflictos sociales y orden público

En esta sección debatiré las conceptualizaciones esgrimidas por Scartascini, Stein y Nioche respecto a las políticas públicas. De la misma forma presentaré las definiciones de Wher, Melucci y Dahrendorf referidas a conflictos sociales. En cuanto al orden público detallaré las definiciones dadas por Delgado, Gonzales de Cossio y Sánchez.

a. Políticas públicas

Respecto a este eje temático Scartascini sostiene que las políticas públicas son respuestas eventuales a situaciones ocultas. En tal sentido, lo que podría ser útil en un momento, o ante una circunstancia determinada, podría no serlo en un momento o lugar diferente (2011: 12). En este contexto, precisa el autor que las políticas públicas son producto de la interrelación de diversos actores políticos, cada uno de ellos con sus propios intereses, motivaciones y posiciones (Scartascini, 2011: 23). Esta postura coincide con la de Stein para quien las políticas públicas son el producto de interacciones complejas que se registran a través del tiempo entre diversos actores políticos. Por lo tanto, puntualiza este autor que el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas, se da en aquellos sistemas políticos donde participan una diversidad de actores, que comprende al Presidente de la República, electores, autoridades y personalidades (Stein, 2006: 2).

Sobre las políticas públicas existen otras coincidencias entre Scartascini y Stein, específicamente respecto a que en ellas participan diversos actores. El primero sostiene que:

“El proceso de formulación de políticas se desarrollan en escenarios en los que participan una variedad de actores políticos (jugadores, en el lenguaje de la teoría de juegos). En este escenario los jugadores son los actores estatales y los políticos profesionales (presidentes, líderes de partidos, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas, etc.), igualmente se entiende por jugadores a los grupos de empresarios, los sindicatos, los medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil. Estos actores interactúan en diferentes escenarios, los que pueden ser formales (como el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo), o informales (las plazas y calles), y pueden ser más o menos transparentes” (Scartascini, 2011: 12).

Por su parte Stein señala que en las políticas públicas son:

“múltiples los actores, como políticos, administradores y grupos de interés, que operan en diferentes momentos del proceso de formulación de políticas públicas. Si estos actores cooperan entre sí para lograr acuerdos y conservarlos en el tiempo, es probable que se implementen mejores políticas. En sistemas que promueven la cooperación es más probable que se logren consensos respecto a la orientación de las políticas y los programas de reforma estructural, y que los gobiernos posteriores consoliden lo que han conseguido sus predecesores” (Stein, 2006: 9).

A su vez Nioche(2002) tiene una posición más concreta respecto a las políticas públicas, en el sentido que son “programas de acción que representan elecciones específicas de medios tendientes a lograr ciertos efectos. Tal acepción supone, pues, un sustrato racional (en el sentido weberiano del término) en la acción de los poderes públicos” (Nioche, 2002: 101). Respecto a la efectividad de las políticas públicas, el autor hace la precisión en el sentido que “la complejidad de los mecanismos político-administrativos implica que no está garantizado el que una decisión adoptada sea efectivamente llevada a cabo. La evaluación más elemental consiste en asegurar que los medios previstos hayan sido implementados en el tiempo y en el espacio” (Nioche, 2002: 102).

En cuanto a la efectividad de las políticas públicas Scartascini (2011) plantea que los actores que interactúan en un mismo escenario político deberían coordinar sus acciones a fin de lograr políticas coherentes, pero que esta situación no suele darse siempre. Tal situación, añade el autor, se debe a la “falta de coordinación que a menudo refleja la naturaleza no cooperativa de las interacciones políticas. Ello puede ocurrir entre diferentes agencias del gobierno central y otras a nivel regional o local” (Scartascini, 2011: 12). Por lo tanto Scartascini propone que la adopción de las políticas depende en gran medida del juego político. Este aspecto contribuye a la sostenibilidad de las políticas públicas, o en su defecto, puede conducir a graves vaivenes.

En propio Scartascini añade que relacionamos la sostenibilidad de las políticas públicas con la capacidad de los actores políticos de lograr acuerdos y hacerlos cumplir en el tiempo. De esta manera se logrará que las políticas públicas de Estado, se mantengan más allá del período de gobierno, del cargo que se desempeña, o de la duración de las coaliciones (2011: 11). Este enfoque es compartido por Stein, para quien “los líderes políticos pueden desempeñar una función vital como catalizadores en el desarrollo de las instituciones. El liderazgo funcional puede alentar procesos deliberativos que permitan que las políticas y las instituciones se adapten a las necesidades y demandas de la sociedad” (Stein 2006:10). Nioche coincide con Stein en cuanto al objeto de las políticas públicas, al señalar que “desde el momento en que se considera que una política tiene por objeto satisfacer una necesidad o resolver un problema en la comunidad, un elemento adicional de la evaluación consistirá en observar en qué medida aquélla considera satisfecha esa necesidad o resuelto el problema” (Nioche, 2002: 102).

Otro aspecto importante que señala Stein respecto a las políticas públicas, es que éstas no se deciden ni ejecutan en el vacío, sino que deben darse dentro de las instituciones políticas, ya que éstas tienen una gran influencia en el éxito o fracaso de las medidas y acciones políticas que se ejecuten de los países (Stein, 2006: 9). Esta problemática también es advertida por Nioche(2002), cuando señala que en materia de políticas públicas los obstáculos socio-políticos son los más importantes y más difíciles de modificar. Todo ello por cuanto están muy relacionados con comportamientos vinculados a poderosas tradiciones institucionales o culturales. Sobre este tema Scartascini (2011) tiene posiciones concordantes con los otros autores, al señalar que las políticas públicas en materia de medio ambiente, seguridad y agrarias, tienen a ser volátiles y dependen de los cambios políticos.

Considerando que un aspecto importante de las políticas públicas, es el impacto que éstas pueden generar, Stein hace una importante advertencia sobre el particular, al señalar que:

“El impacto de las políticas públicas depende no solo de su contenido específico ni de su orientación concreta, sino también de algunas de sus características genéricas. Una política “ideal” que carezca de credibilidad y esté implementada y aplicada de manera deficiente puede crear más distorsiones que una política “subóptima” estable y debidamente implementada. En este se examinan seis de esas características clave: estabilidad, adaptabilidad, coherencia y coordinación, la calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, la orientación hacia el interés público y la eficacia. Estas características clave inciden mucho en la capacidad de las políticas para elevar el nivel de bienestar y contribuir al desarrollo de los países (Stein, 2006: 9).

Las políticas públicas han sido abordadas también por otros autores, entre ellos Roth, Dewey, y O’donnell, quienes tienen posiciones coincidentes con los antes señalados (Scartascini, Stein y Nioche). Es el caso de Roth (2002), para quien las políticas públicas son el curso de acción y el intercambio de información para el logro de propósitos políticos. Por su parte, Dewey se refiere a las políticas públicas como “lo público y sus problemas”; es decir, a la manera en que se definen, priorizan e incluyen en la agenda pública los problemas más relevantes (1999: 34). Para O’donnell las políticas públicas frecuentemente responden a disputas sociales entre diversos actores, quienes asumen posiciones conflictivas. En tal sentido, puntualiza el autor, que cuando las políticas públicas que se pretenden implementar, encuentra oposición, es factible que los objetivos establecidos primigeniamente, suelen modificarse (1980: 8).

Para mi tesis adoptaré las posiciones de Scartascini y Nioche. Del primero, su posición respecto a que las políticas públicas surgen del procedo de toma de

decisiones que comprende a diversos actores políticos, quienes interactúan en diferentes escenarios. Además de ello, atribuye el autor a la ausencia de coordinación y a la naturaleza poco cooperativa que existe entre las agencias de gobierno, en materia de formulación e implementación de políticas públicas. Comparto con ambos autores, debido a que mi investigación comprende dichos aspectos. Es decir, analizo la manera cómo se deciden las políticas públicas; los actores que participan en su implementación; así como los problemas que se registran en las coordinaciones interinstitucionales durante todo el proceso. Tales situaciones derivan en muchos casos en conflictos sociales y alteraciones del orden público, como los registrados en Pichanaki.

Adoptaré la posición de Nioche en cuanto a que los obstáculos socio-políticos son los más relevantes y los más difíciles de comprender, ya que se basan en tradiciones institucionales o culturales profundas. Estos aspectos son justamente los que influyen en las actitudes y formas de actuar de las personas que participa en las movilizaciones y protestas sociales.

b. Conflictos sociales

Mi otro eje temático es conflictos sociales. Al respecto Wher señala que un conflicto social es aquella situación en que los actores adoptan conductas conflictivas, frente a otros a quienes consideran que tienen metas incompatibles con las suyas, o simplemente para expresarles hostilidad (Wher, 2002: 1). Este enfoque coincide en gran medida con lo señalado por Dahrendorf, para quien el conflicto social “es una disputa entre grupos que nace de la estructura de autoridad de las organizaciones sociales. Identificamos los factores pertinentes en las condiciones de la organización, del conflicto y del cambio” (1996: 105). Por su parte Melucci también define al conflicto social como “una relación entre actores opuestos, luchando por los mismos recursos a los cuales ambos dan valor” (1984: 22).

Respecto a las causas de los conflictos sociales Wher sostiene que muchos conflictos se dan debido a la existencia de metas incompatibles entre los opositores. Éstos podrían tener intereses en los mismos recursos limitados, entre ellos el poder, la riqueza, o el prestigio, o por la diferencia de posiciones que ocupan, o por diferencia de criterios de evaluación respecto al tema en conflicto (Wher, 2002:3). Dahrendorf por su parte, señala:

“la primera fuente estructural de los conflictos, no se encuentra en la desigual distribución de la propiedad, sino en la desigual distribución del poder entre las personas y entre los grupos. A ello lo denomina “distribución dicotómica de la autoridad”. En esta dicotomía el conflicto es inevitable entre quienes pretenden mantener el orden (dominadores) y quienes desean subvertirlo (dominados)” (Dahrendorf, 1999: 54), citado por De Lucas en Lecciones de Sociología General, Madrid 1999: 39).

Por su parte Melucci atribuye las causas del conflicto social a aspectos de índole política, al sostener que los movimientos sociales contemporáneos, se deben a la falta de legitimidad política de los grupos que rechazan la ambigüedad de las instituciones públicas. Por tal motivo, se movilizan para no ser excluidos, o para exigir acceso, participación o reconocimiento de sus derechos (Melucci 1984: 39). Por su parte Wher plantea que el conflicto puede suscitarse cuando las metas de los actores difieren por las posiciones y roles que éstos tienen dentro de las organizaciones, que les da niveles diferenciados de autoridad y responsabilidad (Wher, 2002: 4).

Además de aspectos referidos a poder y autoridad, los autores establecen otras causas generadoras de conflictos sociales, como es el caso de Wher para quien la hostilidad también podría ser una fuente de conflictividad social. Ello debido a la falta de comunicación entre los grupos o individuos, toda vez que son pocas las comunidades o grupos que son innatamente hostiles hacia otros (Wher, 2004: 5). Por su parte Melucci plantea que los actores luchan por temas

simbólicos y culturales, que tienen un significado y orientación diferente de acción social. Ello en la creencia que la lucha por los cambios sociales, puede conducir a cambiar la vida cotidiana de las personas (Melucci, 1984: 34). Sobre el particular Dahrendorf tiene una visión más orientada hacia el origen estructural del conflicto social, al proponer que “ninguna teoría del cambio o del conflicto sociales puede prescindir de la descripción de la entidad estructural que experimenta el cambio o dentro de la cual tienen lugar los conflictos” (1996: 99).

Respecto a los conflictos sociales existen también enfoques positivos, como lo señala Wher en el sentido que en las relaciones humanas el conflicto social es tan natural en las relaciones humanas, como lo es la cooperación. Aunque si bien es cierto, ambos son opuestos; sin embargo, pueden funcionar bien juntos para lograr la paz. Por cuanto, el conflicto bien manejado, puede conducir a lograr mayores objetivos positivos, que consecuencias negativas para las personas (Wher, 2002: 1). Con esa misma perspectiva Dahrendorf afirma que:

“El conflicto es el motor de la historia, es lo que mantiene el desarrollo de la sociedad. Este conflicto, para ser socialmente relevante se manifiesta más allá de las relaciones individuales. Encuentra su ámbito de desarrollo entre los roles sociales, entre grupos sociales, entre sectores de la sociedad, entre sociedades y entre organizaciones supranacionales” (Dahrendorf, 1996: 76).

En cuanto a la dinámica del desarrollo de los conflictos sociales, así como al rol de sus actores, Wher señala que muchos conflictos se pueden resolver favorablemente para las partes si es que son manejados racionalmente. Para ello se debe establecer correctamente sus metas, y usar la racionalidad, y no la hostilidad ni las emociones en la solución de las controversias, de tal suerte que sea la razón la que oriente la conducta de las personas (Wher, 2002: 2). Con este mismo enfoque el propio autor enfatiza que a mayor cooperación y recompensa entre los actores, son mayores las posibilidades de un acuerdo y de una buena

relación post-conflicto. Lo cual no sucede cuando existe coerción y amenazas entre los actores. Dahrendorf (1996) al plantear que el nivel de intensidad de los conflictos sociales depende tanto del grado de movilidad social de sus actores, como de los mecanismos existentes para regularlos. Sucede lo propio con Melucci cuando afirma que: “Cada vez es más difícil identificar a los actores en conflicto. El poder se hace impersonal, “se hace público” mediante los grandes aparatos de planificación y de decisión, a través de la gestión administrativa de toda la vida social. (Melucci, 1984: 40).

Sobre la forma en que deben abordarse los conflictos sociales, Wher sostiene que los conflictos pueden neutralizarse en su etapa inicial, y será manejado más favorablemente si los actores tienen una actitud cooperativa y no coercitiva (2004: 7, 11). Respecto a este mismo aspecto resalta el autor la importancia de afrontar los conflictos en su etapa inicial, toda vez que cuando ello no es posible, los grupos en conflicto empiezan a formar identidades, y un sentido de “nosotros” y de “ellos” (Wher, 2004: 7).

Respecto a la evolución de los conflictos sociales Melucci sostiene que afirma que éstos escapan del tradicional sistema económico-industrial “los conflictos sociales se salen del tradicional sistema económico-industrial hacia las áreas culturales: afectan la identidad personal, el tiempo y el espacio en la vida cotidiana; la motivación y los patrones culturales de la acción individual. Se trata de conflictos cuyo núcleo se centra en la manera en que los recursos se producen, se distribuyen para los sujetos y en cómo el poder y el control se ejercen en la sociedad” (2004: 34-38).

Los conflictos sociales han sido abordados por otros autores, tales como Haller, Coser, Bobbio y Karl-Keinz, los que desde mi punto de vista concuerdan con Wher, Dahrendorf y Melucci, en cuanto a sus enfoques conceptuales. Para Haller, el conflicto son los problemas diarios en los que están presentes los

intereses y afectos particulares. En este contexto, el conflicto implica en sí la factibilidad de cambiar la forma de vida, o el conflicto se replica a niveles elevados (2002: 651). Por su parte Coser sostiene que el conflicto social es una lucha por los valores y derechos relacionados con los estados, poderes y recursos escasos, con el objetivo de neutralizar o eliminar a los rivales (1961: 8). De similar posición es Bobbio, quien define al conflicto social como “una situación de competencia” donde las partes son conscientes de la incompatibilidad de futuras potenciales posiciones y en las que cada parte aspira a ocupar una posición que es incompatible con las aspiraciones de la otra” (Bobbio, 1981: 354). A su vez Karl-Keinz concuerda con los antes señalados, al referirse a los conflictos sociales como “las divergencias, las tensiones, las rivalidades, las discrepancias, las disputas y las luchas de diferentes intensidades entre diversas unidades sociales: entre (y dentro de) los roles sociales, grupos sociales, organizaciones, sectores sociales, sociedades, Estados y entidades supra estatales” (Karl-Keinz, 2001: 162).

Para mi tesis adoptaré las posiciones de Dahrendorf y Wher. Respecto al primero, por su enfoque denominado “distribución dicotómica de la autoridad”. Postura que atribuye como principal fuente estructural de los conflictos sociales a la desigual distribución del poder entre las personas y entre los grupos. Mi posición es coincidente con ésta, por cuanto considero que la conflictividad social que se suscita en el país, además de la lucha por el poder, tiene que ver con las posiciones, intereses, necesidades y cosmovisión de los diversos actores. Estas confrontaciones se dan entre los gobernantes de turno y sus rivales políticos que se oponen a la implementación de las políticas públicas. Estos últimos canalizan el malestar de la población y las traducen en protestas sociales, que derivan en costos sociales a consecuencia de enfrentamientos con la PNP. Tal es el caso del conflicto social de Pichanaki materia de mi investigación.

En cuanto a Wher, mis coincidencias radican en que las causas que originan los conflictos sociales, están relacionadas con las metas, objetivos y posiciones incompatibles existentes entre los diversos actores. Estas discrepancias se traducen en hostilidad hacia el oponente. Tal situación según el autor se produce debido a fallas en la comunicación entre los actores. Por lo tanto, los enfoques de Wher son relevantes para mi investigación, ya que ésta tiene a las limitaciones en la coordinación policial como aspecto fundamental de mi hipótesis. Por lo tanto, las posiciones, intereses, necesidades y cosmovisión diferente entre los actores policiales, con los demás actores del conflicto social de Pichanaki, influyeron negativamente en la coordinación intra e inter institucional, Estas falencias impidieron resolver el problema en su fase inicial, y con ello se pudo evitar los costos sociales registrados.

c. Orden público

Mi tercer eje temático es orden público, que para Delgado es la situación de paz y tranquilidad públicas. Existe orden cuando la situación es pacífica, y hay desorden cuando hay alteraciones producto de disturbios e incidentes callejeros (2011: 17). Esta posición es coincidente con la Gonzales de Cossío, para quien el orden público establece la coexistencia pacífica entre los integrantes de una comunidad, concordante con la noción de paz pública, que es el objetivo específico de las medidas que adopta el gobierno (2010: 3). Por su parte Sánchez (2008) tiene un enfoque más técnico-jurídico respecto al orden público, y lo define como el “conjunto de valores de la vida, que por la especial trascendencia que adquieren en determinado estadio de la evolución social, pasan a integrar la conciencia jurídica colectiva y se constituyen en objetos de tutela privilegiada por parte del derecho” (2008: 95). La postura de Sánchez concuerda con la de Gonzales de Cossío, quien con un criterio técnico se refiere al orden público como al “conjunto de instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni

por la voluntad de los individuos, (no está bajo el imperio de la autonomía de la voluntad) ni por la aplicación del derecho extranjero” (2010: 4).

Respecto al orden público y su vinculación con la sociedad, Delgado sostiene que “va mas allá de las leyes y de la interpretación que puedan hacer los jueces de ellas. Los principios a los que tendrían que atener el orden público hoy, serían los de libertad, indiscriminación ante la ley y representatividad” (2011: 21). Sobre este particular, Sánchez plantea que:

“El orden público puede circunscribirse a un “estado de hecho” en el que se realizan los valores de tranquilidad y seguridad públicas, la normalidad de la vida corriente en los lugares públicos; el libre ejercicio de los derechos individuales, así como las competencias de las autoridades políticas. Aparece allí como objeto de tutela, específicamente derivada del cometido esencial de policía que tiene a su cargo el Estado, de carácter preventivo y eventualmente represivo” (Sánchez, 2008: 96).

Por su parte Gonzales de Cossío sostiene que “el orden público funciona como un límite por medio del cual se restringe la facultad de los individuos sobre la realización de ciertos actos o se impide que ciertos actos jurídicos válidos tengan efectos dentro de un orden jurídico específico, es decir, el orden público es un mecanismo a través del cual es estado impide que ciertos actos particulares afecten intereses fundamentales de la sociedad” (2010: 3).

Respecto al objeto del orden público, Delgado propone como enfoque general que:

“El orden público no se puede concebir como un fin en si mismo, es necesario, por lo tanto que sirva a un objetivo de valor más general”. En ese sentido sigue persistiendo cierta situación dicotómica en tanto que, en este margen de fluctuación, en ocasiones, el orden público puede ser concebido, más como la protección de los que detentan el poder político y económico,

mientras que en otros oscila en el sentido contrario, haciendo especial énfasis en la defensa y protección de las libertades individuales y de su forma pública de expresión y de acción sin límites. Este hecho nos remite a la problemática de las protestas, los actos de vandalismo, o, simplemente, a la posibilidad de paralización de la circulación en zonas concretas de las ciudades, encontrando por lo tanto en la problemática añadida la confrontación de derechos y libertades individuales” (Delgado, 2011: 23).

En cuanto al carácter imperativo del orden público, Sánchez sostiene que “es el fundamento de la limitación de los derechos de los particulares y de prerrogativas de la administración estatal, la cual de todas maneras- debe actuar siempre en aras de interés general y en base a la ley (formal) en tanto incida en tales derechos: aparece allí una garantía sustancial y una formal de éstos” (Sánchez, 2008: 97). De la misma posición es Gonzales de Cossío cuando al respecto plantea que “el orden público es un mecanismo a través del cual el Estado impide que ciertos actos particulares afecten intereses fundamentales de la sociedad. Funciona como límite por medio del cual se restringe la facultad de los individuos sobre la realización de ciertos actos o se impide que ciertos actos jurídicos válidos tengan efectos dentro de un orden jurídico específico” (2013: 23).

Sobre el rol de la Policía en materia de orden público, Delgado sostiene que:

“Los policías, normalmente en todos los modelos políticos y sociales al intervenir en materia de orden público, juegan un papel claro, pero que no siempre es simple. Están sujetos a otra lógica de criterios de actuación profesional y de objetivos que hay que alcanzar. Por lo tanto, también lo están en sus recursos técnicos, que se caracterizan, más por responder a las necesidades de contención, disuasión y autoprotección para que los resultados sean incruentos (Delgado, 2011: 24).

Asimismo, respecto a la actuación de la Policía en operaciones de orden público, Delgado señala:

“La policía en sus actuaciones ha de garantizar el ejercicio de las libertades y cumplir y respetar estrictamente las reglas del juego permitidas, sin cometer arbitrariedades o abusos. Ha de proceder de acuerdo a los principios de proporcionalidad, oportunidad y congruencia, haciendo, por tanto, mucho más compleja, a la vez que socialmente responsable, su actuación” (Delgado, 2011: 23).

Sobre el particular Sánchez plantea que “las limitaciones a derechos sólo pueden darse sólo si hay una amenaza “inminente” del orden o la seguridad pública; la intervención estatal debe basarse en “circunstancias reconocibles” y no simples sospechas o presunciones” (2008: 97).

