

# PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

## Escuela de Posgrado



Fortalecimiento del Sistema de Inteligencia Policial para  
Gestionar los Riesgos que Vulneran el Libre Tránsito de las  
Personas en Protestas Sociales Violentas

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de  
Maestro en Gobierno y Políticas Públicas  
que presenta:

*Hebert Troya Acha*

*Oscar Eduardo Gonzales Troncos*

Asesor:

*Luis Felipe Soltau Salcedo*


Lima, 2025

## Informe de similitud

Yo, Luis Felipe Soltau Salcedo, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo de investigación "Fortalecimiento del Sistema de Inteligencia Policial para gestionar los riesgos que vulneran el libre tránsito de las personas en protestas sociales violentas en la región Cusco, periodo 2018 a 2023", de los autores Hebert Troya Acha y Oscar Eduardo Gonzales Troncos, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20 %. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 21/07/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y el trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 18 de agosto de 2025

Apellidos y nombres del asesor: Soltau Salcedo, Luis Felipe	
DNI: 10273813	
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0003-4304-5893">https://orcid.org/0000-0003-4304-5893</a>	
Firma:	

## **Dedicatoria**

A nuestras familias, las que, con su incondicional apoyo, han hecho posible que logremos nuestros objetivos.

A los agentes de inteligencia que, con su trabajo silencioso y decidido, generan conocimiento útil para la toma de decisiones en la prevención y solución de conflictos sociales en nuestro país.

A los policías del Perú, responsables del control del orden público, quienes, con su esfuerzo y sacrificio, garantizan que el caos y la violencia, que en muchas oportunidades se presenta en las protestas sociales, se transformen en orden, generando las condiciones para que las partes puedan negociar y lograr acuerdos que satisfagan a todos, de manera que al final ganen los peruanos.

## **Agradecimiento**

A los funcionarios y exfuncionarios del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio del Interior, Defensoría del Pueblo, Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros, Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior, Comando Operativo Policial, Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional del Perú, Región Policial Cusco, Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional del Ecuador, representantes de empresas privadas y dirigentes de organizaciones sociales vinculados con la gestión de conflictos sociales, por su predisposición y apoyo para sacar adelante este proyecto de investigación.

A nuestro asesor, Luis Soltau Salcedo, por su apoyo incondicional, conocimientos y experiencia, que permitió que logremos concretar este proyecto de investigación.

## Resumen

El proyecto de investigación "Fortalecimiento del Sistema de Inteligencia Policial para gestionar los riesgos que vulneran el libre tránsito de las personas en protestas sociales violentas en la región Cusco, periodo 2018 a 2023", aborda una problemática de vulneración de este derecho por la violencia que se presenta en protestas sociales y que es fundamental para el ejercicio de otros derechos que tienen impacto en la vida de los ciudadanos y la gobernabilidad del país.

Se han identificado causas que contribuyen a esta situación, como las protestas sociales que escalan en violencia y el deficiente control del orden público. Un hallazgo clave es la limitada capacidad del Sistema de Inteligencia Policial (SIPOL) para anticipar y responder a escenarios complejos en protestas sociales que escalan en violencia. A pesar de contar con marcos legales, las herramientas actuales son insuficientes ante la dinámica cambiante, proponiéndose la incorporación de estándares internacionales de gestión de riesgos como ISO 31000, NTP-IEC/ISO 31010:2017 y metodologías como Bow-Tie, para optimizar la producción de inteligencia.

El estudio se estructura en siete capítulos, que abordan desde el planteamiento del problema hasta un modelo propuesto para fortalecer el SIPOL. Las conclusiones sugieren un urgente fortalecimiento del SIPOL para prevenir los actos de violencia durante el desarrollo de protestas sociales. Con este proyecto de investigación, a través de la salida planteada, se busca contribuir a una solución sostenible para prevenir las acciones de violencia en protestas sociales y garantizar el pleno ejercicio del derecho al libre tránsito de las personas, así como la estabilidad social y económica del Perú.

## **Abstract**

The research project “Strengthening the Police Intelligence System to manage the risks that violate the free movement of people in violent social protests in the Cusco region, period 2018 to 2023, addresses a problem of violation of this right due to the violence that occurs in social protests and that is fundamental for the exercise of other rights that have an impact on the lives of citizens and the governance of the country.

Causes have been identified that contribute to this situation, such as social protests that escalate into violence and the deficient control of public order. A key finding is the limited capacity of the Police Intelligence System (SIPOL) to anticipate and respond to complex scenarios in social protests that escalate into violence. Despite having legal frameworks, the current tools are insufficient in the face of changing dynamics, proposing the incorporation of international risk management standards such as ISO 31000, NTP-IEC/ISO 31010:2017 and methodologies such as Bow-Tie, to optimize intelligence production.

The study is structured in seven chapters, ranging from the problem statement to a proposed model for strengthening SIPOL. The conclusions suggest an urgent strengthening of SIPOL to prevent acts of violence during social protests. This research project, through the proposed solution, seeks to contribute to a sustainable solution to prevent acts of violence during social protests and guarantee the full exercise of the right to free movement of people, as well as the social and economic stability of Peru.

## ÍNDICE

Carátula .....	i
Informe de similitud.....	ii
Dedicatoria .....	iii
Agradecimiento.....	iv
Resumen .....	v
Abstract .....	vi
Índice .....	vii
Índice de tablas.....	x
Índice de figuras .....	xi
Glosario .....	xii
Introducción .....	1
<b>CAPÍTULO I: DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.....</b>	<b>4</b>
1.1 Redacción formal del problema público.....	11
1.2 Marco Conceptual del Problema Público.....	12
1.2.1 Derecho fundamental al Libre Tránsito.....	12
1.2.2 Conflicto, protesta y violencia social.....	14
1.2.3 Orden Público .....	21
1.3 Arquitectura del problema Público.....	21
1.3.1 Dimensión 1: Magnitud del problema público .....	22
1.3.2 Dimensión 2: Prevención y mantenimiento del orden público.....	24
1.3.3 Dimensión 3: Actores intervinientes en la prevención y mantenimiento del orden público.....	24
1.3.4 Dimensión 4: Gestión de riesgos presentes en protestas sociales violentas .....	26
1.4 Marco normativo e institucional relacionado con el problema Público .....	28
1.4.1 Marco normativo .....	28
1.4.2 Marco institucional frente al problema público identificado .....	30



<b>CAPÍTULO III: DISEÑO DEL PROTOTIPO</b> .....	65
3.1 Desafío de innovación .....	65
3.1.1 Priorización de causas del problema público .....	65
3.1.2 Desafío de Innovación.....	68
3.2 Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación .....	68
3.2.1 Experiencias internacionales.....	69
3.2.2 Experiencias nacionales.....	72
3.3 Proceso de conceptualización y prototipo inicial.....	72
3.3.1 Descripción del concepto inicial de innovación.....	73
3.4 Prototipo final de innovación. ....	79
3.4.1 Descripción del Prototipo final de innovación .....	82
3.4.2 Proceso de adaptación técnico del prototipo final de innovación a la plataforma integrada de información e inteligencia PI3 .....	88
<b>CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD DEL PROTOTIPO</b> .....	91
4.1 Análisis de Deseabilidad. ....	92
4.2 Análisis de Factibilidad.....	95
4.3 Análisis de Viabilidad. ....	98
<b>CONCLUSIONES</b> .....	101
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	103
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	105
<b>ANEXOS</b> .....	116

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Número de conflictos sociales a nivel nacional durante el periodo 2018 a 2023 . 5	5
Tabla 2: Número de conflictos sociales a nivel región Cusco en el periodo 2018-2023..... 5	5
Tabla 3: Expresión de los posibles problemas públicos identificados..... 7	7
Tabla 4: Marco normativo nacional e internacional ..... 29	29
Tabla 5: Articulación de planes y programas ..... 31	31
Tabla 6: Instrumento de política pública..... 32	32
Tabla 7: Cantidad de fallecidos y heridos en conflictos sociales violentos a nivel nacional en el periodo 2018-2023 ..... 40	40
Tabla 8: Escala cualitativa de frecuencia de ocurrencia de riesgos..... 45	45
Tabla 9: Matriz de ponderación de riesgos inherentes ..... 45	45
Tabla 10: Etapas del proceso de apreciación de riesgos según la NTP IEC/ISO 31010:2017 ..... 46	46
Tabla 11: Entrevistas semiestructurada aplicada a expertos..... 51	51
Tabla 12: Matriz de Jerarquización de Causas ..... 66	66
Tabla 13: Conceptualización de la nueva idea ..... 73	73
Tabla 14: Prototipo inicial de innovación ..... 79	79
Tabla 15: Matriz del análisis de deseabilidad ..... 94	94
Tabla 16: Estructura de Costos para implementar la solución planteada ..... 99	99
Tabla 17: Fuente de financiamiento: Programa Presupuestal 0139: Reducción de la incidencia de conflictos, protestas y movilizaciones violentas que alteran el orden público..... 100	100