En cuanto a la temporalidad del concepto de orden público, Delgado sostiene que “el orden público no constituye un concepto inmutable y atemporal, sino que se encuentra ligado a los avatares políticos y sociales de cada época y país, encontrándose sujeto a distintos puntos de vista desde los cuales puede ser analizado” (2011: 24). Sánchez señala que “la noción de orden público e interés general están en permanente renovación o evolución por la circunstancia de que se abren a las realidades de cada etapa histórica y de lugar” (2008: 99).

Un aspecto importante abordado por Sánchez, radica en la posición de la Corte Americana de Derechos Humanos frente a los conceptos de orden público e interés general, que es citado por el autor en el sentido que:

“Ante la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de orden público interés general, y ya que ambos conceptos pueden ser usados tanto para firmar los derechos de la persona frente al poder público como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos, ha entendido que de ningún modo podrían invocarse “como

medios para suprimir un derecho garantizando por la convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real” (Sánchez, 2008: 97).

El orden público ha sido estudiado por otros autores, como Garmendia, Lerebours, Fernández Novoa, Carro, Smith y Doral, quienes desde mi punto de vista también tienen coincidencias conceptuales con Delgado, Sánchez y Gonzales de Cossío. Tales concordancias se dan tanto en las perspectivas jurídicas, como sociales que se hacen respecto al orden público. Garmendia sostiene que el orden público es el “conjunto de valores de la vida, que por la especial trascendencia que adquieren en determinado estadio de la evolución social, pasan a integrar la conciencia jurídica colectiva y se constituyen en objetos de tutela privilegiada por parte del derecho” (2007: 27). Para Lerebours el orden público es “una reacción de defensa, y que protege el orden jurídico interno del país y sus intereses vitales, evitando elementos perturbadores extraños e impidiendo un debilitamiento profundo del orden establecido” (1997: 124). Por su parte Fernández-Novoa plantea que el “orden público es el conjunto de principios jurídicos, políticos, morales y económicos que son obligatorios para la conservación del orden social de un pueblo en una época determinada” (2012: 18). Carro define al orden público como “el conjunto de reglas no escritas, cuyo cumplimiento según las concepciones sociales y éticas dominantes se considera como condición previa indispensable para una convivencia próspera y ordenada dentro de una comunidad; es decir, el mero orden en la calle, con ausencia de agresiones violentas, motines, revueltas, etc.” (Carro, 2001: 605)

El orden público también ha sido estudiado por la Organización de las Naciones Unidas-ONU, que tiene un enfoque más social y lo define como el estado de tranquilidad y seguridad que prevalece en los espacios públicos y otros ámbitos de convivencia humana (2014: 3).

Para mi tesis adoptaré las posiciones de Gonzales de Cossío y Delgado. Del primero debido a su enfoque social y técnico-jurídico del orden público, que

me permiten tener una perspectiva más integral del tema. Todo ello debido a que mi tema de investigación requiere de amplitud teórica, en virtud del escenario y contexto en los que se registraron los hechos. Es decir, existen posiciones discrepantes entre los diversos actores y la opinión pública, en cuanto a la legitimidad de la actuación policial en Pichanaki. Por un lado, los que defienden el derecho a la protesta, y por otro, los que optan por la tranquilidad y la convivencia pacífica. De Delgado tomaré su enfoque operativo que hace del orden público, en cuanto a las facultades, atribuciones, limitaciones y forma de proceder de la actuar de la policía orientadas al mantenimiento del orden público derivado de los conflictos sociales. Todo ello en virtud que tiene un enfoque neutral sobre el rol de la autoridad policial en el ejercicio de su facultad imperativa de hacer cumplir la ley, pero también de su obligación de cumplir la ley. Esa racionalidad policial para cumplir y hacer cumplir la ley que propone Delgado, es importante para mi investigación. Dicha posición me permitirá entender mejor el dilema existente entre el poder y la autoridad policial, versus los derechos y libertades ciudadanas.

1.2. Estado de la cuestión sobre los conflictos sociales y el orden público

a. Estado de la cuestión a nivel Latinoamérica

1) México

Respecto al accionar de la Policía, constituye un importante aporte el trabajo de Villalobos (2009). Este autor luego de analizar el accionar de la Policía en el mantenimiento de los espacios públicos, estableció que la Policía enfrenta situaciones de riesgo en sus actividades de campo. Estos riesgos no son previstos por ningún manual de procedimientos por más elaborado que sea, por cuanto éstos se limitan a considerar criterios generales de actuación. En ese sentido Villalobos plantea que la función policial debe ejecutarse tomando en cuenta tres aspectos fundamentales:

- Legalidad.-Estricto apego a la ley
- Legitimidad y consenso.-validación social del trabajo policial, y
- Eficiencia-función policial orientada a la consecución de resultados verificables empíricamente.

Estas propuestas, contribuirán con mi investigación, por cuanto como bien señala Villalobos durante los conflictos sociales se presentan situaciones diferentes en cada ámbito geográfico donde éstos se producen. Estas peculiaridades no están previstas en la normatividad, ni en los protocolos que regulan el accionar policial en materia de restablecimiento del orden público derivados de los conflictos sociales. Cardozo (2012) también para el caso de México plantea que durante su accionar la policía se mueve dentro del mundo de lo contingente, como es el caso de los conflictos sociales, donde lo que es podría ser de otro modo. De tal suerte que el conocimiento práctico no puede prever con certeza cuáles van a ser los resultados de las acciones emprendidas sobre la sociedad. Por lo tanto, sería injusto y contradictorio que el gobierno buscando el bien común, conculque derechos fundamentales de las personas.

2) Colombia

Bello-Montes (2014) del Instituto Latinomaericano de las Naciones Unidas-ILANUD de Colombia, ha realizado estudios sobre el uso de la fuerza por parte de las fuerzas policiales, a cuyo término sostiene que:

“Examinar las alternativas al uso de la fuerza es un elemento esencial en los nuevos escenarios, dado que se busca un policía cercano a la población, involucrado en los procesos de resolución de conflictos y mediación en las comunidades, orientado a la prevención y desarrollando mecanismos diferentes para el control de situaciones que puedan afectar la convivencia. En esta línea, es importante analizar el uso de armas no letales y su impacto en las funciones policiales en otro tipo de escenarios” (2014: 56).

Por otro lado, luego de analizar los rasgos generales de las instituciones policiales en América Latina, Dammert (2005) estableció que los cuerpos policiales deberían ser las instituciones titulares del monopolio del uso de la fuerza legítima del Estado. De tal manera que en el marco del Estado de derecho, se pueda recurrir al uso de la fuerza para restablecer el orden social. Añade la autora que, en muchas ocasiones se hace un uso ilegítimo de la fuerza, lo cual deriva en el incremento de ciudadanos fallecidos por acción de las policías o a la violación de otros derechos fundamentales (Como así lo demuestran los datos estadísticos registrados en Brasil y Argentina, Ecuador, Venezuela y Perú). Estos aportes son relevantes para mi investigación, por cuanto en el conflicto social de Pichanaki se registró un alto costo social, a consecuencia de la intervención policial.

b. Estado de la cuestión a nivel nacional

1) La Defensoría del Pueblo (2012) investigó varios aspectos relacionados con la Policía Nacional del Perú y su participación en los conflictos sociales. Respecto a la función policial concluyó que la “operatividad es la capacidad de ejecutar una función de manera eficiente. En tal sentido, para este organismo, la operatividad policial en un conflicto social, es la capacidad de la PNP para restablecer el orden público protegiendo los derechos fundamentales de las personas. Este aporte permite tener un mejor conocimiento respecto a la definición de función policial, así como el rol, responsabilidades y forma de actuar de la PNP durante los conflictos sociales. Este mismo organismo, ha evaluado los desenlaces de los conflictos sociales en el Perú, y concluye que las cifras demuestran un grave problema que compromete a las entidades del Estado, especialmente a las fuerzas del orden, quienes en la fase de escalamiento y crisis del conflicto intervienen para restablecer el orden público. Pero también a las dirigencias sociales que lideran las protestas, ya que ellas deben llevarse siempre por la vía democrática y el diálogo, y no con acciones violentas e ilegales. Por otro lado, respecto a los actores sociales durante los conflictos sociales, la Defensoría del

Pueblo (2012) concluye que en un escenario de violencia son dos los grupos de personas que están en riesgo. Por un lado se ubica a los participantes directos de las acciones que por lo general tienen una actitud confrontacional, y por otro lado, están las fuerzas del orden que tienen la responsabilidad de restablecer el orden público. En ese sentido, considerando que durante los conflictos sociales existe un alto grado de violencia y agresividad entre los participantes, situación que en muchos casos deriva en costos sociales, la Defensoría del Pueblo al respecto estableció que:

“Además de la PNP y los partícipes directos de un conflicto, están las personas que no participan en las acciones de protesta, pero que pese a ello, sufren de manera directa o indirecta sus consecuencias. Entre ellas se ubica a las personas que no participan del conflicto, pero que por diversas circunstancias están presente en el lugar de las protestas y, por lo tanto, sufren sus consecuencias directas (moradores y trabajadores de la zona, peatones, ciudadanos impedidos de transitar por el bloqueo de las vías de comunicación, etc.)” (Defensoría del Pueblo, 2012: 61).

Por lo tanto, siendo la PNP, el organismo encargado constitucionalmente de mantener y restablecer el orden público, es muy importante la conclusión a la que arriba la Defensoría del Pueblo. Para este organismo, ante un conflicto social, el Estado no solo tiene el deber de restablecer el orden público alterado, sino que además debe proteger los derechos fundamentales de las personas que se ven en peligro. Dicha amenaza podría ser producto de las medidas de protesta, o de las acciones policiales orientadas a restablecer el orden interno en busca del bienestar general” (Defensoría del Pueblo, 2012: 60).

2) Respecto al accionar de la Policía Nacional en los conflictos sociales, luego de investigar el conflicto social minero de Tintaya, Torres (2014) concluye que:

“La criminalización de la protesta es una manifestación de la violencia simbólica que implica la articulación de los poderes del Estado, empleando instrumentos policiales y judiciales hacia el hostigamiento y represión de aquellos que ejerzan su derecho a la protesta. EL uso entre la represión y el uso legítimo del monopolio estatal de la violencia radica en entender a la vida, a la salud y a la integridad física como derechos fundamentales indispensables, irrenunciables y bienes jurídicos tutelados en una intervención policial” (2014: 95).

3) Luego del diagnóstico efectuado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos-IDH de la PUCP (2013), respecto a la situación de seguridad y el respeto de los derechos humanos en el Perú, estableció que:

“La labor de la Dirección de Operaciones Policiales-DIROES, en zonas dedicadas a la extracción de recursos naturales, se lleva a cabo en dos escenarios, los mismos que pueden interactuar según la manera en que se desarrollan los posibles conflictos sociales o ataques armados contra los delincuentes comunes, o delincuentes terroristas. De esta manera tenemos una etapa “preventiva”, que comprende actividades de patrullaje, seguridad de las instalaciones fijas, y una etapa “activa”, en la que se enfrenta a una crisis generada (ataques, minería ilegal, bloqueos, secuestros, etc.), en las que su accionar es contundente con el empleo de todas sus fuerzas y/o el apoyo de las unidades policiales locales, respetando los derechos humanos, a fin de lograr la restitución del orden público y la paz ,instrumentos necesarios para el normal desarrollo de las actividades ciudadanas en la zona del conflicto” (2013: 18).

Los aspectos señalados, son importantes por cuanto abordan el rol del Estado y de sus instituciones para el restablecimiento del orden público alterado por los conflictos sociales. Asimismo, se señalan temas relacionados con el accionar de los dirigentes del FREDAMP y de sus agremiados durante el conflicto de Pichanaki. Sin embargo, no se ubicaron investigaciones relacionadas con las

coordinaciones intra-institucionales que se realizan en el ámbito de la policía, a fin de garantizar la efectividad policial, y el respeto de los derechos humanos durante las movilizaciones sociales. Por lo tanto mi tesis se orienta a analizar este aspecto concreto en el accionar de la PNP durante el conflicto social de Pichanaki.

1.3. Marco normativo sobre el orden público durante los conflictos sociales

La protesta es un derecho reconocido a todo ciudadano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos-DUDDHH, que en su Artículo 9°, señala que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas” (1948: 37). En tal sentido, para garantizar este derecho, las Naciones Unidas ha elaborado el “Código de Conducta para Funcionarios Públicos Encargados de Hacer Cumplir la ley”, cuyo Artículo 2° establece que en el desempeño de sus funciones, los funcionarios encargados de cumplir y hacer cumplir la ley, en todo momento respetarán y protegerán la dignidad humana, y defenderán los derechos humanos de todas las personas (1979, 4). Esta misma norma en su Artículo 3°precisa que los funcionarios podrán usar la fuerza sólo en aquellos casos en que sean estrictamente necesario, y en la medida que el cumplimiento de sus tareas lo requieran (1979: 5).

Asimismo, con la finalidad de garantizar la protección de los derechos humanos por parte de los Estados, la Organización de las Naciones Unidas - ONU (1980) estableció los denominados “Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”. Estos principios en su parte preliminar establecen que el respeto de los derechos humanos, deben conciliar con el uso de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de cumplir y hacer cumplir la ley (1990: 3). Asimismo, se incluye como principio básico N° 14 que al disolver reuniones ilícitas, pero no violentas, los funcionarios encargados de cumplir y

hacer cumplir la ley, evitarán el uso de la fuerza, y en caso de no ser posible, limitarán su empleo al mínimo necesario (1990: 8).

En concordancia con este ordenamiento normativo, la Carta Marga de 1993, en su Artículo 2°, numeral 12, reconoce el derecho a la protesta, al precisar que todo ciudadano tiene derecho a reunirse pacíficamente sin armas. Sin embargo, 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 competente, la que solamente puede prohibirlas por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas (1993: 3). Todo ello en cumplimiento al marco normativo internacional emitida en materia de respeto de derechos humanos, las que tienen carácter vinculante para el Estado peruano.

En tal sentido, con la finalidad de garantizar la seguridad, el orden y la convivencia pacífica, el Estado peruano tiene como una de sus instituciones tutelares a la Policía Nacional del Perú-PNP, cuyo rol fundamental se establece en el Artículo 166° de la Carta Magna (mantener y restablecer el orden público, 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 (1993: 41). En este contexto, la propia Constitución Política, así como el Decreto Legislativo N° 1148- Ley de la PNP, reconocen a la Policía Nacional como una institución del Estado. Se le otorga funciones, atribuciones y facultades en materia de prevención, combate e investigación de aquellos delitos y faltas estipulados en el Código Penal y otras leyes especiales.

Asimismo, la Constitución Política señala que la PNP, se rige se rige por sus propias normas y reglamentos. En ese sentido; en el Artículo 9° de su Ley, se establece entre sus funciones “garantizar, mantener y restablecer el orden público” (2012: 4). Esta función se regula en el Artículo 9° del Reglamento de la ley de la PNP que al respecto establece: “Mantener la seguridad y tranquilidad públicas, para permitir el libre ejercicio de los derechos fundamentales de la persona

consagradas en la Constitución y las leyes. Mantener y/o restablecer el orden público, haciendo uso de la persuasión o medios disuasivos en forma racional y progresiva, protegiendo la vida y la integridad física de las personas y las propiedades pública y privada” (2012: 9).

En tal sentido, a fin de cumplir con su finalidad fundamental y funciones asignadas, la ley de la PNP (2012) contempla dentro de su estructura orgánica, a Órganos de Línea y Descentralizados. Forman parte de ellos, la Dirección Nacional de Operaciones Policiales-DINOES; las Regiones, Frentes Policiales y Unidades Especializadas. Estas unidades son las encargadas del cumplimiento de la finalidad fundamental en todo el ámbito nacional. En el caso concreto de la DINOES, de acuerdo a su Manual de Organización y Funciones-MOF, tiene como misión. “prevenir combatir el terrorismo y prestar apoyo a las DIRTEPOLs a nivel nacional, en el mantenimiento y/o restablecimiento del orden público y la seguridad ciudadana, cuando su capacidad operativa sea rebasada (2015: 7).

Por su parte la Región Policial Huancayo, de la cual depende la División Policial Chanchamayo, tiene como misión garantizar el cumplimiento de la finalidad fundamental de la PNP establecida en el Artículo 166° de la Constitución Política, en el Departamento de Junín (MOF-VIII-DIRTEPOL-HYO, 2015: 38).

En este contexto, para garantizar el respeto de los derechos humanos durante el restablecimiento del orden público, la PNP ha elaborado un “Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial”, que al respecto señala que la función policial es la actividad que regula y mantiene el equilibrio entre la existencia individual y el bien común, señalando restricciones y limitaciones a los derechos y libertades, bien común. Esta norma establece además restricciones y limitaciones a los derechos y libertades, así como faculta recurrir a la coacción cuando sea necesario para garantizar la convivencia social (2006: 8). Para el cumplimiento de sus funciones, la PNP ejerce el poder coercitivo del Estado,

respetando, promoviendo y garantizando los derechos Humanos (Manual de DDHH aplicados a la función policial, 2006: 9).

Por lo tanto, para materializar los aspectos contenidos en la citada norma, la PNP aprobó el “Manual de Control de Multitudes”, que tiene como finalidad:

“Proporcionar un instrumento normativo que regule la organización, responsabilidades, instrucción, entrenamiento y evaluación de las prácticas de técnicas y tácticas de control de multitudes por las Direcciones Territoriales, Direcciones Especializadas y demás dependencias policiales. Garantizar una eficiente capacitación y entrenamiento en el uso y manejo de los medios y dispositivos tácticos (Formaciones, Equipos de Respuesta, de Dispersión, de Técnicas Defensivas No Letales a Manos Vacías, de Soporte básico de vida) aplicables en las operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público, en concordancia con las necesidades y exigencias del servicio policial”. (Manual de Control de Multitudes, 2012: 6).

En el ámbito operativo, la Ley de la PNP señala que para cumplir con su finalidad institucional, la policial ejecuta operaciones debidamente planificadas. Este planeamiento se materializa en los denominados “Planes de Operaciones” que son elaborados para cada aspecto concreto de la función policial. Para las operaciones de orden público, los planes de operaciones contemplan medidas provisionales, que tiene como finalidad enfrentar de manera efectiva las diversas alteraciones del orden público. Estos planes consignan en forma precisa, clara y ordenada las responsabilidades funcionales de los diversos niveles de comando que participan en las operaciones.

Bajo este marco normativo, para el caso concreto del conflicto social de Pichanaki, la DINOES cuenta con un documento normativo de carácter permanente denominada “Orden de Operaciones Conflictos Sociales”. Esta norma establece como su misión:

“Mediante el empleo de sus recursos humanos y logísticos propios, la DINOES ejecutará operaciones de apoyo a la Región Policial de Huancayo, dentro de su campo funcional y ámbito de responsabilidad, el día “D” a horas “H” ejecutará operaciones de prevención e intervención, antes, durante y después de los conflictos sociales, en el marco de la ley y la Constitución Política, con la finalidad preservar el derecho a la vida, a la salud, a la propiedad pública y privada, manteniendo y restableciendo el Orden Público, garantizando el cumplimiento de la ley y el Estado de Derecho, observando irrestrictamente los derechos humanos” (Orden de Operaciones “Conflictos sociales”, 2015: 5).

Para las protestas sociales de Pichanaki, la División Policial de Chanchamayo, elaboró su propio plan denominado “Orden de Operaciones Paro Indefinido PLUSPETROL”, que tiene como misión:

“Mediante el empleo de sus recursos humanos y logísticos propios, el día 11FEB2015 a horas “H”, ejecutará operaciones policiales de apoyo dentro de su campo funcional y ámbito de responsabilidad, antes, durante y después del paro indefinido que se viene ejecutando por el Frente de Defensa Ambiental de Pichanaki, Perene, Satipo y Oxapampa contra las actividades de la empresa PLUSPETROL y la empresa Minera San Ignacio de Morococha (SIMSA), desde el día 09FEB15, a fin de garantizar el orden público, la seguridad de las personas y el patrimonio público y privado en la jurisdicción de la DIVPOL Chanchamayo” (Orden de Operaciones “paro indefinido PLUSPETROL”, 2015: 4).

Bajo este amparo normativo y procedimental se ejecutaron las operaciones policiales durante los conflictos sociales en el Distrito de Pichanaki que son materia de mi investigación.

CAPITULO 2

El conflicto social de Pichanaki: Limitaciones en la intervención de la DINOES

“Los DINOES vestimos uniforme camuflado, la gente nos tiene miedo y respeto. Creen que la DINOES mata, por eso debemos salir al último, siempre ha sido así. No me explico por qué nos atacaban con odio, parece que el hecho de ser DINOES les originaba rabia. Algo está pasando con esa gente”.

(Seudónimo “Conquistador”, Suboficial PNP).

Para el cumplimiento de su finalidad constitucional, la PNP, hace uso del poder coercitivo que tiene el Estado, observando, promoviendo y garantizando los derechos humanos (Manual de DDHH aplicados a la función policial, 2006: 9). Esta definición asigna un rol eminentemente preventivo y proactivo a la institución policial. Por lo tanto debe orientar sus esfuerzos bajo una óptica integral pacifista de los problemas sociales. Esta visión es compartida por las autoridades entrevistadas. Es el caso del “Gato” (autoridad local), para quien las políticas de Estado deben estar orientadas a evitar los conflictos, a través de la información oportuna y adecuada a la población respecto a los proyectos a implementarse. Cuando el problema ya se convulsionó-dice el entrevistado- “es un error enviar policías para que lo solucionen, ya que terminan enfrentándose a la gente”.

En tal sentido, con la finalidad de conocer con mayor amplitud las causas, consecuencias y principales características del conflicto de Pichanaki, a continuación se abordarán estos aspectos. Asimismo, se analizará de manera integral los protocolos de intervención policial en materia de conflictos sociales

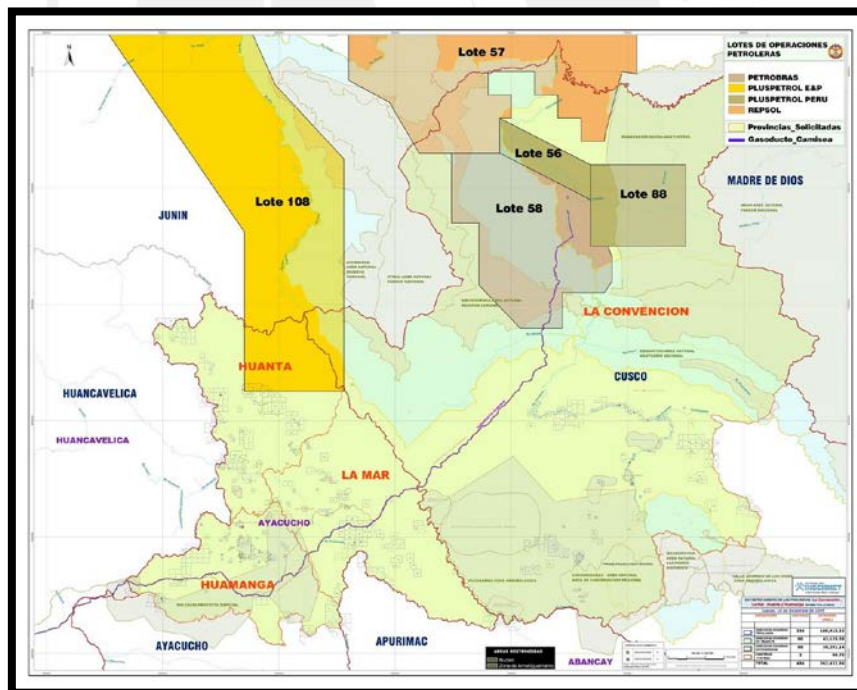
derivados de los conflictos sociales, y su observancia durante la problemática materia de investigación.