## INDICE DE FIGURAS

Figura 1: Número de medidas de protesta a nivel nacional en el periodo 2018-2023 .....	6
Figura 2: Número de medidas de protesta a nivel región Cusco en el periodo 2018-2023	6
Figura 3: Actos violentos en los conflictos sociales periodo 2018-2023 .....	7
Figura 4: Bloqueo de vías en la red vial nacional en protestas sociales violentas periodo 2018-2023.....	8
Figura 5: Número de bloqueos de vías en la región Cusco en el periodo 2018-2023.....	9
Figura 6: Número de bloqueo de vías en la región Cusco periodo 2018 a 2023 .....	10
Figura 7: Número de bloqueo de vías en la región Cusco periodo 2018 a 2023 .....	10
Figura 8: Número de bloqueo de vías en la región Cusco periodo 2018 a 2023 .....	11
Figura 9: Fases del Conflicto .....	16
Figura 10: Hechos de violencia en protestas sociales a nivel nacional en 2018-2023.....	22
Figura 11: Hechos de violencia en protestas sociales - Cusco, periodo 2018 a 2023 .....	23
Figura 12: Proceso de gestión de riesgos según ISO 31000 versión 2009 .....	44
Figura 13: Diagrama del Esquema de Corbatín (Bow – Tie).....	48
Figura 14: Árbol de causas del problema público identificado.....	50
Figura 15: Diagrama para la Gestión de Riesgos aplicando la metodología Bow - Tie, alineado a la ISO 31000 e ISO 31010 .....	77
Figura 16: Diagrama General del Modelo de Gestión de Riesgos en protestas sociales aplicando la metodología Bow – Tie.....	86
Figura 17: Prototipo Final de Innovación: Modelo de Gestión de Riesgos en protestas sociales para un riesgo identificado más recurrente (bloqueo de vías) aplicando la metodología Bow – Tie.....	87
Figura 18: Proceso de adaptación técnica del prototipo final de innovación en la Plataforma Integrada de Información e Inteligencia – PI3 .....	88
Figura 19: Proceso de generación del prototipo de innovación.....	91

## GLOSARIO

<b>COMOPPOL</b>	:	Comandancia de Operaciones Policiales
<b>CPP</b>	:	Constitución Política del Perú
<b>DGOP</b>	:	Dirección General de Orden Público del Ministerio del Interior
<b>DIGIMIN</b>	:	Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior
<b>DINI</b>	:	Dirección Nacional de Inteligencia
<b>DIRIN</b>	:	Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional del Perú
<b>DIVINREG</b>	:	División de Inteligencia Regional
<b>DP</b>	:	Defensoría del Pueblo
<b>MININTER</b>	:	Ministerio del Interior
<b>SINA</b>	:	Sistema de Inteligencia Nacional
<b>SIPOL</b>	:	Sistema de Inteligencia Policial
<b>PCM</b>	:	Presidencia del Consejo de Ministros
<b>PESEM</b>	:	Plan Estratégico Sectorial Multianual
<b>PIN</b>	:	Plan de Inteligencia Nacional
<b>PII</b>	:	Plan de Inteligencia Institucional
<b>PNP</b>	:	Policía Nacional del Perú
<b>PUCP</b>	:	Pontificia Universidad Católica del Perú
<b>SGSD</b>	:	Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM
<b>TC</b>	:	Tribunal Constitucional

## Introducción

El proyecto de investigación "Fortalecimiento del Sistema de Inteligencia Policial para gestionar los riesgos que vulneran el libre tránsito de las personas en protestas sociales violentas" tiene como propósito conocer, analizar y comprender la problemática de la vulneración del derecho al libre tránsito en contextos de protestas sociales violentas, que ha cobrado relevancia y preocupación en la sociedad en los últimos años, situaciones que se expresan con bloqueo de vías, ocupación de infraestructuras y manifestaciones radicalizadas, que afectan la vida diaria de las personas, las actividades económicas y la gobernabilidad del país. Ante ello, se propone una solución efectiva.

Para llevar a cabo el proyecto de innovación se ha realizado un riguroso proceso investigativo que incluyó entrevistas a expertos nacionales y extranjeros, gestores públicos y privados, representantes de organizaciones sociales, análisis de experiencias en gestión de información, de riesgos o de protestas sociales. Estas perspectivas permitieron obtener una visión amplia y multidimensional del problema, aportando insumos valiosos para la formulación de una propuesta de mejora en el Sistema de Inteligencia Policial (SIPOL).

El estudio toma como caso de análisis la región Cusco durante el período 2018 a 2023, un espacio geográfico de gran importancia económica, social, cultural y con alta conflictividad social. A lo largo del análisis se identificaron las causas principales que generan la vulneración del derecho al libre tránsito, que son las protestas sociales violentas y el deficiente control del orden público. Asimismo, se pone énfasis en el papel del SIPOL, cuyo rol en la gestión de riesgos, desde la perspectiva de la inteligencia policial, resulta clave para garantizar el orden público, la protección de los derechos fundamentales en situaciones de alta conflictividad social expresada a través de protestas sociales que en muchos casos escala en actos de violencia principalmente con bloqueo de vías.

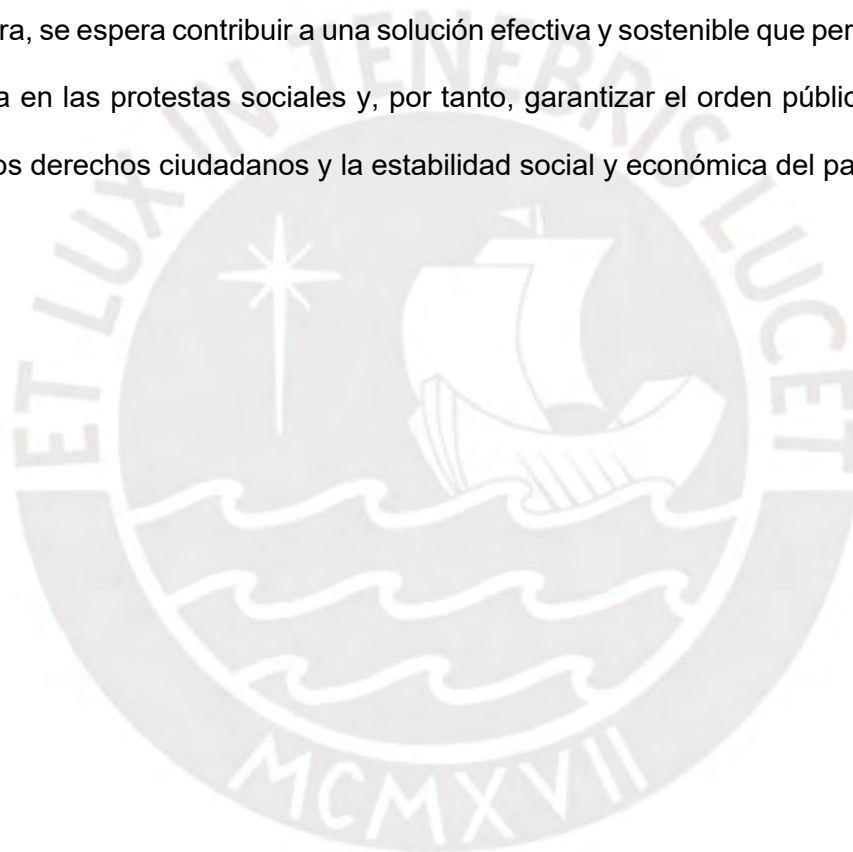
Uno de los problemas evidenciados en la investigación es la limitada capacidad de anticipación y respuesta del SIPOL ante escenarios complejos de protestas sociales, principalmente en la gestión de riesgos. A pesar de contar con marco legal y

procedimientos establecidos, las herramientas actuales de gestión de riesgos resultan insuficientes frente a la dinámica cambiante y cada vez más intensa de las protestas sociales. La investigación propone incorporar estándares internacionales de gestión de riesgos, como la ISO 31000, la NTP IEC/ISO 31010:2017 y la metodología Bow-Tie para la gestión de riesgos en protestas sociales, con el fin de optimizar la producción de inteligencia y fortalecer la planificación estratégica y operativa policial.

El análisis realizado en esta investigación se sustenta en un enfoque teórico y empírico, respaldado por datos obtenidos de fuentes oficiales, como la Defensoría del Pueblo, la Policía Nacional del Perú (PNP) y el Observatorio para la Democracia y Gobernabilidad de la PUCP. A partir de este sustento, se examinan dimensiones claves del problema: la magnitud de la vulneración del derecho al libre tránsito, el mantenimiento y control del orden público en protestas sociales, los actores responsables del control del orden público y la gestión de riesgos presentes en las protestas sociales.