3.1. Conflictos sociales de Pichanaki: principales características

Para Wher un conflicto social es aquella situación en la que los actores (personas, grupos, organizaciones, gobiernos), asumen una conducta conflictiva frente a otros, a quienes considera que tienen metas incompatibles respecto a las suyas (Wher, 2002: 1). Los conflictos sociales registrados en Pichanaki, tienen como causa principal, la oposición de una parte de la población a la implementación de las políticas públicas extractivas en la zona.

Mapa N° 1

Lote 108 que comprende el proyecto de exploración PLUSPETROL



Fuente: Ministerio de Energía y Minas-MINEM 2015.

Los antecedentes de la conflictividad socio-ambiental en Pichanaki se remonta al año 2013, cuando las empresas PETROPERU y PLUSPETROL

suscribieron un Contrato para la exploración y explotación del lote de hidrocarburos 108. Conforme se desprende del mapa precedente, el proyecto comprende territorios de las comunidades nativas de la selva central ubicadas en los departamentos de Pasco, Junín, Ayacucho, Ucayali y Cuzco.

Para sus actividades de exploración PLUSPETROL implementó una oficina de coordinación en Pichanaki, e instaló un “polvorín” en la Base Militar “Juan Valer Sandoval” del Ejército Peruano. Ello originó que el Frente de Defensa Ambiental de Pichanaki -FREDAMP¹, con fecha 30AGO2014 solicitara al gobierno central el retiro de PLUSPETROL del Distrito de Pichanaki. Ante la negativa del gobierno el 22SET2014 se inició un “paro indefinido” que culminó el 25SET2014 con la suscripción de acuerdos entre el Estado y el FREDAMP.

La estrategia de los dirigentes basada en la oposición al modelo económico y defensa del medio ambiente, tuvo éxito y logró el apoyo de la población de Pichanaki. Este respaldo se tradujo en la masiva participación de los ciudadanos en el “paro indefinido” que se inició el 9FEB2015 y derivó en costos sociales (en agravio de policías y civiles). La característica principal de este conflicto fue el alto grado de agresividad y violencia con que actuaron los manifestantes. Según los actores entrevistados, esta situación obedece a que Pichanaki es una zona que históricamente convive con la violencia social y criminal. Así lo afirma “Poeta” (Autoridad local) al señalar que “En Pichanaki hay sicarios, prontuariados que se infiltran en las movilizaciones para atacar a la policía”. Esta apreciación es corroborada por “Rambo” en el sentido que:

‘Pichanaki es conflictivo, las personas son belicosas, provienen de distintos lugares. Cada quien quiere imponer su propia forma de vida. Hay antipatía hacia la Policía, por eso la agreden, y quieren hacer valer sus derechos a la fuerza. No era una protesta normal, eran actos vandálicos, sangrientos,

¹ , Presidente del Frente de Defensa Ambiental de Pichanaki- Roberto Carlos CHAVARRIA VILCATOMA.,

atentaban contra la vida de los policías, con piedras, con botellas de combustible y clavos; con armas de fuego” (Seudónimo “Rambo”, Suboficial PNP).

Lo señalado por “Poeta” y “Rambo” es ratificado por “Aguila” (Oficial PNP), para quien “Pichanaki siempre ha sido una zona violenta, por la presencia de terroristas y de narcotraficantes. Al personal se le instruyó de esta situación para que sepan a dónde están yendo y a qué tipo de manifestantes se enfrentarán”. Sucede lo propio con “Atila” (Oficial PNP) cuando indica que: “Pichanaki siempre ha sido una zona violenta, por la presencia de ex integrantes del MRTA. Muchos terroristas se han quedado con armas y esas las utilizan durante los conflictos sociales en la zona”. Sobre este mismo aspecto “Kamexa” (Comunicador social) refiere que “Pichanaki sí respeta a la policía, pero no los de Sangani y Perené. Ahí hay gente del MOVADEF² que se infiltran en las protestas. Ellos buscan el costo social y lo lograron”.

Respecto a la infiltración terrorista en la protesta, así como a la presunta vinculación de los dirigentes de Pichanaki con organizaciones terroristas, en sus manifestaciones policiales³, los dirigentes Roberto Carlos Chavarría Vilcatoma, e Hilario Soto Castro, Presidente y Secretario de Actas del Frente de Defensa Ambiental de Pichanaki, respectivamente, niegan tales situaciones. Ambos señalan que el objetivo del paro y de las movilizaciones era expulsar definitivamente a la empresa PLUSPETROL de la Selva Central, y no tenía intereses ni motivaciones políticas. Añaden que los actos violentos se dieron por la exaltación de los pobladores a consecuencia del violento accionar policial.

Respecto al uso de la fuerza en forma desmedida y desproporcionada por parte del personal policial, las Naciones Unidas, a través del Comité de Derechos

² Movimiento por la Amnistía y Derechos Fundamentales-MOVADEF, para los analistas en temas de terrorismo, es un organismo vinculado a la organización terrorista “Sendero Luminoso”.

³ Rendidas ante la Departamento de Investigación Criminal de Chanchamayo. Atestado N° 023-2015-REG.POL.JUNIN/DIVPOL-CH/DEINCRI-AJ-CHYO del 23JUL2015.

Humanos, efectuó observaciones al Quinto Informe periódico del Perú 2013, concluyendo que::

“El Comité aprecia con preocupación las denuncias por el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza, incluido el uso de armas letales, por miembros de las fuerzas del orden y de seguridad en el marco de las protestas sociales, que en algunos casos da lugar a pérdidas de vidas” (Comité de DDHH de la ONU, 2013:87).

Este mismo Informe recomienda que el Estado peruano debe seguir adoptando medidas orientadas a la prevención y eliminación efectiva del empleo excesivo de la fuerza por parte de los integrantes de las fuerzas del orden. Para ello propone reforzar la capacitación del personal policial en aspectos referidos al uso de la fuerza y armas de fuego. En concordancia con estas advertencias, en las observaciones finales hechas respecto al Perú el año 2012, por parte del Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas (CAT), muestra su preocupación por que hasta la fecha no se haya emitido ninguna condena en torno a los incidentes registrados en Celendín, Bagua y Bambamarca, respecto al uso excesivo y desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas del orden.

Si bien es cierto, que existen imputaciones mutuas respecto a la agresividad y violencia de los manifestantes durante el conflicto social de Pichanaki, así como al empleo excesivo de la fuerza por parte de efectivos policiales. Es preciso señalar que los conflictos registrados en esta localidad, no siempre han derivado en costos sociales. Es el caso de las movilizaciones realizadas el año 2014 en contra de la misma empresa PLUSPETROL, donde no se registraron enfrentamientos, ni daños a la propiedad. Esta situación evidencia que existieron otros aspectos que influyeron en la protesta social materia de investigación. Sobre el particular la entrevistada “Doctora” (funcionaria del gobierno central) señala que “no se puede aplicar un Plan de Operaciones similar al usado el año 2014 porque se tratan de escenarios diferentes a pesar de ser el

mismo conflicto social. Fue un error trasladar personal policial que no conoce la localidad ni los móviles de las protestas”.

De similar apreciación son los actores “Gato”, “Abel” y “Rayo”, en el sentido que se pudo evitar el costo social, si es que el personal policial no hubiese respondido a las provocaciones de los manifestantes. El primero señala: “En las reuniones se acordó que la policía sólo actúe como veedor para evitar enfrentamientos. Por cuanto había gente de mal vivir que provocaban a la policía. Los dirigentes del Frente de Defensa querían provocar a la policía para que se enfrenten y haya costo social. Eso lo sabían desde el 2014. Finalmente lograron su objetivo” (seudónimo “Gato”, autoridad local). Los otros actores afirman:

“La policía cayó en la provocación. Para enfrentarse se requiere dos bandos. La gente busca que la policía sea el otro bando. No debíamos caer en sus provocaciones, al final la gente se cansa por nuestra indiferencia. Si el policía no se vuelve en el otro bando, no habrá enfrentamiento”. (Seudónimo “Abel”, Oficial PNP).

“Pichanaki siempre ha actuado con violencia durante los conflictos sociales. Conozco a mis paisanos, son bravos, pero cuando se les entiende y atiende bien se calman. Si no caes en su juego de enfrentarse o agredirlos, los dirigentes se quedan sin piso para su estrategia de victimizarse” (Seudónimo “Rayo”, Suboficial PNP).

“Cristian” concuerda con los citados actores en cuanto a que se pudo evitar el costo social, si es que la policía no respondía a las provocaciones de los protestantes. Sin embargo, discrepa con los otros actores en cuanto a que la población de Pichanaki (distrito) no es violenta como se cree: “La población de Pichanaki no es agresiva. Los que vienen de Sangani, Perené y otros lugares son los agresivos. Inclusive capturaron (los de Pichanaki) a tres policías cuando

estaban disparando. Solamente les metieron algunos golpes luego les soltaron advirtiéndoles que no sigan disparando” (Seudónimo “Cristian”, testigo civil).

Lo dicho por “Cristian” en parte dialoga con lo afirmado por el actor “Chino”, en el sentido que la población reaccionó en contra de la policía, debido a los excesos cometidos por algunos efectivos: “Los efectivos al repeler la toma del cuartel militar hicieron uso indiscriminado de bombas lacrimógenas. Muchas de ellas cayeron en las casas de la población que nada tenía que hacer con el paro. Cuando reclamaron a los efectivos por lo sucedido, éstos lejos de pedir disculpas agredían a la población causando indignación de todos. Finalmente ello originó a que se enfrente a la Policía” (Seudónimo “Chino”, autoridad del gobierno central).

Los medios de comunicación social jugaron un rol importante en el conflicto social de Pichanaki, por cuanto según algunos actores entrevistados, influenciaron en la población para que apoye al paro. Así lo afirma el actor “Borrego” (Oficial PNPI), al señalar que: “Habían dos radios que deliberada e irresponsablemente incitaban a la gente para que ataque a la policía. Decían los policías están matando a la gente, bajen las comunidades nativas y toda la selva central a apoyar a nuestros hermanos de Pichanaki” (Seudónimo “Borrego”, Oficial PNP). El actor “Gato” ratifica esta situación al señalar que:

“El uso de armas por parte de la policía fue difundida por Radio Montana y pedían que la gente salga a defender a sus hermanos nativos porque la policía los estaba matando. La gente salió masivamente a enfrentarse a la policía. Las balas fueron en contra de la población, ahí fue la tragedia, luego de que una bala le cae a un joven que luego falleció”. (Seudónimo “Gato”, autoridad local).

De lo señalado, se concluye que el conflicto social de Pichanaki se remonta al año 2013, en que el Estado suscribió el convenio con PLUSPETROL para la exploración del lote 108. La oposición de la población a este proyecto se manifestó

a través de movilizaciones y paralizaciones pacíficas, que derivaban en reuniones de coordinación y Mesas de Diálogo con las autoridades del gobierno central. Sin embargo, las protestas del 10 de febrero 2015 se tornaron en violentos enfrentamientos con la policía, dejando como saldo un fallecido y diversos heridos (civiles y policías). Para los actores policiales y algunas autoridades, la agudización de las protestas obedece a la infiltración de elementos terroristas, y de delincuentes comunes en las movilizaciones. Asimismo, se atribuye vinculación de los dirigentes del FREDAMP con organizaciones violentistas. Además de las sindicaciones de los actores policiales, no se cuenta con evidencias que sustenten estas imputaciones. Por su parte los dirigentes niegan tales acusaciones, y señalan como causa de los enfrentamientos, a la reacción de la población frente a los excesos, y al empleo de armas de fuego por parte de la PNP en su afán de repeler a los manifestantes.

3.2. Causas y consecuencias de los conflictos sociales de Pichanaki

La causa principal de los conflictos sociales de Pichanaki es la oposición de los dirigentes a la política económica de extracción de recursos naturales, así como la protección de medio ambiente.

En ese sentido, a continuación se presentarán las causas y consecuencias del conflicto socio-ambiental de Pichanaki.

3.2.1 Causas

Para un análisis más focalizado del conflicto, las causas han sido agrupadas en los siguientes ejes:

- a) Oposición de la población a la política económica extractiva de recursos naturales

Como antes se sugirió, la oposición del Frente de Defensa Ambiental de Pichanaki al proyecto PLUSPETROL, se focalizó en la política económica y medio

ambiental. Estos aspectos pudieron haberse superado en su etapa primigenia, con una actitud proactiva de las autoridades del gobierno central, para dialogar con la población y atender sus demandas de manera oportuna. Conforme así lo señala la propia Defensoría del Pueblo en su evaluación hecha a la conflictividad social en el Perú durante el año 2012⁴. Este organismo concluye que es un serio problema que la policía intervenga únicamente para restaurar el orden público. Añade el órgano defensorial que también es un error que los dirigentes que conducen las protestas, recurran a métodos ilegales de protesta, y no al diálogo y otras vías democráticas de solución de los conflictos.

Lo señalado, ha sido corroborado por varios de los actores entrevistados, para quienes el conflicto de Pichanaki pudo neutralizarse en su fase inicial, a través de acciones proactivas y preventivas por parte de las autoridades. Con tales acciones se pudo evitar los costos sociales. Es el caso del actor “Poeta” (autoridad local) para quien el Estado tiene mucha responsabilidad en el conflicto ya que el Ministerio de Energía y Minas no informó ni capacitó a la población respecto a las bondades y beneficios que recibirían del proyecto PLUSPETROL. Se debe dialogar e informar a la población antes de que se inicien los paros y movilizaciones, el entrevistado “Rambo” (suboficial PNP), confirma esta posición cuando señala: “Debió haberse coordinado mejor antes de la intervención de la Policía. La coordinación falló a nivel de las autoridades de alto nivel. Debió haberse tomado las precauciones para llegar a un diálogo éntrelos Ministerios del Interior y Energía y Minas con los dirigentes”.

La solución oportuna y pacífica de los conflictos sociales sugeridas por los entrevistados antes mencionados, se puede lograr si es que como plantea el Centro de Investigación y Documentación Socioeconómica-CIDSE. Los Estados democráticos cumplen con su responsabilidad de autorizar las movilizaciones y

4 Violencia en los conflictos sociales-Informe Defensorial 2012-Defensoría del Pueblo

marchas de protesta, así como de proteger a sus participantes. Bajo cuyo enfoque se debe entender a la protesta y movilización como formas a través de las cuales la ciudadanía ejerce públicamente su libertad de expresión y de asociación, ante la imposibilidad de ser oídos mediante el diálogo. En ese sentido, las cifras revelan que en el conflicto de Pichanaki no se atendieron oportunamente los reclamos de la población que se oponía a la implementación de la política económica extractiva de recursos naturales. No existió efectividad en las relaciones inter institucionales o intergubernamentales que plantea Jacint (2002) en su “modelo de entrelazamiento”. Este enfoque está basado en la participación de todos los responsables de los diversos niveles de gobierno, en la toma de decisiones estatales, así como en su implementación. Lo propuesto por Jacint concuerda con Stein (2006), en el sentido que para que una política pública sea óptima, no solo depende de su contenido y orientación, sino de su adecuada implementación. Estos aspectos no se tomaron en cuenta en Pichanaki, motivo por el cual el conflicto fue escalando hasta estallar el 10 de febrero 2015.

b) Inadecuada socialización por parte del Estado del proyecto PLUSPETROL

Para muchos actores, el principal error del Estado en torno al proyecto PLUSPETROL fue la falta de información a la población sobre los beneficios y bondades que éste representa para las comunidades. Así lo afirma el actor “Gato”: “El Estado también tiene responsabilidad por no haber atendido a tiempo las demandas de la población. Mientras que los dirigentes inclusive utilizaban los colegios en horas de clase para mal informar a los estudiantes sobre la contaminación que haría PLUSPETROL”.

c) Reacción tardía del Estado para solucionar el conflicto

Otros entrevistados señalan que en el Estado y la sociedad se ha institucionalizado la frase “Mata policías y el Estado te hará caso”. Con ello hacen alusión a la reacción tardía de las autoridades para afrontar los conflictos sociales.

Como así lo sostiene “Coco” (Oficial PNP), para quien los manifestantes saben que si matan a un policía el conflicto termina y les dan la razón, por eso son agresivos y salen preparados a todo. En ese mismo sentido “Diego” (Oficial PNP) afirma que “no es posible que esperen que maten a un policía para recién preocuparse y atender las demandas de los manifestantes”. Otro actor policial “Atila” ratifica lo señalado en el sentido que “en el Perú se ha instaurado el dicho “mata policías y te harán caso. Por ello es que actúan con violencia contra el personal y se producen los enfrentamientos. Si te atacan a matar tienes que defenderte”. Los dirigentes del FREDAMP tienen otra perspectiva sobre estos hechos. Por el contrario sostienen que en todo momento evitaron enfrentamientos con la policía. Es el caso de su presidente, Carlos Chavaría quien señala que estuvo presente en las movilizaciones, con la finalidad de “evitar que los manifestantes se excedan en sus actos violentos”.

De la misma idea que los anteriores actores policiales, son “Inca” y “Borrego”, aunque con algunos añadidos concretos respecto a lo que sucedió en Pichanaki:

“Las decisiones políticas también son importantes. Después de los hechos llegaron los Ministros a negociar y cedieron todo, pero antes nadie atendía a la población. La policía es finalmente la que paga los platos rotos. En el ámbito político se debe analizar esta problemática para evitar más muertes” (Seudónimo “Inca”, Oficial PNP).

“El accionar policial se ve afectado por el aspecto político. El problema de fondo no lo resuelve la policía, sino la instancia política. Recién se interesaron cuando hubo un muerto y heridos de por medio. Reaccionaron tarde y terminaron cediendo a las pretensiones de los dirigentes. Eso siempre pasa. Cuando hay muertos termina el conflicto” (Seudónimo “Borrego”, Oficial PNP).

El entrevistado “Gato” (autoridad local) coincide con los actores policiales “Inca” y “Borrego” respecto a la influencia del factor político en los conflictos sociales. Éstos atribuyen al Estado la responsabilidad del costo social de Pichanaki, por no haber atendido a tiempo las demandas de la población. De similar posición es el Secretario de Actas del FREDAMP⁵, al señalar que: “Ante el fracaso de las promesas hechas por los Congresistas Jhony Cárdenas y Federico Pariona de instaurar una comisión que permita solucionar los problemas que venía trayendo la empresa PLUSPETROL, el Presidente del FREDAMP convocó a la realización del paro indefinido a partir de 9FEB2015”.

d) Discurso y accionar opositor de los dirigentes del FREDAMP

Los intereses y motivaciones personales del Presidente del FREDAMP, también jugaron un rol protagónico en el conflicto social de Pichanaki. A esta situación Dahrendorf (1999) denominó “distribución dicotómica de la autoridad”. Bajo cuyo enfoque la principal fuente estructural de los conflictos es la desigual distribución del poder entre las personas y entre los grupos, y no la desigual distribución de la propiedad. Esta posición es concordante con lo planteado por Garrido (2003), para quien los conflictos grupales o sociales, se originan por los intereses que tienen las personas de acuerdo al rol y la función que tienen en la estructura social. Respecto a estos intereses el actor “Cristian” (testigo civil) sostiene que “el paro fue pacífico, la gente de Pichanaki ya no quiere violencia. Cuando apareció Chavarría las cosas cambiaron”. “Hubo gente infiltrada. Carlos Chavarría estuvo en el Andahuaylazo” puntualiza “Ninja” (Oficial PNP).

Otros actores, ratifican el protagonismo e influencia del presidente del Frente de Defensa en las movilizaciones, y sobre todo en el costo social. Es el caso de “Gato” y “Doctora”:

⁵ Hilario SOTO CASTRO

“El conflicto se inició en abril del 2014. Fue pacífico al comienzo, pero cuando el dirigente Carlos Chavarría asumió el liderazgo, empezó a mal informar a la gente y empezó a tener seguidores de Sangani y Perené donde hay gente violenta”. En la primera mesa de diálogo no participó Carlos Chavarría. En la segunda sí, ahí deciden tomar medidas radicales. Se prepararon con explosivos para atacar a la policía” (Seudónimo “Gato”, autoridad local).

“Actores radicales capitalizaron este espacio de necesidades y demandas e diversos sectores de la población de Pichanaki. Este conflicto fue aprovechado por diversos sectores como líderes antimineros o de posición radical al actual gobierno. Es el caso del presidente del Frente de Defensa. Hubo Congresistas que aprovecharon la situación para a través de los medios de prensa para “atemorizar” a las autoridades incluía a la PNP, presentando este episodio como un “nuevo baguazo”. (Seudónimo “Doctora”, autoridad del gobierno central)

Respecto al accionar de este dirigente y de otros actores políticos en el conflicto de Pichanaki, se pronunció el Diario “El Comercio” en un artículo titulado “¿Qué desató el conflicto de Pichanaki?”, y señala:

“Discurso radical. Roberto Carlos Chavarría Vilcatoma nació en Pichanaki en 1976, e hizo el Servicio Militar Obligatorio en la zona de 1990 a 1996, ello le permitió conocer las necesidades de la población y la geografía. Chavarría participó en el “Andahuaylazo” en enero del 2005, que cobró la vida de cuatro personas. De hecho había llevado a habitantes de Pichanaki para que participen en el levantamiento. A pesar de que niega haber tenido un liderazgo en ese conflicto, fue condenado a nuevos años de cárcel y estuvo recluso siete años en el Penal de San Jorge, ha sido capaz de desarrollar un discurso etnocacerista sumamente articulado y convincente

en contra de lo que él llama modelo neoliberal y a favor de la protección del medio ambiente” (Diario el Comercio, 25 de febrero 2015: 9).