El proyecto consta de cuatro (04) capítulos. En el Capítulo I se define y describe el problema de investigación, con su redacción formal, el marco conceptual, la arquitectura y el marco normativo e institucional que guían el estudio. El Capítulo II presenta el Marco Teórico causal del problema, considerando las causas principales que son las protestas sociales violentas y las deficiencias en el control del orden público, donde se han identificado limitaciones para la gestión de riesgos a partir de la inteligencia policial. El Capítulo III comprende el Diseño del Prototipo, teniendo en cuenta el desafío de la innovación, identificación de experiencias previas para hacer frente a nuestro desafío de innovación y la descripción del concepto inicial y final de innovación. En el Capítulo IV se analiza la deseabilidad, la factibilidad y la viabilidad del prototipo de innovación, que finalmente resulte en una propuesta de cambio que pueda modificar el estado actual. Finalmente, se presenta las Conclusiones y Recomendaciones, en las que se destaca estrategias para fortalecer la gestión de riesgos en protestas sociales para prevenir o mitigar la vulneración del derecho al libre tránsito.

Finalmente, en un contexto donde las protestas sociales en el país muestran una tendencia creciente, y siendo la PNP responsable del control del orden público y garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos, es urgente potenciar las capacidades del Sistema de Inteligencia de la PNP para manejar escenarios críticos de violencia en las protestas sociales en forma eficiente, principalmente en la gestión de riesgos. El modelo propuesto en esta investigación no solo busca fortalecer el SIPOL, sino también establecer estrategias integrales de intervención que involucren a actores clave en la gestión de protestas sociales y la PNP como responsable de prevenir y mantener el orden público. De esta manera, se espera contribuir a una solución efectiva y sostenible que permita disminuir la violencia en las protestas sociales y, por tanto, garantizar el orden público, el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos y la estabilidad social y económica del país.



## **CAPÍTULO I: DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA**

La estructura de este capítulo tiene por objeto identificar el problema a investigar, proponiendo alternativas de solución, realizando un ejercicio de problematización para llegar a elegir un problema público a investigar.

Es deber primordial del Estado garantizar los derechos de las personas establecidos en la Constitución Política y el ordenamiento legal, siendo uno de ellos el derecho al libre tránsito, que es fundamental para la dignidad humana y el ejercicio de otros derechos, que se ve vulnerado por múltiples circunstancias, siendo la más recurrente la violencia presente en muchas protestas sociales que se desprenden de conflictos sociales.

Los conflictos sociales no son negativos en su esencia, pues son oportunidades de cambio social, político o económico de las personas, la sociedad y el Estado; sin embargo, su mala gestión durante su desarrollo genera que deriven en protestas sociales y que en múltiples oportunidades estas escalen a niveles de violencia, que se da porque los actores no han tenido capacidad o la voluntad de resolverlos, se han incumplido compromisos; por tanto, el camino de la violencia surge como vía de solución, que genera caos, destrucción, vulneración de derechos principalmente el libre tránsito de las personas.

El conflicto social implica tensión o disputa entre grupos, comunidades, la sociedad o el Estado. La Defensoría del Pueblo (2012) lo define como un proceso que reviste particularidades y complejidades, en la que individuos, grupos, empresas y el propio Estado perciben que sus objetivos, intereses y creencias son incompatibles o contradictorios y que, de no plantearse soluciones, pueden derivar en violencia (p. 25). Estamos ante un proceso social en el que los actores expresan contradicción en sus intereses, que llegan a manifestarlo muchas veces a través de protestas incluso con violencia para hacer sentir su posición frente a otros.

La Tabla 1 contiene la cantidad de conflictos sociales registrados a nivel nacional, periodo 2018 a 2023, evidenciándose que los conflictos activos presentan un incremento progresivo en comparación con los latentes, resueltos y retirados (ver Tabla 1).

**Tabla 1***Número de conflictos sociales a nivel nacional durante el periodo 2018 a 2023*

<b>Estado de los conflictos</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>Activo</b>	130	133	146	148	160	168
<b>Latente</b>	51	51	51	54	61	47
<b>Resuelto</b>	30	16	08	13	12	24
<b>Retirado</b>	21	22	13	37	13	10
<b>Total</b>	232	222	218	252	251	249

*Nota:* Esta tabla se ha formulado teniendo como referencia las memorias anuales de la Defensoría del Pueblo 2018-2023.

Igualmente, la cantidad de conflictos sociales registrados en la región Cusco, en el mismo periodo, evidencia una fluctuación elevada en ese lapso (ver Tabla 2).

**Tabla 2***Número de conflictos sociales a nivel región Cusco en el periodo 2018-2023*

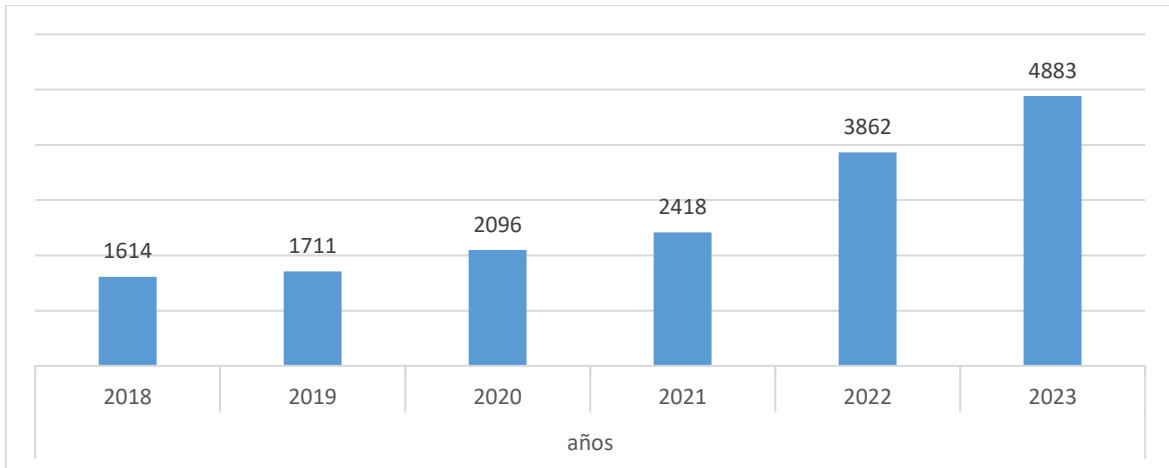
	<b>Años</b>					
	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>Cantidad de conflictos sociales Cusco</b>	18	23	22	26	23	21

*Nota:* Esta tabla se ha formulado teniendo como referencia las memorias anuales de la Defensoría del Pueblo 2018-2023.

En cambio, las protestas sociales son acciones realizadas por una o más personas que expresan su descontento o demandas, que son amparadas por el ordenamiento jurídico como un derecho fundamental cuando se ejercen de manera pacífica, no siéndolo cuando se recurre a la violencia. Al respecto, en la Figura 1 se aprecia la evolución de las protestas sociales a nivel nacional en el periodo 2018 y 2023, que ha tenido un incremento ponderado, siendo significativo el 2023 con 4883 registros (ver Figura 1).

### Figura 1

*Número de medidas de protesta a nivel nacional en el periodo 2018-2023*

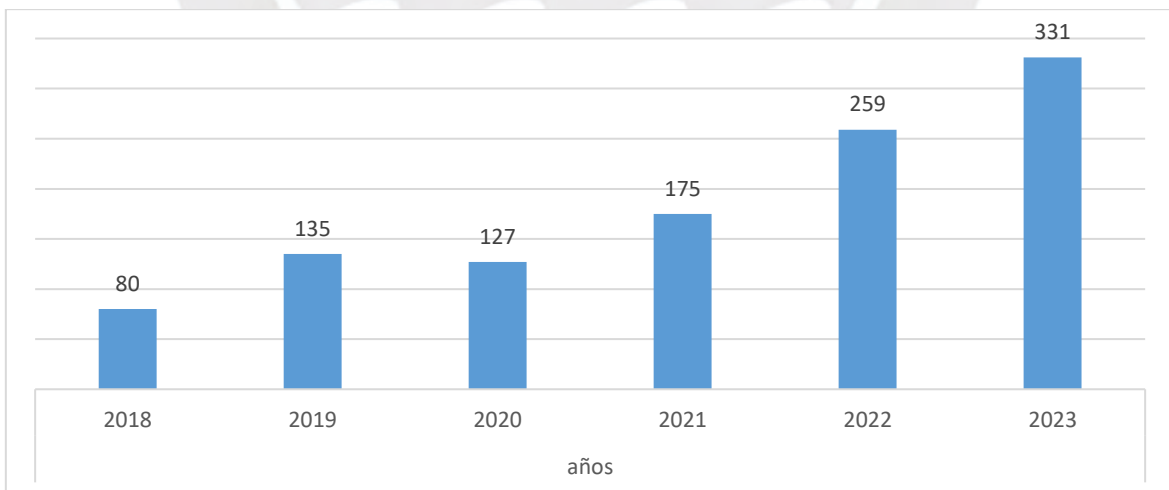


*Nota:* El gráfico se ha formulado teniendo como referencia las memorias anuales de la Defensoría del Pueblo del periodo 2018 a 2023.