Por su parte el Diario “La República, publicó un artículo denominado “Perfil conocido”, en el que da cuenta de una entrevista realizada al Presidente del FREDAMP Carlos Chavarría, en la que éste señala:

"Yo solo busco defender al pueblo de Pichanaki. No pertenezco a ninguna organización política. Pueden buscar mi nombre en los registros de organizaciones políticas y no van a encontrar mi nombre. No tengo intenciones políticas. No tengo ni dinero para hacer una campaña política. Yo solo estoy comprometido en una lucha social y en este marco puedo ser hasta encarcelado. Efectivamente, intervine en el 'Andahuaylazo', eso no lo voy a negar. Pero decir que Antauro está digitando las protestas no es cierto. No tengo ninguna coordinación con Antauro y deslindo cualquier relación con él" (Diario La República, 23 de febrero 2015: 7).

Como se desprende de la entrevista, Carlos Chavarría niega haber tenido un discurso radical y haber empleado métodos violentos durante la protesta de Pichanaki. Por el contrario, añade, que las autoridades buscan “desacreditar a los dirigentes y criminalizar la protesta”. Esta posición es corroborada por el Centro de Investigación y Documentación Socioeconómica (CIDSE), que al respecto señala que América Latina la protesta es objeto de una represión directa y de procedimientos judiciales para protesta legítima en delito- aún más cuando se trata de grandes proyectos de inversiones” (CIDSE, 2011: 2).

Si bien es cierto que las causas del conflicto de Pichanaki son de diversa índole; sin embargo, de la investigación no se ha establecido que alguna de las señaladas, haya tenido mayor primacía respecto a las otras. Todas han contribuido de diversas formas durante en el proceso del conflicto. Unas en su generación; otras en su escalamiento, así como en la crisis y su detonación del día

10 de febrero 2015. En tal sentido, a continuación se abordarán las consecuencias derivadas de tales causas.

3.2.2. Consecuencias

Dammert (2005) sostiene que el empleo de la fuerza por parte de las instituciones policiales en América Latina, para restablecer el orden público, se hace en forma ilegítima. Señala la autora que a consecuencia de ello se han incrementado las muertes de ciudadanos por parte de los policías, así como la violación de otros derechos fundamentales. Uno de los países con estos registros es el Perú. De similar posición es Delgado (2011), al señalar que el libre ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas, la policía debe respetar estrictamente la normatividad que regula su accionar. Ello implica la prohibición de cometer arbitrariedades, abusos o excesos, así como la obligatoriedad de responder por las consecuencias que deriven de su incumplimiento.

Sobre este aspecto, es muy importante la conclusión a la que arriba la Defensoría del Pueblo (2012), en el sentido que durante los conflictos sociales, el Estado a través de las fuerzas del orden, no solo debe restablecer el orden público, sino que también tiene que garantizar y proteger los derechos fundamentales que se ven amenazados. Dichas amenazas pueden ser a consecuencia de las medidas de protesta, o producto del accionar policial orientado a restablecer el orden. En el caso concreto del conflicto de Pichanaki, se dio esta situación. Prueba de ello es el alto costo social, tanto por el lado del personal policial (57 heridos), como de los manifestantes civiles (36 heridos y un fallecido⁶). Así lo estableció al término de sus investigaciones la Inspectoría

⁶ Ever Perez Huaman(25)

General PNP⁷. En ese sentido, las consecuencias del conflicto de Pichanaki, se han aglutinado en los siguientes aspectos:

a) Costo social en agravio del personal policial

De las entrevistas y documentos analizados durante la investigación, se desprende que esto es consecuencia de los ataques producidos por los manifestantes. Así se concluye en el Informe Administrativo Disciplinario Policial, que en su acápite “I” señala: “se ha determinado que los manifestantes que se reunieron en la ciudad de Pichanaki, desconociendo la autoridad que representa la Policía Nacional, actuaron con agresividad y violencia hacia los efectivos policiales durante la protesta que programaron desde el 09FEB2015”. Añade este documento en su numeral “J” que según el Dictamen Pericial⁸ el menor Juan Vargas Díaz presenta impactos de agrupación producidos por proyectiles tipo múltiple para escopeta calibre 12GAUE, arma de fuego que no es de uso policial” (Inspectoría General PNP, 2015: 24, 25). Varios actores ratifican esta posición, como es el caso de “Coco”, “Norteño” e “Inca”:

“El conflicto fue violento. Nos atacaron con piedras, bombas molotov y palos. No querían diálogo. Nunca he visto tanta agresividad contra la policía. Nunca nos han lanzado bombas molotov”. (Seudónimo “Coco”, Oficial PNP).

“El conflicto de Pichanaki fue extremadamente violento. Hubo personas civiles armadas. Con ellas lesionaron a los policías y a sus propios compañeros”. (Seudónimo “Norteño”, Suboficial PNP).

“Existió violencia y utilización de la gente. Los dirigentes tiraron la piedra y escondieron la mano. Quieren pasar como inocentes. El fallecido dicen que era inocente que no tenía nada que ver en la protesta. Hay videos en los

⁷ Informe Administrativo Disciplinario N° 11-2015-IG-PNP-DIRINV-CEI-EQ N° 1. 7SET2015

⁸ Dictamen Pericial de Balística Forense N° 201/15.

que se le ve con ondas atacando a la policía. Nada justifica la violencia, pero así se dieron las cosas”. (Seudónimo “Inca” Oficial PNP).

Lo anteriormente señalado, difiere con lo afirmado por Torres (2014), quien luego de analizar el conflicto social minero de Tintaya Antapaccay del año 2012, respecto al accionar policial concluyó que fue violento y con excesos. Con tales arbitrariedades (detenciones ilegales, heridos y muertos), se han vulnerado derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida, a la salud, a la libertad e integridad física. Si bien es cierto que se han dado explicaciones al respecto, ninguna justifica el exceso de violencia en la actuación policial (2014: 77). Concuera con dicha afirmación, el resultado de las investigaciones administrativas policiales, así como las versiones de los actores que se detallarán en el siguiente acápite.

b) Costo social en agravio de personas civiles

De los datos obtenidos en la investigación, se desprende que esto es producto del empleo de armas fuego y equipos de control de multitudes por parte de los efectivos policiales. Así lo establece el citado Informe Administrativo Policial, que en su acápite “O” señala: “El proyectil extraído de la cadera lado derecho de occiso Ever Pérez Huaman, corresponde al proyectil para cartucho de fusil automático calibre 7.62x39mm N° de serie 802407 afectado al SO2. PNP. Ismael Antoni GALICIA DOMINGUEZ⁹. En tal sentido el referido Suboficial PNP ha contravenido los procedimientos operativos vigentes” (Inspección General, 2015: 29).

Esta aseveración es ratificada por la entrevistada “Doctora” (autoridad del gobierno central) que al respecto señala: “Por los reportes recibidos de las fuerzas oficiales y los medios de comunicación nacional, se desprende que el personal de

⁹ Según Dictamen Pericial de Balística Forense N° 12877-12879 y Dictamen de Balística Forense N° 197/15 del 17 de febrero 2015.

la DINOES usaron armas letales pese a no corresponderle en esta intervención”. Confirman esta afirmación los actores “Cristian” y “JEMA”:

“Cerca del cuartel un joven de los manifestantes tiró una bomba molotov contra los policías. Ahí empezó todo. Los policías comenzaron a disparar. Se veía como pasaban las balas e impactaban en las casas. Una bala cayó en la puerta de un hotel”. (Seudónimo “Cristian”, testigo civil).

“Las cosas estaban pacíficas hasta que empezó el enfrentamiento con la policía. Los policías disparaban por todo lado y resultaron heridos gente que no participaba en las protestas, como es el caso de mi primo Fredy¹⁰. Le cayó una bala en el tórax. Lo tuvimos que llevar a Satipo para que lo atiendan. No había pase hacia la Merced y Huancayo”. (Seudónimo “JEMA”, testigo civil).

Respecto a los costos sociales, Sánchez (2008) señala que, las limitaciones a los derechos de las personas, pueden darse únicamente cuando existe una amenaza “inminente” y “reconocible” del orden o la seguridad pública, y no simples sospechas o presunciones. De similar postura es la Defensoría del Pueblo(2012) cuando sostiene que en un conflicto social violento, están en riesgo dos grupos de personas. Por un lado están los civiles que participan directamente en el conflicto con una actitud confrontacional, así como el personal policial encargado de restablecer el orden público. Estas posiciones permitirán entender con mayor amplitud las causas del alto costo social registrado en Pichanaki.

c) Consecuencias económicas

Como consecuencia del conflicto social, se suspendieron las actividades de exploración que venía realizando PLUSPETROL en la zona de Pichanaki, con lo cual se ha interrumpido la ejecución del proyecto orientado a la extracción de

¹⁰ Fredy Jaime Vargas Montes. Diagnóstico: Traumatismo torácico abierto por PAF. Hospitalizado en Satipo.

recursos naturales. Esta paralización ha postergado los ingresos fiscales producto del canon, sobre canon y regalías que el citado proyecto originarían en beneficio del Estado en su conjunto, y de las comunidades de Pichanaki en particular.

d) Consecuencias socio-políticas

Por el costo social registrado en Pichanaki se han deteriorado las relaciones entre el Estado y la población de esta zona. Esta situación limita el reinicio de las Mesas de Diálogo orientadas a lograr la licencia social para la exploración y explotación del Lote 108. Este conflicto ha generado también inestabilidad jurídica e impredecibilidad por parte del Estado peruano, y con ello, pérdida de confianza en el país por parte de los inversionistas.

De lo señalado, se concluye que las consecuencias del conflicto social de Pichanaki fueron diversas, las mismas que son recurrentes con las que se producen en otros conflictos sociales que se producen en el país.

3.3. Protocolos de intervención policial DINOES y División Policial Chanchamayo: Análisis pre y post conflicto de Pichanaki

Villalobos (2009) plantea que la policía enfrenta situaciones de riesgo que no pueden ser previstos en ningún manual de procedimientos. De ello se desprende como propone Cardozo (2012), que el conocimiento práctico, la experiencia, no puede prever con exactitud cuáles serán los resultados en un conflicto. Estas situaciones son corroboradas por los policías entrevistados, en el sentido que los protocolos policiales están bien elaborados, pero que no se cumplen en el terreno. Señalan que son diversas las razones que influyen en su inobservancia, siendo uno de ellos el aspecto psicológico del personal policial. Al respecto “JEMA” indica: “La situación salió de control debido a que los policías eran jóvenes y se asustaron cuando la gente en gran cantidad se iba hacia donde

estaban los policías resguardando el cuartel del ejército”. (Seudónimo “JEMA”, testigo civil). Por su parte “Charapa” y “Abel” indican:

“Poco sirve que se coordine y actúe de acuerdo a los protocolos, cuando los demás efectivos no saben cómo actuar y malogran todo. Corrían por todos lados y se enfrentaban a la gente. Por eso hubo muchos policías heridos por todos lados” (Seudónimo “Charapa”, Suboficial PNP).

“Lo psicológico es importante considerar para el éxito de las operaciones. Los DINOES viven con la violencia ello afecta el estado psicológico, tienen conflictos emocionales. La salud mental debe verse más minuciosamente en el personal PNP” (Seudónimo “Abel”, Oficial PNP).

Otro de los aspectos que los entrevistados señalan como causantes del incumplimiento de los protocolos policiales, es el inadecuado equipamiento para el control de disturbios. Estas falencias repercuten negativamente en el personal policial, por cuanto no les brindan seguridad para sus vidas e integridad física. Los cascos y escudos se rompen con los impactos de las piedras y no protegen la integridad física del personal. Ello genera temor y hace que los policías se defiendan de los ataques con otros medios, a consecuencia de ello se registran costos sociales. Así lo confirman “Aguila” y “Rojo”:

“El personal DINOES está preparado física y psicológicamente para enfrentar los problemas, pero ello se limita cuando se carece de los equipos, agentes químicos y condiciones necesarias para cumplir nuestras funciones. Si tendríamos buenos equipos y los agentes químicos suficientes, podríamos afrontar los conflictos tranquilamente. Los que tenemos se rompen” (Seudónimo “Aguila”, Oficial PNP).

“La política institucional y los protocolos sí están bien. Lo que falla es el aspecto logístico. Ello afecta al personal, van con lo que tienen, unos van con varas, otros solamente con escudos. Si estaríamos bien equipados nos

sentiríamos más seguros y haríamos menos uso de los agentes lacrimógenos, y no usaríamos las armas” (Seudónimo “Rojo”, Oficial PNP).

Fotografía N° 1

Casos y escudos de la PNP rotos durante el conflicto social de Pichanaki



Fuente: Comisaría de Pichanaki

Los protocolos policiales están bien, señalan los actores entrevistados, pero no se cumplen porque el estado de ánimo del personal policial se ve afectado a consecuencia de que no tienen las condiciones mínimas en su alojamiento. Esta limitación origina que el personal de apoyo busque resolver el conflicto lo antes posible para regresar a sus unidades. Así lo afirma “Beckam” (sub Oficial PNP) para quien “el factor humano es muy importante. Si falla el policía, falla la

operación. Nos llevan a provincias y no existen las condiciones mínimas para alojarnos. Por eso la gente está alterada y quiere que termine rápido el conflicto para regresar a Lima. Eso es peligroso”. Por su parte “Marco” señala: “No existieron las condiciones de alojamiento y alimentación necesarias para el personal. Tuvimos que dormir sobre las carpetas y alimentarnos por nuestra cuenta. No nos querían vender comida. Eso afecta el estado de ánimo del personal”. (Seudónimo “Marco”, Oficial PNP). “Rayo” e “Inca” ratifican estas afirmaciones:

“El aspecto logístico y de alojamiento afectó al personal. Tres días sin descansar ni alimentarse bien afecta a cualquiera. Me parece que eso originó malestar y generó violencia y desesperación entre el personal”. (Seudónimo “Rayo”, Suboficial PNP).

“El personal de apoyo no tuvo las condiciones mínimas para su descanso. En La Comisaría de Pichanaki hay ambientes para que descansen cuarenta efectivos. Durante el conflicto había más de mil quinientos efectivos en su interior. El personal dormía sentado en el suelo- los que podían. Hacían turnos para sentarse. Otros dormían en la calle. Eso no está bien e influyó en el estado anímico de los policías” (Seudónimo “Inca”, Suboficial PNP).

Fotografía N° 2

Personal PNP descansando en el piso de la Comisaría de Pichanaki



Fuente: Comisaría de Pichanaki

Fotografía N° 3

Personal PNP durmiendo en la calle de Pichanaki (costado de la Comisaría)



Fuente: Comisaría de Pichanaki

Las limitaciones logísticas del personal policial durante el conflicto social de Pichanaki, fue advertida también por la entrevistada “Doctora” (funcionaria del gobierno central), cuando señala: “El personal viaja sin pago de viáticos, responsabilidad que debe ser asumida por la DIRECFIN. No cuenta con el equipamiento necesario, corresponde a la DIRLOG. No se toma provisiones para el auxilio médico; que corresponde a la DIRSAN. Estar preparados para una posible evacuación de heridos de gravedad, con la DIRAVPOL. “Así encontraremos una cadena de responsabilidades que no se toman en cuenta y no se asumen.

Para lograr la efectividad funcional, además de los recursos logísticos y las condiciones laborales necesarias, se requiere de capacitación y especialización del personal. Estas premisas básicas de administración de personal no se cumplieron en Pichanaki, e impidieron la observancia de los protocolos. Tal es el caso de los principios establecidos en la Orden de Operaciones “Conflictos Sociales” y “Paro Indefinido PLUSPETROL 2015” de la DIROES y DIVPOL Chanchamayo, respectivamente, como son: a) Actividad conciliadora, para propiciar el diálogo que permita lograr acuerdos consensuados; b) Ponderación y medida, para no caer en provocaciones, enfrentamientos o excesos; c) Racionalidad y proporcionalidad, en el uso de los medios destinados al mantenimiento y restablecimiento del orden público; d) Humanismo, para el respeto de los derechos humanos; e) Obediencia, acatamiento consciente de las disposiciones contenidas en los documentos policiales (Directivas, Planes y Ordenes de Operaciones).

Para los entrevistados, la falta de capacitación del personal de la División Policial Chanchamayo, para intervenir en conflictos sociales, influyó negativamente en la operación de Pichanaki. Esta limitación trastocó el planeamiento, la coordinación e impidió que se observe los principios y protocolos de intervención. Es el caso de “Atila” (Oficial PNP), para quien “Todo el personal

debe estar capacitado en control de disturbios, para que apoyen en los conflictos y sepan cómo actuar. El personal de las Comisarías no sabe cómo enfrentar a los manifestantes. Se separan del grupo y actúan por su cuenta, ahí son atrapados y agredidos, generando problemas para las demás fuerzas que tienen que ir en su apoyo. Ahí se produjo los enfrentamientos”. Más enfático sobre esta deficiencia es el actor “Zancudo” (Suboficial PNP), cuando señala que “el personal básico lejos de ser un apoyo es un estorbo. Se tuvo que romper los protocolos para ir en su apoyo. Se dejó de velar por la propiedad privada y pública para ver cómo protegerlos y puedan salir del lugar. Son nuestros hermanos policías. No tenían varas ni cascos. Estaban con su uniforme de control de tránsito”.

El Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial, señala que los jefes operativos son responsables de que las operaciones policiales se realicen con tino, ponderación y observancia de los derechos humanos. Estas prohibiciones han sido incluidas en la Orden de Operaciones elaborada para la intervención policial de Pichanaki, que al respecto establece:

“El uso de armas de fuego, se hará sólo cuando se hayan agotado los medios de persuasión para restablecer el orden alterado o, cuando se viera atacado y no hubiera otra opción más que la de defenderse con las armas, teniendo presente que la legítima defensa se da cuando concurren las circunstancias siguientes: Agresión ilegítima, necesidad racional del medio empleado para impedir la o repelerla. Se excluye para la valoración de este requisito el criterio de proporcionalidad de medios, considerándose en su lugar, entre otras circunstancias, la intensidad y la peligrosidad de la agresión, la forma de proceder del agresor y los medios de que se disponga para la defensa y la falta de provocación suficiente de quien hace la defensa” (Orden de Operaciones “Conflictos Sociales”, DINOES 2015: 27).

A partir de las entrevistas realizadas concluyo que el personal policial conoce los protocolos que debe observar para el uso de armas de fuego, así como

las excepciones para su uso, y las responsabilidades que derivan de su incumplimiento. Sin embargo, también se conoció por las entrevistas recibidas que muchos efectivos de la DINOES han interiorizado en sus mentes “o matas o te matan”. Prueba de ello es lo dicho por “Zancudo” (Suboficial PNP), “prefiero afrontar un proceso penal vivo y preso, antes que estar muerto y dejar a mi familia abandonada”. Añade este entrevistado “el 2009 en Bagua obligaron al personal policial que deje su armamento y vaya al conflicto solamente con equipos antimotines. Los nativos los agarraron y mataron con sus flechas al Mayor Bazán¹¹ y a otros colegas”.

Un aspecto puntualizado por “Zancudo”, que amerita un análisis más profundo, es el hecho de que “a raíz de los sucesos de Bagua, el personal de la DINOES ya no arriesga. No se deja llevar por las órdenes o por lo que dicen los jefes”. Esta situación se evidencia de lo señalado por varios de los actores policiales- aunque no lo dicen de manera contundente, dejan entrever esta suerte de insubordinación tácita, a la prohibición de llevar armas de fuego a los conflictos sociales. Prueba de ello es lo señalado por “Ninja” (Oficial PNP): “Los DINOES hablaban, hay que llevar nuestros fierros (armas). Me voy (muero) pero me llevo (mato) a tres”. A ello se adiciona lo dicho por el actor policial “Nativo”: “pese a que se les dijo que no llevaran armas, la gente antigua (policías con varios años de servicios) de la DINOES y la USE suelen llevar sus armas. Suelen decir que es su seguro ante cualquier situación”.

Otros actores concuerdan con “Zancudo”, respecto a que “el fantasma del Baguazo¹² persigue al personal DINOES y a los nativos”. Aspecto al que atribuyen los costos sociales que se registran en los conflictos sociales donde

¹¹ Mayor PNP Felipe Bazán Soles, desaparecido en la “Curva del Diablo-Amazonas” el 5 de junio del 2009 durante el conflicto social del denominado “Baguazo”.

¹² Conflicto social registrado en junio del 2009 en la Provincia de Bagua-Región Amazonas, en oposición de las comunidades indígenas a Decretos Legislativos que autorizaban la exploración y explotación de recursos naturales dentro de sus territorios. El conflicto culminó con el enfrentamiento entre nativos y personal de la DINOES, en el que fallecieron 25 policías y 10 nativos.

interviene la DINOES. Así lo señala “Beckam” (Suboficial PNP) “habían cientos de nativos con flechas y actuaban con mucha violencia en contra de nosotros. Algunos hacían alusión a lo que ocurrió en Bagua. Nos miraban con odio y atacaban”.

Sobre este mismo tema el actor “Ninja” (Oficial PNP) señala “a la DINOES le persigue el estigma del baguazo. No superan lo ocurrido en Bagua. Tienen rencor, odio, hasta hoy no superan, sobre todo cuando ven a los nativos. Los DINOES estaban armados y metían bala por todo lado. Se debe tomar en cuenta esta situación para futuras operaciones policiales “. Otros actores policiales tienen posiciones similares a las de “Ninja”, es el caso de “Wally” e “Inca”, para quienes:

“La DINOES y los nativos tienen un problema que resolver. Ambos se ven como enemigos por el caso de Bagua. En ambos grupos (nativos y policías) el tema de Bagua era parte de sus comentarios. Ello hizo que ambos se vieran como enemigos y agudizó el problema. Prueba de ello es la gran cantidad de heridos en ambos lados. La DINOES no debe ir a dónde hay nativos. Mientras no se supere el tema psicológico de Bagua, la posibilidad de enfrentamientos entre ellos es alto. En ese escenario el planeamiento y los protocolos de intervención no funcionan” (Seudónimo “Wally”, Oficial PNP).

Fue un error enviar a la DINOES para que asuman las operaciones en Pichanaki. Existiendo el antecedente de Bagua, considero que no era conveniente que la DINOES vaya a Pichanaki. Hay un aspecto psicológico que influye en este personal respecto a los nativos” (Seudónimo “Inca”, Suboficial PNP).

Respecto al “fantasma del baguazo” y la influencia de este evento en las actitudes del personal DINOES y los nativos, el actor “Poeta” señala que los nativos no actuaron en la movilización como organización. Firmaron acuerdos con

el Estado y rechazaron el paro¹³, pero hubo nativos que de manera aislada participaron en las movilizaciones. Añade el entrevistado, “el nativo no ve a la DINOES como su enemigo, pero sí a los policías de carreteras, porque los intervienen en el camino, ello lo consideran una violación a sus derechos de transitar libremente en sus territorios”.

Lo señalado por “Poeta”, ha sido corroborado por los dirigentes nativos “Gandhi” y “Apu”, quienes además añaden que las organizaciones nativas, no ven a los policías como enemigos. Por el contrario la respetan y colaboran con ella en los aspectos de seguridad y orden dentro de sus comunidades, salvo que los policías cometan abusos o violen sus costumbres o no entiendan su cosmovisión. En cuyos casos hacen llegar sus reclamos de manera formal a las autoridades competentes. Sin embargo, añaden que en las movilizaciones donde sus comunidades no participación de manera corporativa y organizada (como lo sucedido en Pichanaki), la conducta de los nativos que participan aisladamente en ellas, puede ser diferente.

Lo afirmado por “Poeta” evidencia las razones por las que en el conflicto social de Pichanaki se emplearon armas de fuego, tanto por parte de los manifestantes, como por el personal policial que derivaron en el alto costo social (93 heridos y un fallecido). Estos factores influyeron en que no se respeten los protocolos y las prohibiciones normativas. Tal situación es corroborada por “Diego” (Oficial PNP), para quien “en Pichanaki nos atacaban por el solo hecho que somos DINOES parecía que se habían preparado para matarnos. Nunca he visto tanta agresividad. Inclusive tenían armas. Por eso es que hay tantos heridos de bala”. Resulta más preocupante aún lo dicho por “Abel” y “Ninjia”:

¹³ Pronunciamiento de la Asociación Regional de Pueblos Indígenas-ARPI, Central de Comunidades Nativas de la Selva Central-SECONSEC y otras agrupaciones rechazando la manipulación política de dirigentes locales en las movilizaciones de Pichanaki. En este documento invocan a los nativos a no dejarse sorprender ni utilizar por dichos dirigentes.

“Pese a que se les dijo que no llevaran armas, la gente antigua de la DINOES y la USE suelen llevar sus armas. Suelen decir que es su seguro ante cualquier situación. Los DINOES sienten venganza hacia los protestantes, yo lo he podido notar. Se debe revertir esta situación”. (Seudónimo “Abel”, Oficial PNP).

“Los DINOES hablaban hay que llevar nuestros fierros (armas). Me voy, pero me llevo a tres. Hubo extremada violencia en Pichanaki. El nativo rechaza al DINOES y viceversa. El baguazo se generaliza, muchos ni han estado ahí pero lo asumen. El rencor lo tienen en el corazón, se debe superar este trauma psicológico” (Seudónimo “Ninja”, Oficial PNP).

Los resultados del conflicto social de Pichanaki evidencian lo advertido por Delgado (2011), en el sentido que el orden público no se puede entender como un fin en si mismo, sino que debe servir para lograr un objetivo de valor más general. Bajo ese enfoque, se da una dicotomía respecto a que el mantenimiento, o restablecimiento del orden público. O sirve para garantizar las políticas públicas orientadas al bienestar general, o se debe priorizar la salvaguarda y defensa de las libertades y derechos individuales. Esta dicotomía ha sido señalada por varios entrevistados, como es el caso del actor policial “Diego” “también se debe coordinar con el Ministerio Público. El Policía no ataca, se defiende y defiende al Estado. La Fiscalía pide que nos detengan cuando nos denuncian por supuestos abusos. Eso no es justo. Nuestras vidas también está en peligro, también tenemos derechos”. De similar posición son “Poeta” y “Kamexa”.

“No se cuenta con registros que permitan al Ministerio Público denunciar a los dirigentes como responsables de lo sucedido. “La Fiscalía y el Procurador dicen que no hay evidencias para denunciar a los dirigentes. Falló inteligencia para obtener estas pruebas” (Seudónimo “Poeta”, autoridad local).

“La Policía responde a las políticas del Estado, por cuestión de cálculos tiene una reacción tardía o no actúa. El policía se cuida, ya que cuando hay problemas y costos sociales lo abandonan, lo dejan solo, lo dejan a su suerte” (Seudónimo “Kamexa”, comunicador social).

Lo señalado por “Kamexa” confirma lo dicho por Jordana (2002), en el sentido que el establecimiento de responsabilidades en la administración pública es casi inevitable en la actualidad. Pero el problema radica en qué medida esta situación lejos de impedir conductas disfuncionales, o garantizar el cumplimiento de los protocolos y las normas, contribuyen a incrementar este problema. Al respecto, Villalobos García sostiene que “no se debe confundir control con represión. Para la administración policial los temas de control y supervisión deben entenderse como estrategias de aprendizaje que contribuyan a su desarrollo y el mejoramiento de su actuación, y no como un mecanismo inhibitorio” (Villalobos García, 2009: 27).

En cuanto al establecimiento de responsabilidades derivadas del conflicto social de Pichanaki, existen posiciones discrepantes entre los entrevistados. Para los dirigentes del FREDAMP y civiles entrevistados, la policía actuó con “extremada violencia”, y se “criminalizó la protesta”; mientras que los policías señalan que “cumplieron con la ley”, “defendieron a la sociedad y el Estado amparados por la constitución”. Al respecto con bastante objetividad el actor “Gato” señala que. “El Estado tiene responsabilidad por no actuar a tiempo y para hacer cumplir la ley e imponer el principio de autoridad. Inclusive el Ministerio Público debió actuar antes para sancionar a los dirigentes. Éstos utilizaban los colegios y horas de clase para mal informar a los estudiantes sobre el proyecto PLUSPETROL, y no les pasa nada” (Seudónimo “Gato”, autoridad local).

3.4. Clasificación de las limitaciones en los mecanismos de coordinación entre la DINOES y las direcciones territoriales de la PNP

Terril y Paoline (2005) proponen que el análisis de las coordinaciones en el ámbito de las instituciones policiales, se deben abordar bajo tres perspectivas, las mismas que han sido tomadas en cuenta para analizar el presente sub capítulo, siendo éstas las siguientes:

a) Influencia de la organización

Los jefes operativos de la PNP coinciden en que la Orden de Operaciones elaborada por la DIVPOL Chanchamayo fue variada inconsultamente en Lima por los escalones superiores. Esta situación influyó negativamente en el resultado de la intervención. Por cuanto, con dicha variación la DINOES actuó en primera instancia, y no el personal policial de la zona, como inicialmente se había planificado y coordinado. Así lo señala “Inca” “la Orden de Operaciones fue formulada por el jefe de Chanchamayo. La Dirección de Operaciones Policiales desde Lima la varió varias veces. Ello debido a la existencia de otros conflictos que demandaban personal”. Ratifican este hecho “Abel” y “Wally”:

“Se varió la Orden de Operaciones. Las fuerzas de la zona fueron a la Oroya y no pudieron regresar a Pichanaki por el bloqueo de las vías. Por eso es que participó directamente el personal de Lima-DINOES. No conocían a la gente, ni los conocían a ellos. Considero que ello influyó en el resultado final. El jefe operativo fue designado a último momento”. (Seudónimo “Abel”, Oficial PNP).

“En Lima se varió el planeamiento por los problemas sociales que se registraron en otras zonas. Personal de Chanchamayo fue a la Oroya para desbloquear la vía, por eso la DINOES fue a Pichanaki. Debió ser al revés” (Seudónimo “Wally”, Oficial PNP).

Las coordinaciones entre los jefes operativos de la DINOES y de la DIVPOL Chanchamayo se vieron limitadas por la carencia de radios trans-receptores para las comunicaciones. Si no existe una buena comunicación y coordinación las operaciones fracasan advierten. Utilizaron los celulares personales de los efectivos policiales, pero no sirvieron para el cumplimiento efectivo de la misión. Así lo señala el actor “Coco” (Oficial P^{NP}) para quien durante el operativo las coordinaciones no se dieron por la falta de radios. “Recurrieron a los celulares del personal pero estaban ocupados o apagados, y no se puede obligarlos a que los utilicen porque son de propiedad del efectivo policial”, enfatizó. Refuerza esta posición el actor “Norteño” (Suboficial PNP) al señalar que “si tuviéramos radios todos escucharíamos las órdenes y disposiciones. Eso mejoraría el Estado anímico del personal”.

b) Influencia de los aspectos situacionales

Los aspectos situacionales también fueron una limitante para las coordinaciones en el operativo policial de Pichanaki. Entre ellos, la falta de capacitación y la inexperiencia del personal, el inadecuado equipamiento y alojamiento, el aspecto psicológico, etc. Estas variables influyeron en el estado de ánimo y la actitud de los policías que se tradujo en improvisaciones y no acatamientos de las disposiciones. Ello se sustenta en lo afirmado por “Conquistador” (Suboficial PNP) “falló la coordinación entre los jefes operativos. No se asignaron responsabilidades y sectores. Hubo mucho desorden en nuestros desplazamientos por la falta de comunicación”. Más enfáticas son las apreciaciones de “Rayo” y “Ninja”:

“Hubo coordinación entre los jefes, pero falló el operativo. No hubo coordinación ni control cuando el conflicto estalló. Los DINOES dispararon sin control cuando la turba quiso atacar el cuartel y causar destrozos en algunas casas. Algunos jefes decían alto, no disparen, pero nadie los escuchaba. Nadie hacía caso” (Seudónimo “Rayo”, Suboficial PNP).

“Hubo problemas en la comunicación entre jefes operativos, se hacía por teléfono y era difícil comunicarse con todos a la vez. No se podía comunicarse, escuchábamos disparos, ordenábamos que no disparen, pero todos negaban que estaban disparando” (Seudónimo “Ninja”, Oficial PNP).

c) Influencia de las características personales del policía

En cuanto a las limitaciones en las coordinaciones derivadas de las características personales de los jefes y el personal policial DINOES y DIVPOL Chanchamayo, los entrevistados identifican algunos aspectos. Entre ellos, la falta de liderazgo y errores en la toma de decisiones. Al respecto el actor “Abel” señala: “todo se desbordó por la falta de liderazgo de los Oficiales de Lima. No les hacían caso. Ellos actuaron de manera distinta al personal de la zona. Los de Lima vienen golpean y se van”. Faltó liderazgo del jefe operativo y poco conocimiento de la zona para asumir el control de las operaciones afirma “Borrego” (Oficial PNP). Refuerzan esta situación “Inca” y “Abel”, para quienes:

“Los jefes no están preparados para afrontar los conflictos. Les falta criterio. No hay especialistas en crisis. Cada jefe actúa según su criterio. No hay negociación ni liderazgo para la solución pacífica. No hubo quien negocie con la gente. Solamente se actuó para reprimir. Eso está mal”. (Seudónimo “Inca”, Suboficial PNP).

“También fallaron las coordinaciones operativas entre los jefes. “Cuando la turba pasó por frente de la Comisaría para ir a tomar el Cuartel EP, donde estaban las máquinas de PLUSPETROL, no debimos habernos enfrentado. Se hubiese grabado los desmanes y ataques, para luego denunciar a los responsables. Si de todas maneras iban a generar destrozos. Por las puras nos hemos metido en problemas. Ahí falló la toma de decisión del jefe operativo” (Seudónimo “Abel”, Oficial PNP).

De lo analizado se concluye que el conflicto social de Pichanaki tuvo características singulares, derivadas por un lado, de aspectos socio-culturales de sus pobladores; de las posiciones y formas de acción confrontacionales de los dirigentes del FREDAMP. Así como, a consecuencia del empleo excesivo de la fuerza por parte de los efectivos policiales. También influyeron en el resultado del conflicto la inacción, o acción tardía e inadecuada del Estado en su conjunto para solucionar oportuna y pacíficamente el conflicto. Toda vez que se esperó que se agudice y llegue a su crisis, en cuya etapa se registraron enfrentamientos entre policías y manifestantes. En ese sentido, en el capítulo siguiente, se analizarán cómo se realizaron las coordinaciones policiales para la intervención de la DINOES en el conflicto de Pichanaki, así como las limitaciones y causas de estas falencias.

CAPÍTULO 3

La DINOES y los conflictos sociales: competencias y mecanismos de coordinación policial

“Como venimos de bases antiterroristas, pensamos como tal, si te atacan reaccionas. Un efectivo DINOES mató al civil en Pichanaki. No tenemos un chip para cambiar nuestra forma de pensar de un momento a otro, de antiterrorista a antidisturbios”.

(Seudónimo “Coco”, Oficial PNP).

La Dirección Nacional de Operaciones Policiales (DINOES) es un órgano de línea dentro de la estructura de la Policía Nacional del Perú, cumple una función eminentemente pública y social. Por lo tanto, su accionar debe orientarse bajo lineamientos de gestión pública. Sobre el particular, Villalobos (2002) propone tres aspectos fundamentales: 1) legalidad- estricta sujeción a la ley; 2) legitimidad y consenso-Validación social del accionar policial, y 3) eficiencia- función policial orientada al logro de resultados verificables empíricamente. En ese sentido, a continuación se abordará aspectos referidos a las competencias y funciones de la PNP en materia de conflictos sociales. Asimismo, se analizará la tipología y los mecanismos de coordinación policial que se hicieron para la intervención en Pichanaki

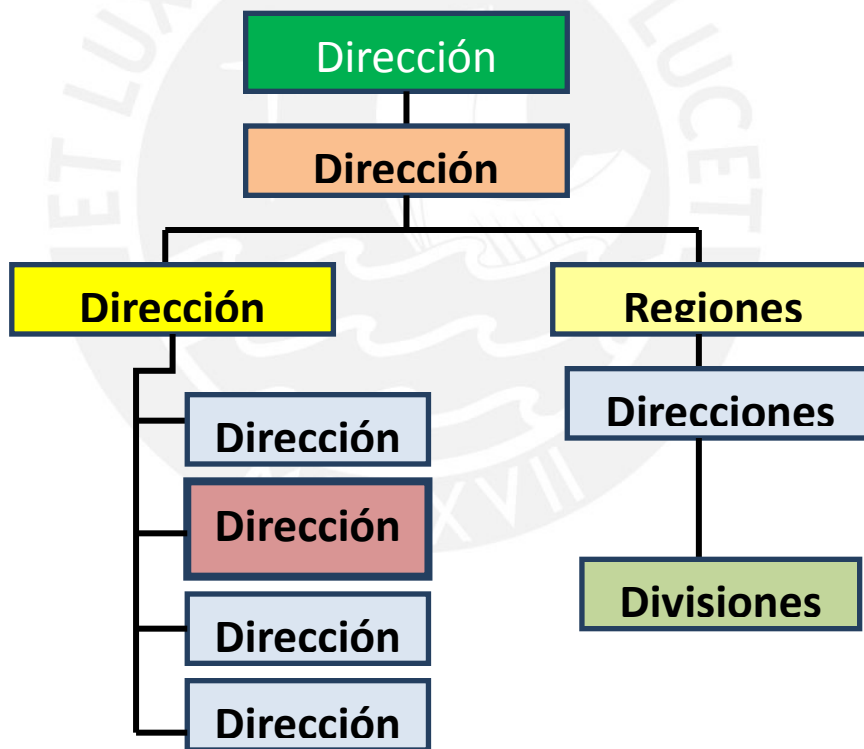
3.1. Funciones y responsabilidades de la Policía Nacional del Perú en los conflictos sociales

La Constitución Política y la Ley de la PNP, reconocen a la Policía Nacional como una institución del Estado. Se le otorga funciones, atribuciones y facultades en materia de prevención, combate e investigación de los delitos y faltas

contempladas en el Código Penal y leyes especiales. La PNP depende del Ministerio del Interior, con competencia funcional a nivel nacional, para actuar en los aspectos señalados en el Artículo 166¹⁴ de la Carta Magna. Su función está enmarcada dentro del ejercicio de poder de policía del Estado, con irrestricto respeto de las libertades y derechos fundamentales. En el siguiente gráfico se presenta los órganos de línea de la PNP, entre las cuales se encuentra la Dirección de Operaciones Especiales.

Gráfico N° 1

Órganos de línea de la Policía Nacional del Perú



Fuente: Dirección General PNP-Estado Mayor General

Elaboración: Propia

¹⁴ La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras.

La Ley de la Policía Nacional del Perú¹⁵ establece entre sus funciones: garantizar, mantener y restablecer el orden interno; mantener la paz, seguridad, tranquilidad y orden público; velar por la seguridad de los bienes y servicios públicos. El cumplimiento de estas funciones se realiza a través de operaciones policiales debidamente planificadas que son ejecutadas por sus órganos de línea y desconcentrados. Entre éstos se encuentran la Dirección Ejecutiva de Fuerzas Especiales (del cual depende la DINOES), así como las Regiones y Divisiones Territoriales (entre ellas la División Policial Chanchamayo).

El orden público para Gonzales de Cossío (2010) es la convivencia pacífica entre los integrantes de una comunidad, y está asociado a la noción de paz pública. Funciona como una limitante a las facultades de las personas para la realización de ciertos actos. Para el citado autor el orden público es un instrumento mediante el cual el Estado impide que ciertos actos particulares afecten intereses primordiales de la sociedad. Esta conceptualización del orden público, así como las funciones y competencias de la PNP en materia de restablecimiento del orden público, está interiorizada en las autoridades locales. Tal es el caso del funcionario público “Poeta”, para quien “la policía es la institución encomendada por ley para restablecer el orden público”. Sucede lo propio con el funcionario “Chino” cuando señala que “la policía es la primera que enfrenta los conflictos sociales por ser su función mantener el orden público y la gobernabilidad a nivel nacional”.

Sánchez (2008) coincide con estos actores y señala que el orden público se traduce en una situación de tranquilidad y seguridad públicas, en el normal desarrollo de las actividades cotidianas, el libre goce de las libertades y derechos individuales seguridad públicas, así como en el ejercicio de las competencias y atribuciones de las autoridades políticas. Aparece allí como objeto de tutela,

¹⁵ Decreto Legislativo N° 1148. Artículo 10°

específicamente derivada del cometido esencial de policía que tiene a su cargo el Estado, de carácter preventivo y eventualmente represivo” (Sánchez, 2008: 96).

De acuerdo al marco normativo, el rol de la Policía Nacional en los conflictos sociales debe ser eminentemente preventivo y disuasivo, Para lo cual los Estados han admitido a su legislación los Principios Básicos Sobre Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Públicos Encargados de Hacer Cumplir la Ley-FEHCL. Esta norma en su parte preliminar señala que empleo de la fuerza y de las armas de fuego por parte de los FEHCL deben conciliar con el respeto de los derechos humanos (1990: 3). Asimismo, se incluye como principio básico N° 14 que los funcionarios encargados de cumplir y hacer cumplir la ley, al disolver reuniones pacíficas no autorizadas, evitarán el empleo de la fuerza. Añade la norma que en casos excepcionales, lo limitarán al mínimo necesario.

3.2. Funciones y competencias de las Direcciones Territoriales de la PNP en los conflictos sociales

Para el cumplimiento de su finalidad y funciones, la Ley de la Policía Nacional del Perú¹⁶ incluye dentro de su estructura orgánica, a los Órganos de Línea y Descentralizados. Dentro de ellos se ubica a las Direcciones Territoriales y Divisiones Policiales. Estas unidades tienen como misión comandar, orientar, coordinar, evaluar y supervisar el cumplimiento de las actividades y funciones policiales dentro de sus jurisdicciones.

En este contexto, la Dirección Territorial Policial de Junín, de la cual depende la División Policial Chanchamayo, según su Manual de Organización y Funciones (2015) tiene como misión “garantizar, mantener y restablecer el orden interno, prestar protección, ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el

¹⁶ Decreto Legislativo N° 1148-Ley de la Policía Nacional del Perú del 12 de diciembre del 2012.

cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia en todo el Departamento de Junín, por ser su ámbito jurisdiccional” (MOF-VIII-DIRTEPOL-HYO, 2015: 38).

Para su intervención en los conflictos sociales, las Direcciones Territoriales formulan sus propias Órdenes de Operaciones. Estos documentos contienen las medidas provisionales con el objeto de mantener y restablecer el orden público. Los planes deben consignar las responsabilidades funcionales de los diversos niveles de comando que participan en las operaciones. Para el caso de Pichanaki, el jefe de la División Policial Chanchamayo elaboró este documento¹⁷, que establece como obligaciones del jefe operativo¹⁸, instruir al personal bajo su mando respecto al concepto general de la operación y transmitir las disposiciones generales que sobre el particular se han establecido. La normatividad precisa que debe coordinar y difundir las órdenes a todo el personal policial a través de los jefes operativos de cada una de las unidades de apoyo comprometidas. Debiendo garantizar que el personal policial actúe dentro de los procedimientos operativos vigentes, con apego a la ley y el respeto de los derechos y libertades humanas.

Las funciones y responsabilidades de las Direcciones Territoriales están interiorizadas en los actores policiales entrevistados. Éstos coinciden en señalar que el Jefe Operativo de la zona donde se realizan las protestas asume la conducción de las operaciones. Las demás unidades policiales actúan como fuerzas de apoyo, pero le brindan asesoramiento de acuerdo a su especialidad. Las interacciones entre los servidores públicos (policías) como propone Agranoff (1997) demandan interacciones permanentes de información y puntos de vista,

¹⁷ Orden de Operaciones N° 002-15-REGPOL-JUNIN/DIVPOL-CHYO-UPO “Paro indefinido PLUSPETROL 2012, para ejecutar operaciones policiales de prevención, vigilancia, seguridad, protección, mantenimiento, control y restablecimiento del orden público, durante el desarrollo del paro indefinido programado para el 09FEB2015, por el Frente de Defensa Ambiental de Pichanaki, Perené, Satipo y Villa Rica-Oxapampa, contra las actividades de la empresa SIMSA en la jurisdicción de la Provincia de Chanchamayo.

¹⁸ Coronel PNP Walter FIGUEROA INGUNZA. Jefe de la División Policial Chanchamayo

propósito que se logra mediante diversos mecanismos formales, informales y prácticos orientados al logro de los objetivos. En la práctica ello no siempre se da debido a factores que se detallarán más adelante.