En la región Cusco, en el mismo periodo, conforme se aprecia en la Figura 2, las protestas sociales evidencian una tendencia al alza a partir del año 2021 (ver Figura 2).

### Figura 2

*Número de medidas de protesta a nivel región Cusco en el periodo 2018-2023*



*Nota:* El gráfico se ha formulado teniendo como referencia las memorias anuales de la Defensoría del Pueblo del periodo 2018 a 2023.

Identificar un problema público demanda indagación y análisis que nos lleve a la convicción de que existe afectación al ciudadano, que no hay intervención del Estado o que requiere su pronta intervención, más aún si está relacionada con protestas sociales que escalan en violencia; por lo que, evaluando la realidad problemática de conflicto social, protesta social y violencia social, planteamos posibles problemas públicos (ver Tabla 3):

**Tabla 3**

*Expresión de los posibles problemas públicos identificados*

N°	PROBLEMA PÚBLICO
1	Incremento de protestas sociales violentas en la región Cusco, periodo 2018 a 2023.
2	Vulneración del derecho a la vida e integridad física por la violencia presente en protestas sociales en la región Cusco, periodo 2018 a 2023.
3	Vulneración del derecho al libre tránsito de las personas por protestas sociales violentas en la región Cusco, periodo 2018 a 2023.

Las protestas sociales que escalan en violencia se presentan de manera recurrente en el país, principalmente con el bloqueo de vías de comunicación terrestre, ferroviarias y otros, sembrando caos y destrucción, limitando el derecho al libre tránsito, el ejercicio de otros derechos, afectación a la economía y la imagen del país (ver Figura 3).

**Figura 3**

Actos violentos en los conflictos sociales periodo 2018-2023



*Nota:* Imagen propia obtenida en el servicio policial

Estos niveles de violencia en protestas sociales que se manifiesta principalmente en bloqueos de vías (ver Figura 4), vulneran el derecho al libre tránsito en vía pública, siendo un derecho crucial para la dignidad humana y que al ser vulnerado limita a las personas a educarse, ser asistido en su salud, a trabajar y su propia vida (ver Figura 4).

#### Figura 4

*Bloqueo de vías en la red vial nacional en protestas sociales violentas periodo 2018-2023*



*Nota:* Imagen propia obtenida en el servicio policial

Sobre el particular, ninguna persona tiene el derecho o la atribución para limitar el libre tránsito a otra persona; hacerlo constituye una infracción penal, pues el único facultado para restringir este derecho es el Estado premunido del monopolio de la fuerza dentro del marco de la ley. Por tanto, le corresponde asumir una participación activa en la solución de los conflictos sociales, siendo uno de sus propósitos, prevenir que estos deriven en protestas sociales violentas que generarán caos, vulneración de derechos y alteración del orden público.

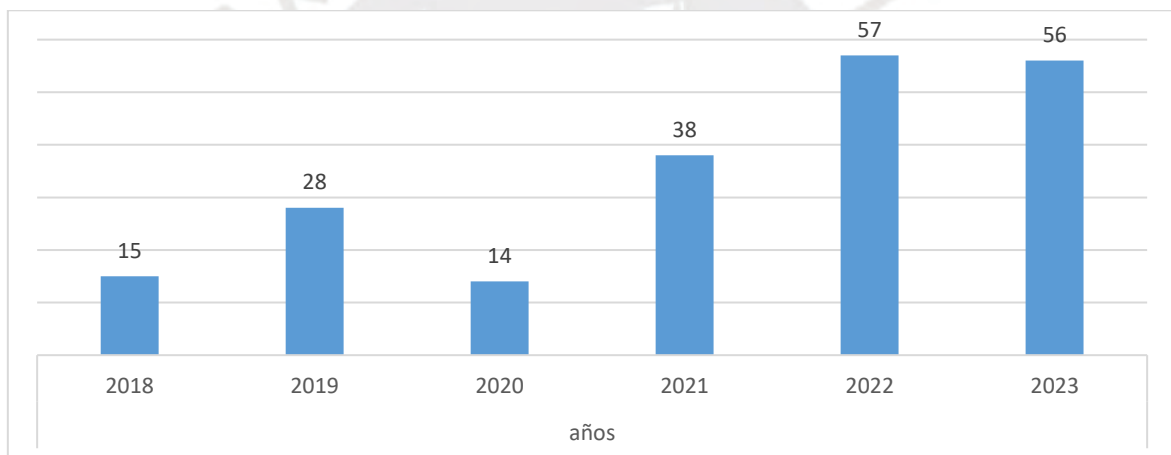
De los problemas públicos citados en la Tabla 3, se ha seleccionado el problema público: “Vulneración del derecho al libre tránsito de las personas por protestas sociales violentas en la región Cusco, periodo 2018 a 2023”. Al respecto, planteamos las siguientes preguntas: ¿Qué genera la vulneración del derecho al libre tránsito de las personas en la región Cusco en el periodo 2018 a 2023? ¿Cuáles han sido las acciones del Estado para

gestionar los riesgos que vulneran el libre tránsito de las personas en la región Cusco en el periodo 2018 a 2023?

Con la finalidad de recoger evidencias que sustenten la investigación, se ha acudido a diversas bases de datos oficiales de la Defensoría del Pueblo, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, DIRIN PNP y la DIVINREG Cusco, que nos permite contrastar y obtener mejores resultados en el acopio de información. En ese contexto, para la Defensoría del Pueblo, en la región Cusco, periodo 2018 a 2023, existió un incremento sostenido en bloqueos de vías por protestas sociales violentas (ver Figura 5).

**Figura 5**

Número de bloqueos de vías en la región Cusco en el periodo 2018-2023

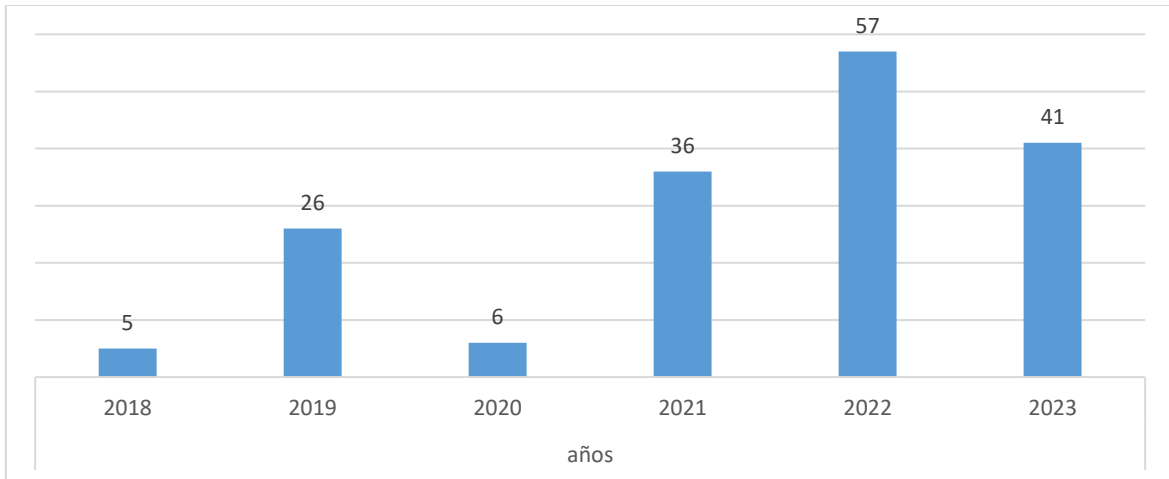


*Nota:* Esta figura se ha elaborado teniendo como referencia las memorias anuales de la Defensoría del Pueblo 2018-2023.

Para el Observatorio para la Democracia y la Gobernabilidad de la PUCP, la cantidad de bloqueos de vías en la región Cusco, en el mismo periodo, muestra una fluctuación significativa, habiéndose alcanzado el año 2022 el mayor número de incidentes.