3.3. Rol de la DINOES en el restablecimiento del orden público durante los conflictos sociales

El Manual de Organización y Funciones-MOF 2015 de la DINOES, señala que su misión es “prevenir y combatir el terrorismo; presta apoyo a las DIRTEPOLs en operaciones de mantenimiento y/o restablecimiento del orden público y seguridad ciudadana a nivel nacional, cuando es rebasada su capacidad de respuesta (2015: 7). Su participación requiere autorización del comando institucional, y se sujeta a lo establecido en la “Orden de Operaciones Conflictos Sociales”. Este documento señala que la DINOES tiene como responsabilidad primordial:

“Mediante el empleo de sus recursos humanos y logísticos propios, ejecutará operaciones de apoyo a la Región Policial de Huancayo, dentro de su campo funcional y ámbito de responsabilidad, el día “D” a horas “H” ejecutará operaciones de prevención e intervención, antes, durante y después de los conflictos sociales, con apego a la Constitución y la ley, de manera continua y permanente, con la finalidad de preservar el derecho a la vida, a la salud, a la propiedad pública y privada, manteniendo y restableciendo el orden público, garantizando el acatamiento de la ley, el Estado de derecho, y el respeto de los derechos humanos”. (Orden de Operaciones “Conflictos sociales”, 2015: 5).

La DINOES es una reconocida unidad especializada, que cuenta con alta preparación para la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, ante la carencia de efectivos policiales en las unidades de provincias, cumplen también la función de orden público (control de disturbios). Esta última responsabilidad presenta

problemas operativos, que influyen en el resultado de las intervenciones policiales durante los conflictos sociales. Dichas limitaciones son identificadas por el propio personal DINOES, como es caso de “Charapa” (suboficial PNP) para quien “la doble función de la DINOES-antiterrorista y control de disturbios- no es fácil de manejar. Influye en el aspecto psicológico del personal. Nuestra mente está preparada para reaccionar de inmediato ante un ataque”. El aspecto psicológico del personal DINOES es un tema preocupante al que también hacen alusión los entrevistados “Inca”, “Nativo” y “Atila”.

“La DINOES es una fuerza de élite para la lucha contra el terrorismo. Pero hay problemas cuando intervienen en orden público. Son distintos escenarios. Los DINOES no diferencian entre problemas de orden interno-terrorismo y de orden público. Disparaban a diestra y siniestra. Hubo disparos indiscriminados. Un Suboficial DINOES disparó sesenta cartuchos, otros treinta, cincuenta. Fue un exceso” (Seudónimo “Inca”, Oficial Superior PNP).

“Los DINOES viven con la violencia. Ello afecta el estado psicológico, tienen conflictos emocionales. La salud mental debe verse más minuciosamente en este personal” (Seudónimo “Nativo”, Suboficial PNP).

“El DINOES pasa mucho tiempo fuera de la familia, en zonas de terrorismo. Eso los afecta emocionalmente. Se les debe dar tratamiento psicológico permanente. Solo se les evalúa una vez al año para el ascenso” (Seudónimo “Atila”, Oficial PNP).

El apoyo de la DINOES a las unidades policiales de provincias es fundamental, por ser una importante fuerza disuasiva. Pero su accionar debe enmarcarse dentro de los lineamientos normativos y procedimentales establecidos. Es el caso de la importancia de respetar la dignidad humana y los derechos fundamentales durante el ejercicio de la función policial señalados en su

propia Ley¹⁹ . Esta situación fue advertida por Delgado cuando señala que “la policía en sus actuaciones ha de garantizar el ejercicio de las libertades y cumplir y respetar estrictamente las reglas del juego permitidas, sin cometer arbitrariedades o abusos. Ha de proceder de acuerdo a los principios de proporcionalidad, oportunidad y congruencia, haciendo, por tanto, mucho más compleja, a la vez que socialmente responsable, su actuación (Delgado, 2011: 23).

Es importante el enfoque operativo que hace Delgado respecto a orden público, en cuanto a las facultades, atribuciones, limitaciones y forma de proceder de la policía a fin de mantener el orden público durante los conflictos sociales. Todo ello en virtud que tiene un enfoque neutral sobre el rol de la autoridad policial en el ejercicio de su facultad imperativa de hacer cumplir la ley, pero también de su obligación de cumplir la ley. Esa racionalidad policial, para cumplir y hacer cumplir la ley que propone Delgado, permite entender mejor el dilema existente entre el poder y la autoridad policial, versus los derechos y libertades ciudadanas.

Este dilema está presente con mucha frecuencia en las intervenciones policiales donde participa la DINOES. Ello se debe a su doble función (represiva y preventiva), tal como lo señala “Acero” (Oficial PNP), en el sentido que se tiene una concepción equivocada del rol de la DINOES. Los jefes de las unidades de provincias suelen decir “envíalos a los DINOES, que la gente se enfrente con ellos. Que nuestra gente se quede de reserva. Eso genera problemas, ya que los protestantes no nos conocen. El diálogo con quien no conoces no existe”. Este aspecto también ha sido advertido por “Doctora” (funcionaria del gobierno central), para quien “la DINOES no debió intervenir en Pichanaki, ni debe intervenir en operaciones de restablecimiento del orden público derivado de los conflictos sociales. Ello debido a que no están preparados para tal fin. Su preparación e instrucción es diferente y exclusiva”.

¹⁹ Decreto Legislativo N° 1148-Ley de la Policía Nacional del Perú.-Artículo 6°.-Principios y valores.

No todos los actores entrevistados están en desacuerdo con la participación de la DINOES en los conflictos sociales. Por cuanto al ser una fuerza especializada cuentan con la preparación y el equipamiento necesario. Es el caso de “norteño” (Suboficial PNP), para quien la presencia de DINOES tiene un efecto disuasorio en la gente, ya que van bien equipados. Agrega que el servicio policial básico (Comisarías) no van equipados y no tienen como protegerse de las agresiones, y que ello explica los 36 policías heridos en Pichanaki²⁰. Concuera con esta apreciación el actor “poeta” (autoridad local) al señalar que la DINOES está preparada para manejar conflictos, aunque puedo cometer excesos. Pero en Pichanaki los DINOES se defendieron de los ataques concluye el entrevistado.

“La preparación de la DINOES es buena, pero si hay agresión el estado de ánimo puede cambiar. Nos atacaban con bombas molotov, piedras, flechas y fierros, rompían nuestros escudos, querían matarnos. Uno tuvo que defenderse” (Seudónimo “Beckam”, Suboficial PNP).

Respecto a este tema, existen posiciones discrepantes. Sin embargo, de la investigación podemos advertir que la DINOES juega un rol importante como fuerza de apoyo preventiva y disuasiva en los conflictos sociales. Por lo tanto debe actuar en “última instancia”, cuando la capacidad del personal policial local haya sido rebasada por los manifestantes. Así lo afirma “Acero” al señalar que “la DINOES debe actuar en última instancia, cuando las fuerzas locales sean superadas. Pero en este caso se les envió solo a ellos dándoles la responsabilidad específica del conflicto. Ello generó choque con la gente, por que vieron uniforme camuflado y nos atacaron” (Seudónimo “Acero”, Oficial PNP). El actor “Abel” coincide totalmente con “Acero” respecto al rol específico de la DINOES en los conflictos sociales.

²⁰ Informe N° 015-2015-REGPOL-JUNIN/DIVPOLCH-COM-Pichanaki del 11 de febrero 2015.

Sobre este aspecto los actores policiales “Conquistador” (Suboficial PNP) y “Ninja” tienen posiciones concordantes con los antes señalados, pero con ciertos añadidos. El primero señala: “vestimos uniforme camuflado, la gente nos tiene miedo y respeto. Creen que la DINOES mata, por eso salimos al último. Siempre ha sido así”. Por su parte “Ninja” sostiene:

“En todos los conflictos sociales primero debe estar el personal de la zona, conocen a la gente, hay amistad. El personal de afuera (DINOES) viene a reprimir nada más. Ellos no toleran un insulto de los manifestantes. Los de la zona no caemos en ese juego. Primero debieron actuar los efectivos de la Comisaría de Pichanaki. Luego debió venir la DINOES a la retaguardia. Hay rechazo al camuflado por parte de la población. Más aún cuando hay gente infiltrada” (Seudónimo “Ninja”, Oficial PNP).

3.4. Mecanismos de coordinación de la DINOES en los conflictos sociales

Deli (1997) propone dos formas simplificadas de relaciones intergubernamentales. El “modelo de autoridad coordinada”, que se caracteriza por la clara determinación de competencias entre las autoridades (nacionales, regionales, locales). El “modelo dominante o de autoridad inclusiva”, que supone una relación jerárquica de dependencia y subordinación entre los diversos actores, en base a sus competencias y responsabilidades. Durante los conflictos sociales la DINOES como fuerza de apoyo actúa bajo las órdenes del jefe operativo de la zona (dependencia y subordinación). Así lo establece la Orden de Operaciones de carácter permanente elaborada por esta unidad para el caso de los conflictos sociales²¹, documento que en el rubro “coordinaciones generales” señala:

²¹ Orden de Operaciones 024-2015-DIREJFE-DIROES-PNP/EM-UNIPLOPE “CONFLICTO SOCIAL - 2015”.-Para ejecutar operaciones policiales Permanentes apoyo a la Región Policial Lima, y Direcciones Territoriales a nivel nacional, dentro de su campo funcional y ámbito de responsabilidad, en la prevención e intervención, antes, durante y después de los conflictos sociales, con graves alteraciones del orden público.

“El Jefe Operativo (DINOES) previa coordinación con el Comando Operativo, pondrá a disposición personal con equipos en cantidad suficiente, a fin de apoyar en las operaciones antes, durante y después del desarrollo de un conflicto social o en casos de grave alteración del orden público, convocados por diferentes gremios laborales y/o agrupaciones políticas de oposición al Gobierno” (O/O Conflictos Sociales 2015).

Los actores policiales entrevistados concuerdan en que los jefes operativos de la DINOES y de la División Policial Chanchamayo realizaron reuniones y coordinaciones previas a la agudización del conflicto social de Pichanaki. Con ello se ha cumplido lo planteado por William (1960), para este autor la coordinación inter institucional supone permanentes relaciones, contactos e intercambios de información y pareceres. Ello se logra a través de mecanismos informales y prácticos orientados al logro de objetivos comunes. Sin embargo, en el terreno operativo estas coordinaciones no tuvieron los resultados esperados. Así lo afirma “Conquistador”:

“La coordinación no fue buena al interior de las unidades PNP. Hubo el tiempo suficiente para que coordinen (los jefes). El Personal de la USE Huancayo no tenía material lacrimógeno suficiente, se les acabó al toque. Tuvimos que ir en su apoyo, ahí descuidamos nuestra zona de responsabilidad. Hubo mucho desorden en nuestro desplazamiento” (Seudónimo “Conquistador”, Suboficial PNP).

Lo afirmado por “Conquistador” fue corroborado durante la investigación por otros actores, en el sentido que en el aspecto estratégico la coordinación sí estuvo bien, pero falló en el ámbito operativo²².

²² La Defensoría del Pueblo(2012) define a la operatividad policial como 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.

“La coordinación previa estuvo bien. Falló en su ejecución. No hubo unidad de comando. El personal hizo lo que pudo y quiso. Llegaron los “Sinchis” y fue un desorden en sus desplazamientos y forma de actuar. No sabían porqué ni para qué disparaban. Fue como una pelea de borrachos, esa es la verdad” (Seudónimo “Borrego”, Oficial Superior PNP).

“Hubo buena coordinación de la policía con las autoridades. La estrategia era no enfrentarse a la población, pero falló en el campo. Los suboficiales desacataron la orden de no disparar. Los policías de Pichanaki no se hubieran enfrentado a la gente. Los policías que vinieron de afuera fueron los que empezaron a disparar. El personal de Pichanaki estuvo cumpliendo funciones administrativas. El enfrentamiento fue con los policías de afuera” (Seudónimo “Gato”, autoridad local).

Para Repetto (2004) la coordinación institucional es la forma en que los diversos actores y organismos estatales interactúan coherentemente, generando sinergias en función de sus tareas asignadas y de los objetivos públicos previstos. Estas coordinaciones si se hicieron a nivel de los jefes operativos, pero fracasaron en el terreno, ante la falta de sinergias. Las coordinaciones estuvieron ausentes en el aspecto logístico, referido al alojamiento, alimentación y traslado del personal DINOES. Tal como lo afirman la totalidad de los actores policías entrevistados, en el sentido que las fuerzas de apoyo no tenían donde dormir, asearse y alimentarse. Estas incomodidades influyó negativamente en el accionar policial de Pichanaki, conforme así lo señalan “Coco” y “Conquistador”.

“No existieron las coordinaciones de alojamiento y alimentación necesarias para el personal. Tuvimos que dormir sobre las carpetas y alimentarnos por nuestra cuenta. No nos querían vender comida. Eso afectó el estado anímico del personal” (Seudónimo “Coco”, Oficial PNP).

“El viaje a Pichanaki fue de improviso y no existió buena coordinación para alojar a las fuerzas de apoyo. Tuvimos que dormir en un colegio de Perené donde no había ni agua, nos bañábamos en una quebrada. Eso afectó la moral y el estado de ánimo del personal” (Seudónimo “Conquistador”, Suboficial PNP).

De lo analizado en este acápite se desprende que si bien es cierto, en el conflicto de Pichanaki se observó el “modelo dominante o de autoridad inclusiva”. Es decir, hubo subordinación del personal policial de apoyo, al jefe policial de Pichanaki, sobre cuya base se efectuaron coordinaciones y establecieron las estrategias. Sin embargo, lo planificado fracasó en el ámbito operativo y estuvo ausente en el aspecto logístico. En este último extremo por la falta de previsión para el alojamiento, alimentación y confort del personal DINOES. En tal sentido, a continuación se analizará la tipología de los mecanismos de coordinación que se dieron en Pichanaki.

3.5. Mecanismos de coordinación policial: Tipología

Para garantizar la eficacia de las operaciones policiales, la Ley de la PNP establece que éstas deben ser debidamente planificadas y adecuadamente coordinadas. Cadena plantea que obtener mejores resultados requiere superar los problemas de coordinación, para de esa manera lograr mayor complementariedad de las políticas y las acciones públicas. De esa manera resolver las fallas de coordinación que se presentan por la multiplicidad de agentes y objetivos es una de las tareas primordiales de un Estado moderno” (Cadena, 2007: 111). En ese sentido, las coordinaciones en el ámbito de la Policía Nacional se efectúan tanto al interior de la organización (intra-institucional), como hacia fuera (inter-institucional). Ambas tipologías se abordan a continuación:

- a) Coordinaciones intra-institucional.

Este tipo de coordinaciones se hacen de manera vertical y horizontal, formal e informal. En la investigación se estableció que hubo coordinación entre los jefes operativos de la PNP, pero que éstas conforme lo señalado, tuvieron limitaciones tanto en lo operativo, como en el aspecto logístico y de instalación de las fuerzas de apoyo.

La coordinación policial se efectúa de acuerdo a cada situación concreta. La Dirección General de la PNP, como máxima instancia de comando, toma conocimiento respecto a los conflictos sociales, a través de diversos medios (formales e informales). Sobre cuya base realiza coordinaciones y adopta las acciones a seguir de acuerdo a sus responsabilidades y competencias funcionales. Las operaciones deben sujetarse a los protocolos y procedimientos generales establecidos, así como a las situaciones específicas que se detallan en la respectiva Orden de Operaciones²³.

El enfoque policial en materia de conflictos sociales es de índole fundamentalmente preventivo (así lo establece la normatividad interna), quedando el aspecto represivo a ser empleado en última instancia. Por lo tanto, los actores policiales deben recurrir a las coordinaciones, al diálogo, al entendimiento que posibilite la resolución pacífica del conflicto desde su etapa primigenia. Así lo establece la normatividad vigente que son vinculantes para la PNP. Entre ellas el Código de Conducta Para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y los Principios Básicos Sobre Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que establecen::

‘En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana, mantendrán y

²³ Orden de Operaciones N° 002-15-REGPOL-JUNIN/DIVPOL-CHYO-UPO “Paro indefinido PLUSPETROL 2012, para ejecutar operaciones policiales de prevención, vigilancia, seguridad, protección, mantenimiento, control y restablecimiento del orden público, durante el desarrollo del paro indefinido programado para el 09FEB2015, por el Frente de Defensa Ambiental de Pichanaki contra las actividades de la empresa SIMSA en la jurisdicción de la Provincia de Chanchamayo.

defenderán los derechos humanos de todas las personas. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán “usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario” y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas” (Código de Conducta para FPEHCL, 1995: 5).

“El empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley debe conciliarse con el debido respeto de los derechos humanos. Al dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, evitarán el empleo de la fuerza o, si no es posible, lo limitarán al mínimo necesario” (Principios Básicos Sobre Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley-ONU, 1990: 8).

La actuación policial se encuentra circunscrita al marco constitucional y normativo interno. Sin embargo, para el cumplimiento efectivo de su misión en materia de conflictos sociales, tiene que recurrir a las coordinaciones y relaciones con otros sectores. A esta actividad Agranof denomina “relaciones inter gubernamentales”. El autor propone que éstas deben ir más allá de las reglas de actuación del gobierno central constitucionalmente establecidas, e incluir las relaciones entre los niveles intermedios y las unidades del ámbito local” (Agranof, 1997: 127). Por su parte Cadena plantea:

“Obtener mejores resultados requiere resolver los problemas de coordinación, para de esa manera alcanzar una mejor complementariedad de las políticas y acciones públicas, para de esa manera resolver las fallas de coordinación que se presentan por la multiplicidad de agentes y objetivos en una de las tareas primordiales de un Estado moderno” (Cadena, 2007: 111).

Lo planteado por los autores es de suma importancia; sin embargo, el éxito y/o fracaso del accionar de las autoridades depende principalmente del recurso

humano. A ello se debe adicionar las actividades y actitudes que pone de manifiesto el funcionario o servidor público que participa en los conflictos sociales. Por cuanto como señala Wright (1997) únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las diversas áreas del gobierno, y no entre los gobiernos. Esta posición es ratificada por el actor policial “Conquistador”, cuando señala que la buena coordinación y el planeamiento no garantizan que no se registren costos sociales. Este entrevistado añade que, el resultado no depende únicamente del accionar policial. Por cuanto, la solución pacífica del conflicto social requiere la participación responsable activa y efectiva de todos los actores, especialmente de las autoridades.

b) Coordinaciones inter- institucional

Las coordinaciones en la esfera inter-institucional generalmente se hacen de manera formal y excepcional cuando las circunstancias así lo exigen. En la investigación se ha establecido, que sí existieron coordinaciones formales entre las autoridades locales de Pichanaki, pero éstas fueron limitadas e insuficientes para garantizar el restablecimiento del orden público sin costo social. Así lo afirma el actor policial “Atila”, al señalar que las coordinaciones suelen ser limitadas para afrontar todas las situaciones. La limitante radica en que debido a la cantidad de manifestantes y el grado de violencia con que éstos actúan, sobrepasan el planeamiento y las coordinaciones. A ello se adiciona la no concurrencia a las reuniones, por parte de los dirigentes y organizadores de las movilizaciones, así como la falta de información a la población que protestaba. De ello dan testimonio los entrevistados “Nativo” y “Borrego” al señalar que:

“Hubo coordinaciones entre las autoridades, pero en las reuniones no participaron los dirigentes que organizaron el paro. Ello originó a que durante la movilización no se pudo dialogar con nadie. No había un buen canal de comunicación” (Seudónimo “Nativo”, Suboficial PNP).

“No se vio una cabeza. Nadie intentó dialogar el día diez (10FEB2015), por eso las cosas salieron de control. Los manifestantes estaban desconcertados. No sabían porqué protestaban. Nadie canalizaba sus inquietudes. Cuando vinieron las autoridades de Lima, recién aparecieron los dirigentes pero para patear el tablero y humillar a los Ministros” (Seudónimo “Borrego”, Oficial PNP).

De lo analizado en este capítulo, se concluye que la intervención de la DINOES en el restablecimiento del orden público, está regulada normativamente. Sin embargo, su eficacia operativa tiene serios cuestionamientos, tanto al interior del propio personal DINOES, como por parte de los policías de otras unidades, y autoridades. Tal observación radica en su doble función (antiterrorista y control de orden público), que genera problemas psicológicos y de adaptación mental para las labores de control de disturbios. A ello se adiciona el hecho de que su rol es de fuerza de apoyo preventiva para que actúe en “última instancia”, cuando las fuerzas propias de la zona en conflicto, hayan sido rebasadas por los protestantes. Dicho accionar se debe sujetar al “modelo dominante o de autoridad inclusiva”, que implica una relación jerárquica de dependencia y subordinación entre los diversos actores. Sin embargo, ello no sucedió en Pichanaki, ya que la DINOES asumió el control del orden público desde el inicio, debido a fallas en las coordinaciones intra institucionales, y a errores en el equipamiento y planeamiento de las operaciones. Además de estas falencias, las consecuencias negativas del conflicto, se debió al alto grado de agresividad con que actuaron los manifestantes, y otras características que serán abordadas en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 4

Coordinación para la intervención de la DINOES en el conflicto social de Pichanaki: Causas de las limitaciones

“El policía debe tener mejor control de sus impulsos. Desde la escuela nos enseñan a que debemos formar carácter, pero algo está fallando, en la práctica caemos en las provocaciones, especialmente el policial básico, y nos ponemos boca a boca con la gente, y ellos creen que estamos en su contra”.

(Seudónimo “Rayo”, Suboficial PNP).

De acuerdo a lo establecido normativamente, el accionar operativo de las unidades policiales, se encuentran reguladas en un documento denominado “Orden de Operaciones”. En ese sentido, para el caso del conflicto de Pichanaki, se formuló la “Orden de Operaciones Paro Indefinido PLUSPETROL 2015”. Este documento establece como tareas generales del Comando Operativo²⁴ y del Jefe Operativo, las siguientes: 1) Dirigirán personalmente las operaciones policiales, previa apreciación de la situación y apreciación de inteligencia de la jurisdicción, para la correcta y eficiente intervención del personal policial comprometido; 2) Establecerán coordinaciones y comunicaciones permanentes con las fuerzas de apoyo, fuerzas amigas y autoridades comprometidas para el desarrollo de las operaciones policiales durante los conflictos sociales, dentro de su campo funcional y ámbito territorial. La tarea 6 de este documento textualmente señala:

“Ejecutará las operaciones policiales debidamente planificadas, teniendo como premisa, que estando en un escenario de violencia dentro los conflictos sociales, ningún objetivo que se pretenda ostenta un valor

24 General PNP José FIGUEROA GONZALES. Jefe de la Dirección Territorial Junín

superior a la vida humana. No cabe en modo alguno, decidir una intervención policial si no se ha agotado antes el diálogo y realizado una evaluación exhaustiva de los riesgos a que se expondría a las personas” (O/O Paro Indefinido PLUSPETROL: 2015, 9).

En ese sentido, a continuación se analizará los aspectos vinculados a las políticas institucionales de la PNP para afrontar los conflictos sociales. Asimismo, se evaluará cómo se realizaron las coordinaciones al interior de la PNP para el apoyo de la DINOES a la DIVPOL-Chanchamayo. Finalmente, abordaremos la influencia que tuvieron los actores policiales en el resultado de estas coordinaciones. Sobre esa base, se determinará las limitaciones operativas, sus causas y efectos, así como la influencia de las coordinaciones en el resultado final de la intervención policial.

4.1. Políticas institucionales de la PNP para el restablecimiento del orden público derivado de los conflictos sociales

Para Delgado (2011) el orden público se encuentra vinculado a los avatares políticos y sociales de cada época y lugar. Por lo tanto, su análisis puede hacerse desde diversos puntos de vista. Con esta misma perspectiva Sánchez (2008) señala que en la noción de orden público, el interés general está en constante renovación o evolución debido a que obedece a realidades distintas. Dependiendo de la etapa histórica y del lugar en que éstos se registran. Estos enfoques se encuentran íntimamente relacionados con las políticas públicas. Así lo plantea Stein (2006) cuando sostiene que las políticas sociales no se diseñan ni implementan en el vacío, sino se ejecutan dentro de un contexto determinado y con participación de instituciones políticas que inciden en su éxito o fracaso.

No obstante lo precisado, es pertinente señalar la conceptualización operativa de orden público que hace Carro (2001). Para quien es el cúmulo de reglas no escritas, ya que se trata de las condiciones indispensables que son necesarias para garantizar la convivencia pacífica y el desarrollo de las

comunidades. Para este autor, el orden público está referido al simple orden en las calles, con ausencia de actos violentos, protestas desórdenes u otro tipo de alteración de la convivencia pacífica. Sin embargo, ese orden social se altera a consecuencia de la oposición de la población a las políticas públicas que el gobierno de turno pretende implementar. En el caso de Pichanaki, la causa del conflicto era el rechazo de una parte de la ciudadanía a las políticas económicas extractivas de recursos naturales. Esta problemática data del año 2013, cuando el Estado suscribió el contrato de licencia con la empresa PLUSPETROL para la exploración y explotación del lote 108.

La conflictividad social se evidenció el 2013. Sin embargo, las instancias gubernamentales encargadas de atender los reclamos de la población no prestaron atención a la problemática. Ello originó a que el conflicto vaya en escalamiento progresivo, llegando a su crisis del 10 de febrero 2015, con la radicalización de las protestas de la población. Lo señalado ameritó la intervención policial para restablecer el orden público, dejando como saldo un alto costo social (un civil fallecido, además de cerca de un centenar de heridos entre policías y manifestantes). Esta situación de conflictividad pudo evitarse con la atención oportuna de los reclamos ciudadanos por parte del Estado, cuando el conflicto se encontraba en su etapa latente, evitando de esa manera el uso de la coerción.

Sin embargo, la agudización de la conflictividad hizo que intervenga la policía en última instancia, cuando el conflicto ya había llegado a su crisis. La actuación policial, pese al grado de violencia y agresividad de los manifestantes, tenía que sujetarse a los instrumentos normativos nacionales e internacionales. Estas normas buscan mantener un balance entre la existencia individual, el bien común y la convivencia social pacífica, como es el caso del “Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial”. Para ello, se señalan restricciones y limitaciones a las libertades y derechos individuales, facultando en última instancia y de manera excepcional, el uso del poder coercitivo de la fuerza pública, siempre

y cuando se promueva, respete y garantice los derechos humanos. Respecto al accionar Arce(2011), señala que cuando las protestas de los movimientos sociales son violentas, éstas por lo general inducen a una respuesta represiva por parte del Estado. Precisa el autor que la forma de actuar del Estado, frente a los conflictos sociales, está condicionado de alguna manera por la naturaleza, violenta o no, de las acciones Lide los movimientos sociales.

La situación descrita, obliga a que la Policía Nacional cuente con políticas institucionales, que permitan afrontar los conflictos sociales de manera efectiva y sin costo social. Sin embargo, para la entrevistada “Doctora”, la PNP carece de estos lineamientos, y señala al respecto que:

“La Policía Nacional no cuenta con políticas específicas relacionadas a su intervención policial en conflictos sociales. Lo que existen son documentos o protocolos que puedan normar la intervención y el perfil del personal para estas acciones. En el tiempo que se produjo este conflicto la PNP contaba solo con un Manual y Cartilla para la conservación y recuperación del orden público” (Seudónimo “Doctora”, autoridad del gobierno central).

El manual al que hace mención la entrevistada, es el “Manual de Control de Multitudes”. Esta norma regula la organización, responsabilidades, entrenamiento y evaluación de los protocolos y procedimientos policiales aplicables en la conservación y recuperación del orden público. Los actores policiales entrevistados, coinciden en que sus protocolos contenidos en este manual y otros documentos complementarios están bien diseñados. Añaden los entrevistados, que los protocolos fallan durante los operativos, por culpa del personal policial, específicamente la falta de capacitación para intervenir en conflictos sociales del personal que labora en las Comisarías (policial básico), Así lo señala “Aguila” (Oficial PNP), cuando afirma que “durante la agudización del conflicto, se producen problemas debido a que el personal de las Comisarías se separan y cada uno actúa por su lado, ya que no están preparados para este tipo de

intervenciones”. Esta apreciación es corroborada por otros actores, entre ellos “Rayo” y “Charapa”:

“El policía debe tener mejor control de sus impulsos. Desde la escuela nos enseñan a que debemos formar carácter, pero algo está fallando, en la práctica caemos en las provocaciones, especialmente el policial básico, y nos ponemos boca a boca con la gente, y ellos creen que estamos en su contra” (Seudónimo “Rayo”, Suboficial PNP).

“No todo el personal está capacitado para enfrentar conflictos sociales. Los policías de las comisarías se alteran rápido, empiezan a discutir con la gente. Ello se deriva en enfrentamientos con la masa” (Seudónimo “Charapa”, Suboficial PNP).

Respecto a las políticas institucionales, y la forma en que la Policía Nacional afronta los conflictos sociales, resulta relevante lo precisado por el actor “Chino” (autoridad el gobierno central), en el sentido que “la policía es la primera que enfrenta los conflictos sociales, por lo que debe orientar su estrategia a fin de garantizar la no utilización de armas de fuego, sólo (debe emplear) medidas persuasivas, utilizando equipos y armas no letales de carácter preventivo”. De similar posición es el actor “Poeta” (autoridad local), cuando señala que el personal policial que participa en los conflictos sociales debe ser capacitado bajo un enfoque más preventivo que represivo. Añade este entrevistado que para ello la policía “debe ganarse el respeto de la población”.

Las observaciones hechas por “Chino” y “Poeta”, revelan la importancia de ponderar la eficacia y eficiencia de las actuales políticas y protocolos policiales en materia de conflictos sociales. Dicha evaluación permitirá hacer las correcciones y adecuar el accionar policial a las nuevas exigencias, tendencias y rol que cumple la autoridad policial durante los conflictos sociales. Para ello, es importante considerar que la policía es la organización que está más cerca de la gente, y

como tal, conoce la problemática y la cosmovisión de cada zona. Por lo tanto, el enfoque de intervención policial debe ser preventivo y proactivo, y no reactivo y represivo como actualmente actúan los policías. Ello le permitirá detectar los conflictos en su etapa inicial, y desplegar sus esfuerzos para evitar su escalamiento. De esta manera, se evitaría que la policía actúe en última instancia, cuando el conflicto ya llegó a su crisis, y en esta etapa ya no se puede dialogar, por lo que generalmente se tiene que emplear la fuerza coercitiva a fin de restablecer el orden público.

Bajo un enfoque policial preventivo y proactivo, se evitaría los costos sociales, en cuyo proceso influyen significativamente los actores policiales que participan en los conflictos sociales. Por tal motivo, en el acápite siguiente se analizará el rol de estos actores durante el conflicto de Pichanaki, específicamente respecto a las coordinaciones realizadas en los ámbitos intra y extra institucional.

4.2. Influencia de los actores policiales en la efectividad de las coordinaciones: Limitaciones operativas

Scartascini (2011) sostiene que para garantizar la efectividad de las políticas públicas, los funcionarios estatales deben coordinar sus acciones, a pesar de que la naturaleza no cooperativa es una característica de las autoridades. Esta falta de coordinación, o la poca voluntad y compromiso de los actores policiales para cumplir de manera efectiva con sus funciones y responsabilidades, se ha evidenciado en el conflicto de Pichanaki. Entre las falencias identificadas están la inadecuada inteligencia policial; errores en la toma de decisiones; carencia de voluntad y vocación para el diálogo. A ello se adiciona la falta de acercamiento de la policía a la población, el desconocimiento de su cosmovisión, la falta de competencias de las autoridades para establecer mecanismos de diálogo, entre otros aspectos.

Respecto a las limitaciones en el ámbito de la inteligencia policial, los diversos actores entrevistados coinciden en que falló este aspecto, por cuanto no

se detectó que los manifestantes estaban armados para atacar a la policía. Tampoco se informó adecuadamente a las fuerzas de apoyo de la presencia de personajes extremistas en las movilizaciones que buscarían la agudización de la protesta. Es el caso del actor “Poeta” que sobre el particular señala: “Falló la inteligencia policial. Cuando para negociar se pidió información respecto a los dirigentes, no nos proporcionaron. Ello impidió que se dialogue desde el Estado. Se necesitaba conocer el nivel de peligro que representaba reunirse con los organizadores”. Esta apreciación ha sido corroborada por “Conquistador” y “Chino”:

“Falló la inteligencia. No nos informaron a qué tipo de gente nos íbamos a enfrentar. Hubo mucha gente violenta y todos llevaban armas” (Seudónimo “Conquistador”, Suboficial PNP).

“Falló la inteligencia al no informar que quien lideraba las movilizaciones era Carlos Chavarría, quien tiene antecedentes militares. Él maneja estrategias militares, por eso tomaron el cuartel militar, y obligaron a la policía a enfrentarse, quienes al utilizar gases lacrimógenos provocaron a la población que no participaban en la población, y se sumaron al ataque” (Seudónimo “Chino”, autoridad del gobierno central).

Para el actor “Borrego”, las limitaciones en las coordinaciones obedecen también a la manipulación de la información, “nosotros informamos lo real, pero nuestros reportes no coincidían con lo que informaban desde Chanchamayo, donde encargaron el tema de inteligencia a un Suboficial sin experiencia. No se tomó en cuenta la apreciación de Inteligencia, donde se alerta de todo lo que podía pasar, y que finalmente sucedió”. Añade el entrevistado, que no tomar en cuenta la información de inteligencia fue un error, pero no tan determinante como la falta de comando y de control por parte del jefe policial encargado de las operaciones en Pichanaki. Esta situación ha sido corroborada por otros entrevistados, como es el caso de “Abel” (Oficial PNP), para quien faltó liderazgo

en la conducción de las operaciones, lo cual derivó en excesos y costos sociales. Por su parte “Ninja” y “Abel” sostienen:

“Falló la decisión para intervenir. Cuando llamaron informando que estaban atacando el cuartel no debíamos haber salido. La zona (donde los manifestantes habían ingresado) era parte del cuartel militar que el Ejército cedió en uso a PLUSPETROL. Ahí fue el detonante (del conflicto) y donde se produjo el mayor costo social” (Seudónimo “Ninja”, Oficial PNP).

“También fallaron las coordinaciones operativas entre los jefes. Cuando la turba pasó por frente de la Comisaría para ir a tomar el Cuartel EP, donde estaban las máquinas de PLUSPETROL, no debimos habernos enfrentado. Se hubiese grabado los desmanes y ataques, para luego denunciar a los responsables. Si de todas maneras iban a generar destrozos. Por las puras nos hemos metido en problemas. Ahí falló la toma de decisiones del jefe operativo” (Seudónimo “Abel”, Oficial PNP).

En este extremo resulta oportuno citar a Wher (2002) cuando señala que muchos de los conflictos se manejan racionalmente, producto del cual se benefician todas las partes. Sin embargo, añade el autor, que las personas son seres emocionales y racionales, por lo que muchas veces es la hostilidad y no la razonabilidad la que define el accionar de las personas. Este enfoque nos permite entender cómo es que las limitaciones descritas influyeron negativamente tanto en la efectividad de las coordinaciones policiales, como en el resultado final de la intervención policial. Para algunos entrevistados, el costo social se pudo evitar si es que oportunamente se hubiesen tendido los puentes para el diálogo. Pero que ello no se dio debido a muchos factores, siendo uno de ellos que el jefe policial encargado de las operaciones, recién había asumido el cargo. “El jefe policial de la Pichanaki tenía una semana en el cargo, nadie lo conocía, por eso no se pudo coordinar con los manifestantes, ello influyó en el problema”, señala “Diego” (Oficial PNP). De similar apreciación es “Beckam” (Suboficial PNP) al señalar que:

“el dirigente de Pichanaki no quería hablar con nadie. Al Coronel de Pichanaki ni lo conocía. Sino dialogaba con él, menos lo hubiera hecho con nosotros”.

Es importante el diálogo durante los conflictos sociales, por cuanto permite un acercamiento entre las partes, a fin de liberar las tensiones, la agresividad y discrepancias que separan a los actores. Al respecto Wher (2004) sostiene que la hostilidad es una causa del conflicto, pero que no todas las comunidades o grupos son por naturaleza antagónicos u hostiles hacia otros. La hostilidad generalmente se origina en la falta de comunicación entre las partes, concluye el citado autor. Este aspecto ha sido advertido por algunos entrevistados, como es el caso de “Doctora”. Para ella debido a que los jefes policiales de la zona recién habían asumido sus cargos, recién estaban estableciendo sus redes de relaciones comunitarias. De similar opinión es “Conquistador”, en el sentido que “es importante que la policía conozca a la gente, para que dialoguen y no se agredan. El Coronel de la zona, no conocía ni a los dirigentes, ni a la gente que comandaba”.

Como se desprende de lo antes señalado, el jefe policial de la zona se constituye en un actor protagónico en los conflictos sociales, por su rol en la efectividad de las coordinaciones extra institucionales. Por cuanto, como plantea Melucci (1984), se debe entender que los dirigentes buscan revelar los problemas que aquejan a sus dirigidos. En consecuencia, es importante conocer y comprender que los participantes de las movilizaciones, tienen sus propios proyectos políticos, simbólicos y culturales, en algunos casos éstos poseen una connotación y orientación distinta de acción social. Esta cosmovisión diferente jugó un rol importante durante el conflicto socio-ambiental de Pichanaki, que el jefe policial de la zona debió conocer.

En ese sentido, como propone “Conquistador” (Suboficial PNP) “es importante que la policía conozca a la gente y tener acercamiento con la ciudadanía y sus dirigentes, para que puedan negociar y evitar enfrentamientos”.

De similar opinión es “Ninja” (Oficial PNP), para quien “los jefes de la zona del conflicto tienen que ser conocidos y dialogantes. Ello evita los enfrentamientos con la gente. El Coronel de Pichanaki tenía una semana en la zona y nadie lo conocía”. Por su parte el entrevistado “Nativo” señala:

“No es bueno que personal que no es de la zona participe directamente en el conflicto, ello genera problemas. No conocen la idiosincrasia del pueblo y ese es un problema. No mides sus acciones y actúan con mucha dureza” (Seudónimo “Nativo”, Suboficial PNP).

La importancia del acercamiento que la policía debe tener con la población, para evitar enfrentamientos durante los conflictos sociales, es revelada también por los civiles entrevistados. En el caso de “Cristian” (testigo civil) para quien “los que se enfrentaron fueron policías de otros lugares. Acá se conoce a los policías y no nos enfrentamos. Los (policías) que vinieron insultaban a la gente. A todos, a los que estaban en sus casas y salían a ver lo que pasaba igual los insultaban con palabras soeces”. Esta apreciación es compartida por “JEMA” (testigo civil), para quien “la movilización era pacífica, no hubiera habido enfrentamiento con los policías de Pichanaki. A ellos se les conoce, siempre patrullan las calles. Dan sus vueltas por el parque. Los (policías) que dispararon eran de otros lugares. Los policías de acá no se hubieran enfrentado. No se hubiera llegado a ese extremo de violencia”.

De lo antes presentado se analiza que el accionar de los jefes policiales que participaron en el conflicto de Pichanaki, tuvo influencia directa en el resultado de las operaciones desplegadas. Por cuanto a la falta de una adecuada inteligencia policial, se sumó la ausencia de diálogo con los dirigentes, debido a que no se conocían, y no existieron los mecanismos de comunicación y coordinación para ello. En ese sentido, a continuación se analizará las causas y efectos del tipo de coordinaciones efectuadas entre los actores policiales. Ello posibilitará tener un conocimiento integral de la forma en que se abordó el aspecto de las

coordinaciones inter y extra institucionales, durante el conflicto socio-ambiental de Pichanaki.

4.3. Causas y efectos del tipo de coordinaciones entre los actores policiales

Agranolf (1989) plantea que existen tres niveles de coordinación al interior de las organizaciones. El estratégico, que define el propósito de la organización. El táctico, que comprende la articulación entre las entidades, y la funcional, referida a las coordinaciones que se dan al interior de una misma unidad. Lo propuesto por Agranolf se complementa con lo afirmado por Jordana (2002), para quien más que encontrar un grado de coordinación adecuada, se debe buscar los mecanismos que permitan lograr dicha articulación. En ese contexto, concluyo que en el caso materia de mi investigación, existieron falencias en las coordinaciones entre los actores policiales, cuyas causas y efectos se precisan a continuación.

4.3.1. Causas de las coordinaciones entre los actores sociales

Fueron diversas las causas que influyeron en las coordinaciones entre los jefes policiales que participaron en Pichanaki. Entre ellas:

- La inadecuada inteligencia policial, que no permitió conocer las estrategias y formas de acción de los manifestantes.
- La carencia de equipos de comunicación, que dificultó la transmisión de disposiciones y el flujo de información policial.
- Aspectos personales de los efectivos policiales, que derivaron en el incumplimiento de las disposiciones dadas por el jefe operativo, para que los policías no usen armas de fuego, y usen la fuerza en forma racional y progresiva.
- La influencia de los escalones superiores en las coordinaciones policiales.

Los policías entrevistados coinciden en que si hubo interacciones entre el Jefe de la DIVPOL Chanchamayo y los jefes operativos de las unidades de apoyo.

Sin embargo, ello no ocurrió con las instancias superiores, ya que la Orden de Operaciones elaborada por el jefe operativo de Pichanaki, fue variada inconsultamente en Lima por la Dirección Nacional de Operaciones Policiales.

Por su parte los jefes operativos señalan que las coordinaciones entre ellos no fueron efectivas debido a que carecían de equipos de comunicación. Esta afirmación es corroborada por la mayoría de los policías entrevistados. Es el caso de “Aguila” (Oficial PNP), para quien “si no existe una buena comunicación, las coordinaciones fracasan. No teníamos radios, los teléfonos no sirven para este tipo de operaciones”. La misma atingencia la hace “Beckam” (Suboficial PNP) al señalar que “los teléfonos no sirven para este tipo de operaciones. Cuando el conflicto se agudiza nadie contesta y las comunicaciones y ordenes no se transmiten adecuadamente. Si tuviéramos radios todos escucharíamos las órdenes y disposiciones. Eso mejoraría el estado anímico del personal”. Comparte esta posición “Nativo”, al señalar que:

“El sistema de comunicación no fue bueno. No se podía comunicarse entre escuadras y grupos. Cuando se iniciaron los ataques, los jefes operativos no pudieron comunicarse entre ellos. Al final cada quien actuó de acuerdo a su criterio. Ese fue un grave error, el personal se desesperó y descontroló” (Seudónimo “Nativo”, Suboficial PNP).

A la limitación logística de la falta de equipos de comunicación, se suma la actitud negativa del personal policial para contribuir a revertir esta problemática, como así lo advierte el policía “Rayo” al afirmar que “si no te dan radios, apagas tu celular o no contestas. Al final no te pueden obligar a que lo uses, si es de tu propiedad”. En consecuencia, las situaciones descritas, derivaron en fallas en las coordinaciones policiales durante el conflicto de Pichanaki, cuyos efectos se describen a continuación.

4.3.2. Efectos de las coordinaciones entre los actores sociales

Para Jordana (2002), las coordinaciones intergubernamentales son un sistema de conexiones entre los distintos niveles de gobierno, tengan o no un carácter institucionalizado. Bajo este enfoque, el autor precisa que las coordinaciones efectivas se dan a través de tres subsistemas: De comunicación, de coordinación y de toma colegiada de decisiones. En la investigación se estableció que durante el conflicto de Pichanaki, las coordinaciones policiales fallaron en estos tres aspectos; es decir:

- No existió una buena comunicación entre el personal policial interviniente
- Las coordinaciones entre los jefes policiales fueron deficientes
- La toma de decisiones fueron inoportunas e inadecuadas, y conllevaron a un alto costo social.

Además de estas falencias policiales, influyó en el resultado del conflicto, la excesiva agresividad y violencia con la que actuaron los manifestantes. Lo señalado es corroborado por algunos de los entrevistados, quienes afirman que las deficiencias en las coordinaciones policiales, influyó en el resultado final del conflicto. Por cuanto, derivaron en una reacción tardía de la policía para neutralizar a tiempo las protestas, para de esa manera evitar su agudización y crisis. Así lo afirma el funcionario estatal “Chino” al señalar que “la policía debió actuar al inicio, cuando los manifestantes tomaron el puente, sin utilizar bombas, ya que se contaba con un contingente de más de seiscientos hombres de la PNP y los que tomaron el puente, no superaban las setenta personas”. De igual opinión es “Poeta”, para quien:

“La policía actuó con mucha pasividad, o no coordinaron bien, debieron actuar cuando recién se iniciaron las protestas y no esperar que se agudice la violencia. Debió intervenir con el Ministerio Público. No debió esperarse que los manifestantes vayan a tomar el Cuartel Militar. Hubo una reacción poco profesional de la policía. Hubo una explosión de violencia

que afectó a civiles que no participaban en el paro” (Seudónimo “Poeta”, autoridad local).

A lo señalado, el entrevistado “Chino”, añade que “hubieron fallas en la intervención policial, por cuanto se utilizó armamento de reglamento durante el enfrentamiento. Ello permitió que el dirigente de la movilización que pretendía legitimarse con víctimas sociales, finalmente logre su objetivo con la muerte de un ciudadano y más de 36 heridos civiles”.

De lo analizado en este capítulo, se concluye que la falta de mecanismos de persuasión y diálogo entre manifestantes y autoridades policiales de Pichanaki, derivó en enfrentamientos que dejó un alto costo social. Estas consecuencias, además de lo señalado, son producto del incumplimiento del personal policial de las prohibiciones de no utilizar armas de fuego, ni usar la fuerza en forma excesiva en sus intervenciones de restablecimiento del orden público. Estos desacatamientos derivaron en responsabilidades administrativas y penales, tanto en el ámbito de la policía, como del los dirigentes que organizaron las movilizaciones.