**Figura 6**

*Número de bloqueo de vías en la región Cusco periodo 2018 a 2023*

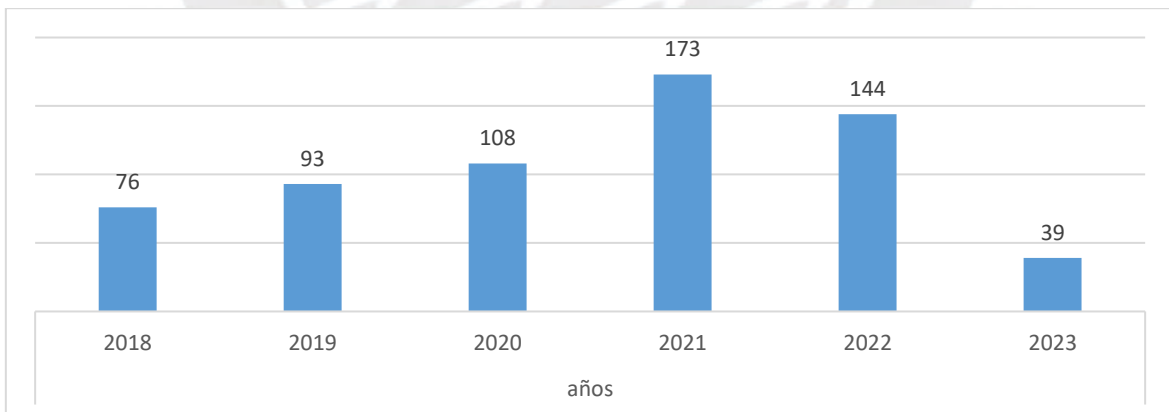


*Nota:* Esta figura se ha elaborado teniendo como referencia la información del Observatorio para la Democracia y la Gobernabilidad de PUCP.

Para la DIRIN PNP, la región Cusco, en el año 2021, registró la mayor cantidad de bloqueo de vías, con 173 incidencias en el periodo de análisis (ver Figura 7).

**Figura 7**

*Número de bloqueo de vías en la región Cusco periodo 2018 a 2023*

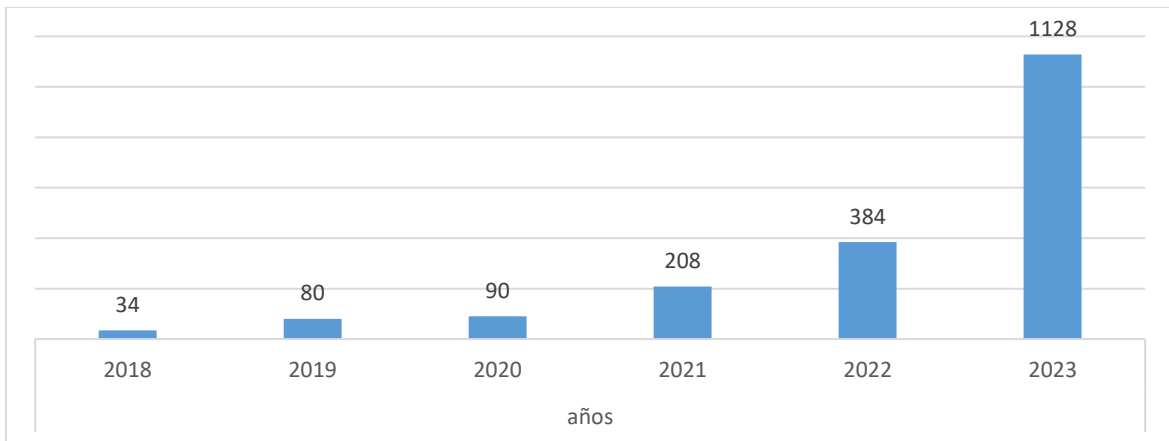


*Nota:* Esta figura se ha elaborado tomando la información de DIRIN PNP

Para la DIVINREG Cusco, que pertenece orgánicamente a la Región Policial Cusco (REGPOL Cusco), el bloqueo de vías en la región Cusco se ha incrementado año a año, habiendo alcanzado su máxima expresión el año 2023 con 1128 incidencias (ver Figura 8).

## Figura 8

Número de bloqueo de vías en la región Cusco periodo 2018 a 2023



*Nota:* Esta figura se ha elaborado con la información de la DIVINREG Cusco.

Como se puede ver, se han identificado 4 bases de datos que han recopilado información en el periodo investigado sobre los bloqueos de vías como medida de fuerza presente en las protestas sociales que vulneran el derecho al libre tránsito, las mismas que difieren en su cuantificación, motivo por el cual para el presente estudio tomaremos como referencia la información oficial de la Defensoría del Pueblo.

### 1.1 Redacción formal del problema público

Se ha seleccionado el problema público profundizando en comprender el incremento sostenido de las protestas sociales registrado en la región Cusco en el periodo 2018 a 2023, que, en numerosos casos, han escalado hacia formas violentas como bloqueo de vías terrestres y ferroviarias; quedando definido de la manera siguiente:

**Problema público:** Vulneración (condición) del derecho al libre tránsito de las personas por protestas sociales violentas (fenómeno social negativo) en la región Cusco (lugar donde habitan los ciudadanos afectados) durante el periodo 2018 a 2023 (tiempo de análisis).

Cabe indicar que el problema público seleccionado tiene un impacto negativo sobre el ejercicio del derecho fundamental al libre tránsito de las personas, que es condición habilitante para el ejercicio de otros derechos como el acceso a salud, trabajo, educación, seguridad, otros. Su vulneración durante el desarrollo de las protestas sociales se ha vuelto recurrente en los últimos años, afectando a las personas, sin importar si son o no parte de la medida; esta situación demanda una atención oportuna del Estado; de lo contrario, la afectación persistirá, con las consecuencias negativas para los ciudadanos.

## **1.2 Marco Conceptual del Problema Público**

Para definir de manera objetiva el problema público seleccionado tenemos que identificar sus elementos conformantes, que corresponden al derecho fundamental al libre tránsito, conflictos sociales, protestas sociales y violencia social, que se interrelacionan entre sí; seguidamente, lo relacionamos con el orden público, elemento que se vale el Estado para garantizar los derechos de los ciudadanos, que se materializa en la función policial y se ejecuta en operaciones policiales de prevención e inteligencia para prevenir o mitigar la violencia en protestas sociales derivadas de conflictos sociales.

### **1.2.1 Derecho fundamental al Libre Tránsito**

El ser humano es sujeto de derecho, conforme se encuentra establecido en la Constitución Política, y como tal, le da capacidad para ejercerlos, siendo uno de estos el derecho que tiene todo ciudadano a transitar libremente por el territorio nacional. Sobre este derecho, la Constitución Política vigente comprende dos elementos amplios: por un lado, tenemos el derecho a elegir un lugar donde residir; por el otro, el derecho a transitar por el territorio nacional con las excepciones relacionadas a sanidad pública, mandato judicial o aplicación de la Ley de Extranjería (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Constitución Política del Perú, artículo 2).

Para efectos del problema público que investigamos analizaremos el elemento referido a transitar por el territorio nacional. Rubio et al. (2010) definen al derecho al libre

tránsito como: “libertad física de movimiento del ser humano y solo puede ser aplicado a éste y no a la persona jurídica” (p. 21). Podemos decir que el ser humano, por su condición, tiene la plena capacidad de locomoción o movimiento sin que pueda existir una mayor limitación que lo establecido por la Constitución y que de manera expresa las enumera por motivos de sanidad pública, por mandato de un órgano jurisdiccional o por aplicación de las leyes de extranjería.

Cenzano (2023), define al libre tránsito como un derecho que le asiste a todas las personas sean nacionales o extranjeras que residen o que circulan de manera libre y sin restricciones dentro del territorio nacional, salvo las excepciones establecidas en la constitución o por norma expresa, sean estas implícitas o explícitas (p 272).

El Tribunal Constitucional del Perú (2012) en el Expediente N°00784-2012-PHC/TC ha definido a la libertad de tránsito como el ejercicio de dos atributos consustanciales a la libertad “ius movendi” o la posibilidad de movilizarse libremente por un determinado lugar e “ius ambulandi” cuando esta se hace por propia voluntad; es decir, que es la persona y solo ella la que decide movilizarse de acuerdo a lo que su razón determine, que puede ser por sus necesidades o su voluntad por todo el territorio del país y la posibilidad de salir o ingresar en él cuando lo desee; entendiéndose que no existen condiciones imperativas de un tercero y menos del Estado para ejercerlo (p 2).

Al realizar un análisis comparativo respecto al derecho al libre tránsito entre la Constitución Política del Perú del año 1979 (Constitución Política de 1979, artículo 2) y la del año 1993 se aprecia que se ha mantenido el texto de manera similar respecto a la libertad de tránsito; con la excepción contenida en la Constitución del año 1979 de la posibilidad de repatriación o separación el cual se daba por mandato judicial o por aplicación de la Ley de Extranjería, este último acápite ya no fue contemplada en la Constitución de 1993.

En síntesis, desde la constitución del año 1979 hasta nuestra Constitución vigente se garantiza que la persona se movilice dentro del territorio nacional sin interferencias, considerando excepciones por razones de sanidad pública, por cumplimiento de un

mandato judicial, por cumplimiento de la ley de extranjería o por razones de seguridad, en cuyos casos el Estado puede limitarlo a través de los regímenes de excepción (artículo 37° - Estado de Emergencia).

Rosario y Beca (2022) hacen un análisis respecto del derecho de libre tránsito desde la perspectiva de la Constitución de Chile y considera dos aspectos de la libertad de tránsito: el primero es el derecho a residir en su territorio, pudiendo trasladarse libremente dentro del país que lo considera un derecho de carácter interno; y el segundo es el derecho de entrar y salir del territorio guardando las normas sobre la materia que lo considera un derecho con carácter externo, aspectos que guardan relación con nuestra Constitución respecto al derecho al libre tránsito y las restricciones que puedan existir (p. 21).

Al respecto, el libre tránsito se expresa en una libertad de locomoción sin ser obstaculizado; salvo las limitaciones establecidas en la ley, no existe amparo legal a cualquier persona el restringir este derecho, su acción puede constituir delito; de igual forma, la actuación del Estado para la restricción o limitación de este derecho debe enmarcarse en lo estrictamente proporcional, razonable, necesario y dentro de la legalidad.

## **1.2.2 Conflicto, protesta y violencia social**

### **a. Conflicto Social**

Los conflictos sociales en nuestro país son una problemática presente desde hace mucho tiempo, pero en los últimos años se ha vuelto muy recurrente y acompañados de actos de violencia y que están escalando a niveles extremos que afectan directamente a las personas, a la sociedad y al Estado, lo cual requiere una atención prioritaria y efectiva por parte de este y de los actores involucrados.

Coser (1961, p 8) define al conflicto social como “una lucha con respecto a valores y derechos sobre estados, poderes y recursos escasos, lucha en la cual el propósito es neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales”, como se puede ver, el conflicto social nos hace referencia a un enfrentamiento que puede ser violento o no violento, que busca anteponerse a los rivales sea neutralizando, dañando o eliminando al oponente,

haciéndonos entender un escenario de confrontación directa, visible y con un propósito específico, donde las partes buscan anteponerse para el logro de sus objetivos.

Galtung (1969, 1996), define al conflicto como “una incompatibilidad entre metas de actores sociales, que puede escalar o transformarse” (p 70), como se advierte se trata de una interrelación de dos o más actores los cuales sus metas son incompatibles entre sí y demandan una resolución caso contrario pueden escalar o transformarse negativamente.

Según Lederach (2005) el conflicto social no debe entenderse únicamente como un problema, sino como una oportunidad para mejorar las relaciones entre las personas. Los conflictos surgen por la existencia de situaciones injustas, relaciones deterioradas o diferencias no reconocidas. Por lo que, no se trata solo de encontrar una solución rápida, sino de transformar el conflicto de fondo, para poder construir relaciones justas y duraderas garantizando una convivencia pacífica entre las partes. (p. 20).

Bobadilla (2020) lo define como un proceso presente en diversas dimensiones sociales del ser humano, considerando la desavenencia entre dos personas, pasando por el enfrentamiento entre grupos sociales, siendo el extremo de todo el enfrentamiento entre Estados a través de las guerras o coaliciones de Estados (p. 59).

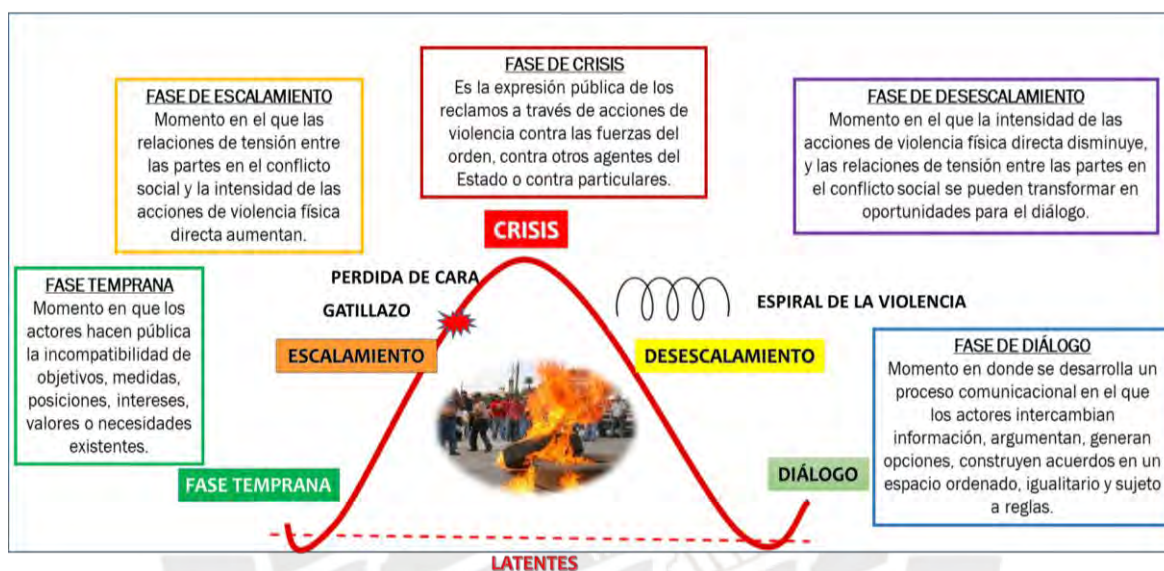
Si observamos el interior de un conflicto social, este contiene un conjunto de pasos en un horizonte de tiempo independiente de su magnitud, desde un nivel mínimo que se presenta entre dos personas que enfrentan sus diferencias hasta los macroorganismos que representan los Estados, que en sus extremos son las guerras. Pero la expresión del conflicto se materializa con acciones objetivas, como lo dicen Calderón et al. (2011): cuando una persona de manera individual o colectiva, sean vecinos, grupos, asociaciones u otra índole que se sienten afectados, manifiestan su malestar hacia un contendor en conflicto, el Estado, o quieren que la población tome conocimiento de su problema de manera hostil, a través de medidas de fuerza como marchas, bloqueos y otras formas de violencia, para lograr sus objetivos. Como se puede entender en esta definición, el conflicto social es un proceso que pasa por etapas, se manifiesta públicamente y, al no solucionarse, desencadena en violencia.

### a.1. Fases del conflicto social

Un conflicto social es un proceso dentro de las interacciones de las personas, los grupos organizados o los Estados, en el que se puede identificar cinco fases, conforme lo indica la Defensoría del Pueblo, que a continuación se detalla (ver Figura 9).

**Figura 9**

*Fases del Conflicto*



*Nota:* Grafico tomado del Informe Defensorial N° 156 de 2012 de la Defensoría del Pueblo (2012, p. 30)

Es importante conocer el estado del conflicto para saber los detalles que reviste en su interior, la oportunidad de intervención para evitar la violencia y la afectación de derechos de las personas, como el derecho al libre tránsito. Al respecto, la Defensoría del Pueblo identifica tres estados de los conflictos sociales: conflicto activo, conflicto latente y conflicto resuelto, conforme se expresa en el Anexo 1 (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 32).

### a.2. Tipos de conflictos sociales

Establecer una tipología en los conflictos sociales corresponde a la construcción de conceptos o articulación de relaciones y criterios institucionales, sea por territorio, por cómo se presentan, los actores que intervienen, interrelación de ámbitos de la actividad humana,

o razones culturales que demandan un tratamiento específico por cada tipología. La Defensoría del Pueblo (2012) ha establecido una tipología de conflictos que considera asuntos de gobierno, socioambientales, comunales, laborales, electorales, demarcación territorial, cultivos de coca, entre otros tipos, cuyas definiciones se expresa en el Anexo 2.

Con relativa coincidencia, la Presidencia del Consejo de Ministros (2012), que ejerce rectoría en gestión de conflictos sociales, ha establecido una tipología considerando criterios como: tipo de demanda, pertenencia a una actividad, afectación de derechos, medio ambiente y disputas por demarcación territorial, conforme se plasma en el Anexo 3 (PCM, 2012, p. 20).

#### **b. Protesta Social**

La protesta social es una expresión de una persona o grupo de personas de descontento, frustración, impotencia cuando su voz no es escuchada, sus derechos se ven vulnerados o no obtienen respuestas a sus reclamos, la cual en nuestro ordenamiento jurídico ha sido reconocido como un derecho fundamental.

Lederach (2005), define a la protesta social como una forma de expresión de las personas de su malestar cuando sienten o entienden que no han sido escuchadas o frente a la desatención de sus demandas o por condiciones que consideran injustas. Una protesta social en esencia no debe de percibirse o abordarse como un problema; sino como la visibilización de un problema que genera descontento en la población y que demanda una urgente intervención estatal cuyo primer abordaje no debe de ser la coacción o la coerción de la fuerza pública del Estado (p 20).