Es la esfera de la PNP, las investigaciones determinaron responsabilidad administrativa y penal en el Suboficial PNP²⁵, autor del disparo que causó el fallecimiento de Ever Pérez Huamán. El Atestado N° 1157-2015-REG.POL.JUNIN/DIVPOL-CH/DEINCRI-CH, concluye lo siguiente:

“En mérito a las consideraciones anteriormente expuestas y el resultado de pericias de balística forense realizadas, se determina que el SO2.PNP. Ismael Antoni Galicia Dominguez(26), resultaría ser presunto autor del Delito Contra la Vida el Cuerpo y la Salud, en la modalidad de lesiones culposas seguida de muerte, cometido en agravio de Ever Pérez Huamán (25), ocurrido el 10FEB2015 en la localidad de Pichanaki”.

²⁵ Suboficial de Segunda PNP Ismael Antoni Galicia Domínguez (26)

Sobre el particular Ismael GALICIA sostiene que se vio en la obligación de usar su arma de fuego (fusil AKM), debido a que una turba de manifestantes atacó al personal policial que brindaba seguridad en el Puente Pichanaki. Dichos efectivos no contaban con agentes químicos para dispersar a los manifestantes; por tal motivo, hizo tres disparos al aire, pero que no tuvo el ánimo de herir ni matar a nadie. Esta versión es corroborada por otros actores policiales.

Respecto a las responsabilidades en el ámbito del Frente de Defensa Ambiental de Pichanaki, el citado Atestado policial concluye lo siguiente:

“Roberto Carlos Chavarría Vilcatoma (Presidente del Frente de Defensa Ambiental de Pichanaki), y otros en proceso de identificación, resultan ser presuntos autores de la comisión del Delito Contra la Seguridad Pública; Delito Contra la Vida el Cuerpo y la Salud- Lesiones por PAF; Delito Contra la Seguridad Pública-Contra los medios de transporte, comunicación y otros servicios públicos; Delito Contra la Administración Pública- Violencia y Resistencia a la Autoridad, en agravio del Estado y la sociedad, cometidos entre los días 9,10,11 y 12 FEB 2015 en la localidad de Pichanaki”.

Por su parte los dirigentes del FREDAMP, señalan que con estas imputaciones el Estado busca atemorizarlos para que desistan de sus reclamos en contra de PLUSPETROL, y buscan “criminalizar la protesta”, para tapar los excesos policiales. Sobre el particular uno de los civiles heridos señala que “los efectivos policiales que disparaban, les decían que tienen órdenes de matar”. Estas afirmaciones coinciden con lo señalado en el informe del CIDSE (2011), en el sentido que en América Latina los Estados buscan convertir la protesta legítima en delito, mediante la represión policial y procedimientos judiciales.

Además de lo señalado, los efectos de las falencias en las coordinaciones entre los actores policiales, trajo como consecuencias el deterioro de la confianza y acercamiento de la PNP, con la comunidad de Pichanaki. Asimismo, se

ocasionaron daños físicos y económicos a los heridos del conflicto, además de la pérdida de una vida humana, situaciones que generan también daños psicológicos y morales colaterales en sus familiares. En el ámbito estatal es preciso citar que producto del conflicto social, la empresa PLUSPETROL suspendió sus operaciones en la jurisdicción de Pichanaki, generando con ello consecuencias negativas de índole económica, legal y de afectación a las políticas públicas.

De lo abordado en este capítulo, se concluye que la PNP no tiene políticas institucionales para restablecer el orden público derivado de los conflictos sociales. Únicamente cuenta con protocolos de actuación, los cuales no se cumplen por causas atribuibles al personal policial (falta de capacitación y coordinación, inadecuada inteligencia, equipamiento deficiente, falta de capacidades de los jefes policiales, etc.). A ello se sumó la excesiva violencia con que actuaron los manifestantes en Pichanaki. Estas situaciones originaron a que el personal policial no respete los protocolos establecidos, que derivaron en costo social producto del empleo de armas de fuego para restablecer el orden público. Un aspecto relevante de este capítulo es que los actores entrevistados coinciden en la necesidad de un cambio de enfoque policial para su intervención en los conflictos sociales. El consenso es que la PNP debe actuar preventiva y proactivamente desde el momento en que el conflicto se manifiesta, y propiciar los espacios de diálogo y mecanismos de canalización de las demandas. Este accionar evitará que la policía continúe actuando como ente represor para restablecer el orden, una vez que el conflicto ha estallado. En todo el proceso del conflicto, la policía se constituye en un actor protagónico, por lo que se hace necesario que sus integrantes interioricen esta responsabilidad, y sobre esta base adecúen sus competencias y protocolos de actuación hacia una filosofía de trabajo preventiva y proactiva.

CONCLUSIONES

La implementación de las políticas públicas en materia económica basadas en la extracción de recursos naturales, generan malestar entre los pobladores de las zonas donde éstas se ejecutan. Su rechazo se traduce en movilizaciones sociales, como es el caso de los registrados en la localidad de Pichanaki en el mes de febrero 2015. En estas protestas, los manifestantes se enfrentaron a la policía, dejando como saldo un civil fallecido y cerca de una centena de heridos, entre policías y civiles.

En la presente investigación se ha estudiado los mecanismos de coordinación para la intervención de la DINOES en los conflictos sociales, en apoyo a las unidades policiales de provincias. En el caso concreto de Pichanaki, se analizó cuáles fueron dichos mecanismos de coordinación, las limitaciones que se registraron en dicho proceso, y las causas que las originaron. Sobre cuya base se arribaron a las conclusiones derivadas de éstas. Respecto a los mecanismos de coordinación policial, se estableció que fueron verticales y formales. La verticalidad, se sustenta en el “*modelo dominante o de autoridad inclusiva*” que propone Deli (1997), que se basa en la relación jerárquica de dependencia y subordinación entre los actores policiales. En el caso de Pichanaki, el personal DINOES se subordinó al jefe de la DIVPOL Chanchamayo, sobre la base de las responsabilidades establecidas en la Orden de Operaciones “*Paro indefinido PLUSPETROL 2015*”. La formalidad en las coordinaciones obedece al “*modelo de autoridad coordinada*”, sugerido por el propio Deli (1997), que se caracteriza por la determinación clara de las competencias entre los actores. Las disposiciones policiales establecían que la DINOES actuará como fuerza de apoyo, bajo la orden del jefe policial de la zona.

Otros de los mecanismos de coordinación empleados en Pichanaki fue de tipo informal y horizontal entre los actores policiales, Este enfoque se basa en lo propuesto por William (1960), en el sentido que la coordinación inter institucional, implica reuniones informales e intercambio de información y puntos de vista entre los actores, orientados al logro de objetivos comunes. En la investigación se determinó que estos mecanismos de coordinación si se dieron en Pichanaki, por cuanto existieron reuniones entre los jefes operativos de la PNP (DINOES y DIVPOL Chanchamayo), y entre éstos con los demás efectivos. En ellas se establecieron los aspectos estratégicos y tácticos de la intervención policial, que luego fueron difundidos a todos los efectivos policiales. Sin embargo, éstas no funcionaron en la práctica.

Las coordinaciones de tipo administrativa fue otro de los mecanismos utilizados, y tenían como propósito prever integralmente la implementación logística, instalación y alimentación del personal DINOES en Pichanaki. Sin embargo, éstas no se materializaron. Los efectivos policiales no tuvieron las mínimas comodidades de alojamiento, salubridad y descanso. Estas limitaciones influyeron negativamente en el estado anímico del personal.

Respecto a las limitaciones en las coordinaciones para la intervención de la DINOES en el conflicto social de Pichanaki, se determinó que existieron en los tres ámbitos de coordinaciones institucionales que señalan Terril y Paoline (2005). Es decir, los resultados negativos se dieron a consecuencia de la influencia de la organización, de los aspectos situacionales, y las influencias de las características personales de los actores policías. En cuanto a la primera, se estableció que la Orden de Operaciones para la intervención policial en Pichanaki, fue variada inconsultamente en Lima por parte del comando policial. Para esta variación, no se tomó en cuenta lo planificado en la zona, y se envió al personal DINOES para que intervenga en primera instancia en Pichanaki. Ello según los diversos actores entrevistados, contribuyó significativamente en el enfrentamiento entre

manifestantes y policías. Por cuanto como la población no conocía a los DINOES, se enfrentaron con facilidad. Ello no hubiese sucedido con el personal policial de la zona, a quienes los conocen e interactúan permanentemente.

De la investigación se establece que la participación de la DINOES en los conflictos sociales, obedece a que el personal policial de la zona en conflicto es insuficiente y no cuenta con la capacitación y experiencia para afrontar esta problemática. El apoyo de la DINOES se hace por disposición del comando policial. Sin embargo, este personal está preparado para intervenciones contraterroristas, y complementariamente para intervenir en operaciones de restablecimiento del orden público. Esta doble función afecta psicológicamente a los efectivos DINOES, por cuanto “no es fácil cambiar de antiterrorista a antidisturbios”, conforme así lo sostienen los policiales entrevistados.

En cuanto a los aspectos situacionales que se constituyeron en limitantes para las coordinaciones policiales con ocasión del conflicto de Pichanaki, se determinó la falta de capacitación y la inexperiencia de los efectivos de las Comisarías (servicio policial básico). Estas variables influyeron en el estado de ánimo y la actitud del personal policial. De las entrevistas y fuentes secundarias consultadas, se concluye que los aspectos descritos, derivaron en que “los policías caigan en las provocaciones de los manifestantes”. Ello trastocó el planeamiento, la coordinación y la observancia de los principios y protocolos de intervención, que influyeron negativamente en el resultado final de la operación policial.

En el ámbito de las limitaciones de las coordinaciones policiales, derivadas por la influencia de las características personales de los actores policiales (DINOES y DIVPOL- Chanchamayo), se ha determinado las siguientes: La falta de liderazgo y poco conocimiento de la zona por parte del jefe operativo de Pichanaki. La falta de voluntad de diálogo de los jefes policiales con los dirigentes. Así como, errores en la toma de decisiones de índole operativa. Todas estas falencias

contribuyeron a que se produzcan enfrentamientos entre manifestantes y policías, dejando como saldo un alto costo social.

Asimismo, durante la investigación se estableció que entre las principales causas de las limitaciones en la coordinación para la intervención de la DINOES en el conflicto de Pichanaki, se encuentra la inadecuada inteligencia policial. Esta falencia no permitió conocer con exactitud las estrategias y tácticas y de los manifestantes,. Otra de las causas es la carencia de radios trans-receptores para las comunicaciones, que dificultó la transmisión de disposiciones y el flujo de información policial durante el conflicto. A lo señalado, se suman los aspectos personales de los Suboficiales PNP, que contribuyeron al incumplimiento del planeamiento y disposiciones dadas por los jefes operativos de Pichanaki y de la DINOES. La principal medida que no se acató fue la de usar armas de fuego, y empleo excesivo de la fuerza por parte del personal policial.

Otro aspecto que se determinó durante la investigación, es que el incumplimiento de las disposiciones por parte de los efectivos policiales, fueron producto de la intensidad y alta agresividad de los manifestantes. Atacaron a los policías con objetos contundentes, bombas molotov, fierros, piedras, flechas e inclusive con armas de fuego. Por su parte los policías no contaron con el equipamiento adecuado que garantice sus vidas e integridad física. Los cascos y escudos se rompieron con los impactos de los objetos contundentes. Ello originó que los policías se defiendan de las agresiones, en cuyas circunstancias muchos efectivos de la DINOES, exteriorizaron el concepto de “o matas o te matan”. Por ello se defienden de las agresiones como instinto de protección de sus vidas, y conscientes de las responsabilidades que dicho accionar acarrea. Prueba de ello es lo manifestado por uno de los actores entrevistados: “Prefiero afrontar un proceso penal vivo y preso, antes que estar muerto y dejar a mi familia abandonada”.

Por otro lado, en la presente investigación, se corroboró totalmente la hipótesis planteada, en el sentido que: “Las coordinaciones para el apoyo de la DINOES a otras unidades policiales, durante los conflictos sociales están reguladas normativamente. Estas, en la práctica tienen deficiencias. El alto nivel de violencia de los protestantes, induce a que el personal DINOES actúe sin una adecuada coordinación con los jefes policiales de las localidades donde se registran los conflictos sociales. La consecuencia es que se registran enfrentamientos con los manifestantes, producto de la falta de mediación del personal policial de la jurisdicción. Dicha situación es consecuencia de coordinaciones limitadas entre los jefes operativos de la Policía Nacional del Perú”.

Con la presente investigación se ha logrado absolver las preguntas, así como confirmar la hipótesis de investigación; sin embargo, existen aspectos que requieren ser analizados con mayor profundidad. Es el caso del rol que cumple la Policía Nacional durante los conflictos sociales, que se circunscribe a participar en última instancia, como fuerza represiva, cuando el conflicto ha llegado a su crisis, y en esas circunstancias el diálogo y la persuasión se torna más difícil. Por cuanto, la población ya no confía en el Estado (en sus autoridades designadas), ni en sus representantes (Congresistas, autoridades regionales y locales a quienes eligieron). Todo ello debido a que no cumplieron con sus obligaciones de intermediar, o resolver sus reclamos en forma oportuna y efectiva. Ello genera malestar en la población, y se incrementa cuando se recurre al poder coercitivo de la policía para desalojarlos durante sus protestas públicas. Esta forma de actuación genera en la ciudadanía una percepción represiva de la policía, y por ende limita el diálogo y la solución de los conflictos mediante métodos pacíficos.

Pese a ello, y a la agresividad de los manifestantes, la policía tiene que restablecer el orden público, sin contar con el equipamiento, ni efectuar las coordinaciones mínimas para garantizar su vida e integridad física. Ello ha

generado una preocupante actitud reactiva y defensiva del personal policial, que para salvaguardar su integridad física y su propia vida, recurran a sus armas de fuego, y al empleo desmedido de la fuerza. Esta situación viene derivando en costos sociales durante los últimos conflictos sociales, que a su vez genera rechazo y pérdida de confianza de la ciudadanía hacia la policía. Asimismo, agudiza el descontento social hacia el Estado en su conjunto, y por ende la oposición a las políticas públicas. Estos hechos también dificultan el fortalecimiento de la institucionalidad, de la gobernabilidad democrática, y de un auténtico Estado de derecho, en el que las demandas sociales se solucionen de manera pacífica, oportuna y consensuada. Tal situación obliga a que se cambie de proceder, priorizando la detención oportuna de los conflictos y afrontarlos de manera preventiva y proactiva, mediante el diálogo con la población. Con ello se garantizará la licencia social, para la implementación y sostenibilidad de las políticas públicas.

Finalmente, es preciso señalar que el “estigma del baguazo”, es otro de los aspectos evidenciados en la presente investigación. Los entrevistados señalan que a raíz de la muerte de veinticinco (25) policías de la DINOES y nueve (9) nativos en el conflicto social del año 2009 en Bagua-Amazonas, nativos y DINOES se ven como enemigos. Esta situación habría influido en el enfrentamiento entre ambos en Pichanaki. Aunque no existe mayor evidencia que de manera objetiva permita demostrar esta problemática, resulta pertinente profundizar su análisis. Para sobre esa base, como proponen algunos de los entrevistados, evitar enviar a la DINOES a aquellos lugares donde existan comunidades nativas, con ello se evitaría enfrentamientos y costos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

AGRANOFF, Robert

1997 *Las relaciones y las gestiones intergubernamentales en la administración pública.* Madrid: Alianza Editorial

ARCE, Moisés

2011 Algunos apuntes sobre los movimientos y protestas sociales en el Perú. Lima: Fondo Editorial PUCP.

BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA LATINA

2015 *El valor estratégico de la gestión pública.* Buenos Aires: CAF.

BELLO-MONTES, Catalina

2014 *Desafíos y estado futuro de la convivencia en Colombia al 2025.* Colombia: ILANUD.

BOBBIO, Norberto

1981 *Diccionario de política Siglo XXI.* Puebla: EM.

CADENA, Ángel

2007 *Coordinaciones inter organizacionales.* Colombia.

CARDOZO, Ramón

2012 *La coordinación de las políticas en el ámbito público.* Caracas.

CARRO, José Luis

2001 Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público. Buenos Aires.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SOCIOECONÓMICA

2011 *La criminalización de la protesta social en torno a la industria extractiva en América Latina.* Estados Unidos de Norteamérica: CIDSE.

- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA
2012 *Violencia y uso de la fuerza*, Ginebra: CICR.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ
1993 *Constitución Política del Perú*, Lima: CDRP.
- CONGRESO DE CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ
2012 *Decreto Legislativo N° 1148.- Ley de la Policía Nacional del Perú.*
Lima: CDRP.
- COSER, Luis
2005 *Las funciones del conflicto social*. México: FCE.
- DAHRENDORF, R.
1996 *Teoría del conflicto social*. México: ETZIONI, A. y E.
- DAMMERT, Lucía
2005 *Reforma Policial en América Latina*: Quórum.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO
2012 *Violencia en los conflictos sociales.-Informe Defensorial*. Lima: DP.
- DE LUCAS, Fernando
1999 *Lecciones de Sociología General*: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA.
- DE SEBASTIANI, Luis
1999 *Análisis de los involucrados*. Buenos Aires: BID.
- DELGADO, Julián
2011 *El orden público: Proceso evolutivo*. Madrid.
- DEWEY, Jhon
1999 *El y el programa escolar*: Buenos Aires: Losada 3° Edición.
- DIARIO EL COMERCIO
2015 *¿Qué desató el conflicto de Pichanaki?*. Lima, 25 de febrero 2015.
- DIARIO LA REPÚBLICA
2015 *Perfil psicológico*. Lima, 23 de febrero 2015.

- DORAL, José Antonio
1967 *La noción del orden público en el derecho*. Pamplona: Universidad de Navarra S.A.
- FERNANDEZ-NOVOA, Carlos
2012 *El orden público y las buenas costumbres*. México DF.
- GARMENDIA, Mario
2007 *Orden público y derecho de trabajo*. Uruguay: Universidad República N° 3.
- GONZALES DE COSSIO, Francisco
2010 *Hacia una definición de orden público*. México DF.
- HALLER, Agnes
2002 *Sociología de la vida cotidiana*. Barcelona: Península.
- JORDANA, Jacint
2002 *Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado*. New York: BLM.
- KARL-HENZ, Hillman
2001 *Diccionario Enciclopédico de Sociología*. Barcelona: HERDER.
- KINDON, Jhon
1995 *Agendas, Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman. Segunda Edición.
- LAHERA, Eugenio
2004 *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- LEREBOURS y LOUSSUARN
1997 *Doctrina del orden público*. Madrid: ENM.
- MELUCCI, Alberto
1984 *Acción Colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: Colegio de México A.C.
- NIOCHE, Jean Pierre

2002 *De la evaluación al análisis de las políticas públicas*, Milán: Nouvelle.

O'DONNELL y OSZLAK

1980 *Políticas públicas y regímenes políticos*, Caracas: REDES.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-ONU

1979 *Código de Conducta Para Funcionarios Públicos encargados de cumplir la ley*, Washigton. ONU-AG.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-ONU

1948 *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Washington.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-ONU

1990 *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego para los funcionarios encargados de cumplir y hacer cumplir la ley*, Washington: PNUD.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS-ONU

2014 *Políticas públicas para la seguridad pública*, Mexico DF: PNUD.

POLICIA NACIONAL DEL PERÚ

2006 *Manual de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial*, Lima: PNP.

POLICIA NACIONAL DEL PERÚ

2012 *Manual de procedimientos para las operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público*, Lima: PNP.

POLICIA NACIONAL DEL PERÚ

2012 *Manual de Control de Multitudes*, Lima: PNP-EMG.

POLICIA NACIONAL DEL PERÚ

2015 *Informe Administrativo N° 08-PNP-IG/EQ.INV.4*.

POLICIA NACIONAL DEL PERÚ

2015 *Manual de Organización y Funciones-MOF de la Dirección de Operaciones Especiales-DIROES*, Lima: PNP-DIROES.

POLICIA NACIONAL DEL PERÚ

2015 *Manual de Organización y Funciones-MOF de la Dirección Territorial Policial de Junín, Huancayo: PNP-VIII-DIRTEPOL.*

POLICIA NACIONAL DEL PERÚ

2015 *Orden de Operaciones “Conflictos Sociales”, Lima: DIROES-PNP.*

POLICIA NACIONAL DEL PERÚ

2015 *Orden de Operaciones “Paro indefinido PLUSPETROL”, Chanchamayo: VIII-DIREPOL-PNP.*

POLICIA NACIONAL DEL PERÚ

2015 *Atestado N° 1157-2015-REG.POL.JUNIN/DIVPOL-CH/DEINCRI, Chanchamayo: PNP.*

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DEL PERU

2013 *Decreto Supremo N° 08-2013-IN.-Aprueba el Reglamento de la Ley de la Policía Nacional del Perú, Lima.*

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD.

2013 *Políticas públicas para la inclusión social, Santiago: PNUD.*

KINDON, Jhon

2004 *Políticas pública.-Empacando las cosas juntas, Madrid.*

REPETTO, Fabián

2004 *Capacidad estatal: requisito para mejorar la política social en América Latina, Panamá UNESCO.*

ROTH, André-Noel

2002 *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación, Bogotá: Aurora.*

SANCHEZ, Alvaro

2008 *Políticas públicas ambientales, Sevilla: Arcibel Editores.*

SCARTASCINI Carlos y otros

2011 *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?, Washington: BID. Primera Edición.*

- SMITH, Juan Carlos
1965 *El orden público como contexto y como "status" social*, Madrid.
- STEIN, Ernesto
2006 *La política de las políticas públicas. Progreso económico, cultural y social en América Latina*, Washington: Planeta. Segunda Edición.
- TERRIL Y PAOLIINE
2005 *Policía, cultura y coerción. Criminología. Volumen 41.*
- THWAITES, Mabel
1999 *El Estado: Notas sobre sus significados*, Mar de Plata: FAUD
- TORRES, Evelyn
2014 *Causas de vulneración de derechos fundamentales por parte de las fuerzas policiales en el conflicto social minero de Tintaya Antapaccay en el 2012.*
- VILLALOBOS GARCÍA, Luis
2009 *La administración policial. Administración pública aplicada al manejo de policías Espacios Públicos*, Toluca.
- WILLIAMS, Anderson
1960 *Las relaciones intergubernamentales*. Universidad de Minnesota
- WHER, Paul
2002 *El manejo del conflicto para construir una sociedad pacífica*, Caracas: CEPEC.
- WRIGHT, Deil
1997 *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.