Manzo (2017), define a la protesta social como “un acto, una actividad (también puede ser una omisión o falta de actividad), una conducta del individuo que está en contra de una decisión tomada por el Estado o, de manera más amplia, por el statu quo” (p 25), donde se puede apreciar que como la define el autor estamos ante la expresión voluntaria que realiza la persona de manera individual o colectivamente que no está de acuerdo con

las decisiones de la administración pública o de la situación que se le represente frente al ejercicio de sus derechos que no son de su agrado o es contraria a sus intereses.

Coll, A.R., et al. (2024) definen a la protesta social como una facultad jurídica que le asiste a todo ciudadano de expresar de manera individual o colectivamente en contra o en apoyo, al Estado en la ejecución de las políticas públicas, las acciones que ejecuta para con los ciudadanos o la ausencia de acciones que afecta los intereses de las personas, es la expresión de un derecho y que se encuentra interrelacionado con el ejercicio de otros derechos como el de reunión, asociación, libre expresión, sindicalización, huelga, participación política y otros (p 5).

El derecho a la protesta ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional peruano como un derecho fundamental que tiene toda persona que expresa una posición contraria frente al poder público o privado; sobre la base de aspiraciones legítimas. Este derecho se encuentra establecido en el artículo 3 de la Constitución Política del Perú, que enmarca derechos que no se encuentran expresados en la carta magna pero que protege derechos no enumerados en virtud de la dignidad humana. (Tribunal Constitucional, 2018, exp. 0009-2018-AI/TC, Fundamento 4, numeral 4.2, acápite 4.2.2, párr. 74).

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional define al derecho constitucional a la protesta como una atribución que tiene todo ciudadano para cuestionar de manera breve, en un lapso de tiempo prolongado o de forma permanente, a través del espacio público o mediante los diversos medios de difusión o por intermedio del ciberespacio, con carácter personal o en grupo, las decisiones emanadas de la administración pública o entes privados de índole política, económica, social, cultural y de otros aspectos, cuyo propósito es generar cambios o regresar a un estado anterior, dentro de los ámbitos que se desenvuelve la persona cuya ejecución se encuentre dentro del marco del respeto de la Constitución y las leyes (Tribunal Constitucional, 2018, exp. 0009-2018-AI/TC, Fundamento 4, numeral 4.2, acápite 4.2.3, párr. 82).

El derecho fundamental a la protesta constituye una forma legítima de expresión ciudadana, incluso cuando las demandas que expresa resulten desagradables para otros sectores. No obstante, su ejercicio no es absoluto, existen límites al ejercicio de este derecho, al estar vinculado con otras libertades fundamentales, como el derecho al libre tránsito. Por lo antes expuesto, este derecho acorde al marco constitucional no ampara el uso de la violencia como un fin o mecanismo de la protesta; siendo distinto a que durante el desarrollo de una protesta se desencadenen hechos de violencia, donde sus autores deben ser identificados, individualizados y sancionados sin generalizar una represión contra los que participan de la protesta (STC. 00009-2018-AI/TC párrafo 83-85).

**c. Violencia social**

La violencia social es una situación negativa que en muchas ocasiones se asocia a las protestas sociales, que afecta a la protesta misma desnaturalizando su esencia, vulnera derechos de los ciudadanos y altera el orden público. Una definición de violencia es cuando se quiere controlar la voluntad de una de las partes en conflicto o lograr los objetivos trazados; sin tener en cuenta las consecuencias para la población, sean parte o no del conflicto (Oquendo, 2018, citado por Morris et al., 2019). Para el autor la violencia social se materializa con la expresión de control, imponiendo la fuerza para lograr la solución de los conflictos, para lograr objetivos sin importar la otra parte en disputa o a la población.

Según Lederach (2005), la violencia social no es simplemente un problema de conducta o de personas agresivas, sino una señal de que algo más profundo está fallando en la sociedad. Para él, esta violencia surge cuando las relaciones entre las personas o grupos están dañadas y cuando las estructuras sociales no ofrecen justicia, reconocimiento ni formas adecuadas de resolver los conflictos. En lugar de ver la violencia como un hecho aislado, propone entenderla como el resultado de necesidades humanas no atendidas y de una falta de espacios para el diálogo y la transformación del conflicto.

Coser (1976), indica que la violencia social aparece cuando los conflictos no pueden expresarse de manera abierta o pacífica dentro de una sociedad. Es decir, cuando no existen formas adecuadas para que las personas o grupos comuniquen sus tensiones o desacuerdos, estos se acumulan y pueden explotar de forma violenta. Por eso, para el autor, la violencia no siempre surge por naturaleza agresiva, sino como resultado de la falta de espacios donde los conflictos puedan ser tratados y procesados de forma constructiva, para llegar a acuerdos que satisfaga a todas las partes y de esta forma reducir las posibilidades de que escale a protestas sociales violentas, que afecte derechos fundamentales de las personas siendo uno de ellos, el derecho fundamental al libre tránsito.

**d. Relación entre Conflicto, Protesta y Violencia Social.**

Desde la posición de Lederach (2005) y Coser (1976), el conflicto social, la protesta social y la violencia social están estrechamente relacionados, pero enmarcados en distintos niveles de una misma situación social. El conflicto social es el conjunto de desacuerdos o diferencias entre personas o grupos donde sus intereses se encuentran en contradicción. Para Lederach, los conflictos no son negativos, sino que son una oportunidad para transformar relaciones dañadas y construir relaciones más justas. Coser complementa esta idea señalando que el conflicto puede tener funciones positivas si se gestiona de manera adecuada, ya que permite generar cambios en la sociedad. En cambio, la protesta social es la forma de expresión de los conflictos sociales de manera pública, que se materializan a través de marchas, bloqueos o manifestaciones. Ambos coinciden en que la protesta no es el problema en sí, sino una señal de que hay demandas no atendidas que necesitan ser escuchadas. Sin embargo, si el conflicto no se gestiona de forma adecuada y la protesta es ignorada o reprimida, puede derivar en violencia social. Para Lederach, la violencia surge cuando se rompe el diálogo y las personas ya no encuentran formas pacíficas de expresar sus necesidades; Coser añade que cuando las tensiones se acumulan sin poder expresarse, estallan de manera destructiva. En resumen,

el conflicto social es la raíz, la protesta es su expresión visible, y la violencia social es el resultado de no haber abordado a tiempo las causas de fondo.

### **1.2.3 Orden Público**

Es una institución jurídica que tiene el Estado para garantizar el orden social, para que los ciudadanos ejerzan sus derechos sin restricciones y que las actividades ciudadanas se desarrollen con normalidad. Al respecto, La Torre (2016) lo define como una situación de tranquilidad y paz interna que se encuentra amparada y regulada por el ordenamiento jurídico interno y la tarea de garantizarlo es una función exclusiva y excluyente del Estado a través de la PNP, buscando que las actividades ciudadanas se desarrollen con normalidad (p. 14).

Otra definición de orden público: es una institución de competencia exclusiva del Ministerio del Interior, que garantiza a todos los ciudadanos la paz, la tranquilidad, un comportamiento social adecuado y la vigencia real del orden jurídico que guía la convivencia armoniosa de la sociedad (Ministerio del Interior, 2021, p. 6). Aquí tenemos un elemento adicional, que es la plena observancia del orden jurídico, que en esencia es el cumplimiento de la normatividad emitida por el Estado para garantizar el orden.

Por lo expuesto, definimos al orden público como una institución jurídica del Estado para garantizar el orden social, tranquilidad y la seguridad de las personas, a fin de lograr un pleno ejercicio de derechos y libertades de los ciudadanos y que lo garantiza la PNP.

### **1.3 Arquitectura del problema Público**

Con la finalidad de tener claridad del problema público “Vulneración del derecho al libre tránsito de las personas por protestas sociales violentas en la región Cusco, periodo 2018 a 2023”, y abordar su arquitectura, hemos establecido cuatro dimensiones: 1. Magnitud del problema público; 2. Prevención y mantenimiento del orden público en protestas sociales violentas; 3. Actores intervinientes; y 4. Gestión de riesgos que se

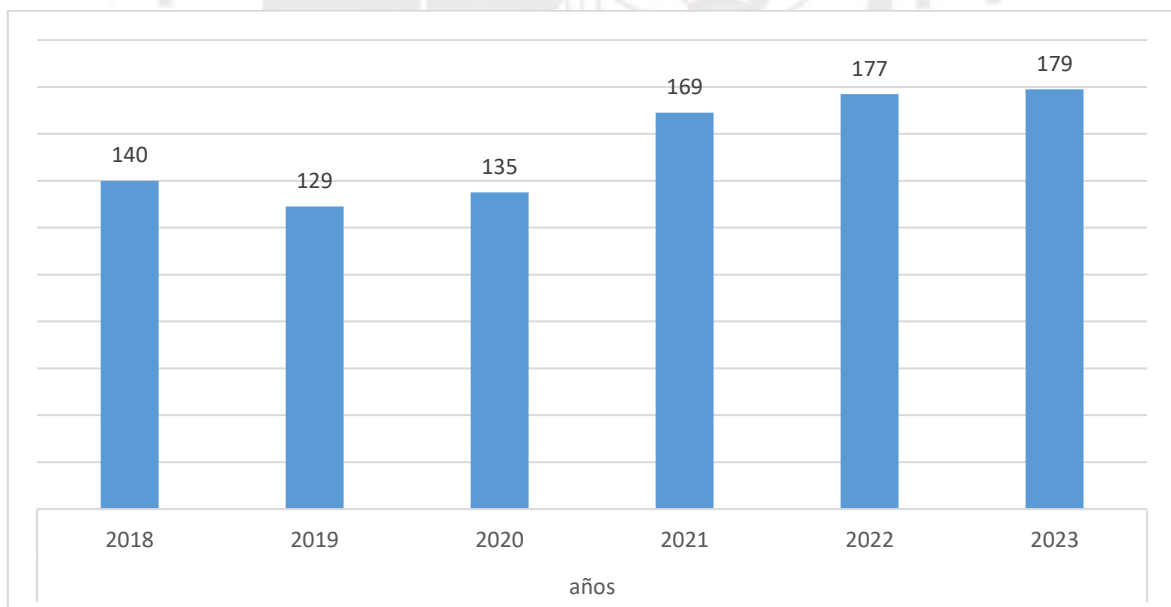
presentan en protestas sociales violentas, conforme se explica en la matriz de la arquitectura del problema público del Anexo 4.

### 1.3.1 Dimensión 1: Magnitud del problema público

La violencia que se presenta en varias protestas sociales en nuestro país constituye una amenaza que impacta de manera negativa a las personas, la sociedad y el Estado, pues vulnera derechos fundamentales, como se plasma en la Figura 10, donde queda demostrado que la violencia se presenta de manera recurrente en varias protestas, la misma que se materializa en acciones de fuerza, siendo el bloqueo de vías la medida de fuerza de mayor recurrencia que vulnera directamente el derecho al libre tránsito de las personas (ver Figura 10).

**Figura 10**

*Hechos de violencia en protestas sociales a nivel nacional en 2018-2023*

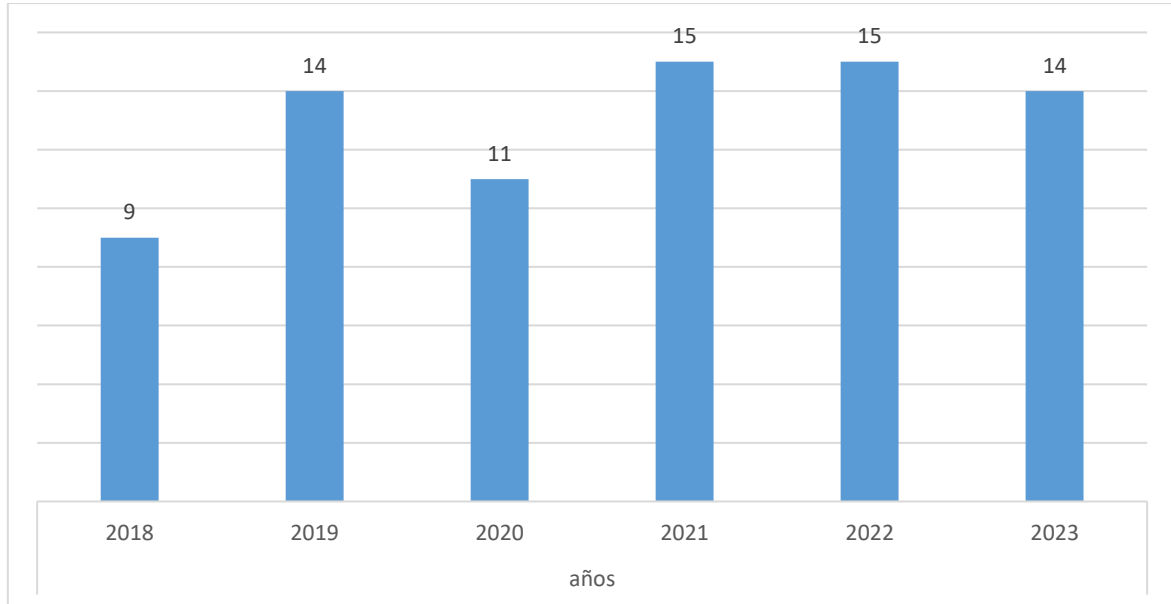


*Nota:* Esta figura se ha elaborado teniendo como referencia las memorias anuales de la Defensoría del Pueblo 2018-2023.

La región Cusco no es ajena a esta situación de recurrencia en acciones de violencia en protestas sociales en el marco de conflictos sociales en el periodo 2018 a 2023 (ver Figura 11).

Figura 11

Hechos de violencia en protestas sociales en Cusco, periodo 2018 a 2023



*Nota:* Esta figura se ha elaborado teniendo como referencia las memorias anuales de la Defensoría del Pueblo 2018-2023

Esta situación, además de afectar el derecho al libre tránsito que le asiste a las personas, vulnera otros derechos como el derecho a la vida, integridad, educación, salud, trabajo; afectando el funcionamiento de la administración pública para la provisión de servicios públicos a favor de la sociedad y una afectación directa a la economía de la región, pues el bloqueo de vías impacta negativamente en el turismo, que es la principal actividad económica de la región como principal destino turístico del Perú, sumado al deterioro de la imagen de nuestro país en el exterior respecto de la falta de condiciones básicas de seguridad para los visitantes y para las inversiones en actividades productivas de gran capital.

### **1.3.2 Dimensión 2: Prevención y mantenimiento del orden público**

Es responsabilidad del Estado el control del orden público para garantizar condiciones básicas a las personas para que puedan ejercer sus derechos y el normal desenvolvimiento de sus actividades, responsabilidad que recae en la PNP, que, para cumplir con dicha función, planifica y ejecuta operaciones policiales para prevenir alteraciones del orden o restablecerlo cuando la violencia se ha salido de control.

Al respecto, la Policía Nacional del Perú (2013), en el Manual de Planeamiento Operativo, señala las fases sobre la planificación para el control de las turbas, antes, durante y después de un evento. De acuerdo con el Anexo 5, como desenlace de acciones de fuerza en las protesta sociales, hace una estratificación en fases antes, durante y después de la intervención, que es de aplicación táctica, no evidenciándose un planeamiento a nivel estratégico u operacional; asimismo, la Policía Nacional del Perú (2022), en la Directiva que establece los lineamientos administrativos y operativos aplicados a las operaciones policiales de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público, contempla detalladamente las acciones que deben cumplir las unidades policiales responsables de la planificación, dirección, conducción y ejecución de las operaciones policiales, conforme al anexo 6.

### **1.3.3 Dimensión 3: Actores intervinientes en la prevención y mantenimiento del orden público**

El Ministerio de Economía y Finanzas (2018) ha implementado el Programa Presupuestal 0139: Disminución de la incidencia de los conflictos, protestas y movilizaciones sociales violentas que alteran el orden público, donde establece de manera específica los actores que intervienen en la prevención y mantenimiento del orden público, que para el caso de Cusco corresponde a las unidades policiales responsables del mantenimiento del orden público y los órganos que producen inteligencia, que compete a la DIRIN PNP y el SIPOL. Para el control del orden público, cuando se desencadenan actos de violencia en protestas sociales, la región Cusco cuenta con una estructura orgánica

funcional y sistémica para hacer frente a dichas situaciones adversas, conforme se detalla a continuación:

**a. Órganos que producen Inteligencia:** cuenta con un Sistema de Inteligencia Policial – SIPOL, responsable de producir conocimiento útil para la toma de decisiones de los comandos operativos, que está conformado por:

- Sistema de Inteligencia
- Dirección de Inteligencia
- División de Inteligencia Regional de Cusco

**b. Órganos para garantizar el orden público:** cuenta con un conjunto de unidades policiales responsables de garantizar, mantener o restablecer el orden público, y en la región Cusco está conformado por:

- Región Policial Cusco:
- División de Orden Público y Seguridad
- Departamento de Control de Multitudes

Las funciones y su estructura orgánica se encuentran establecidas en el Reglamento del Decreto Legislativo N°1267 – Ley de la PNP, y contenidas en el Anexo 7.

Además, es de suma importancia, establecer una articulación interinstitucional entre los actores estatales y privados vinculados a la conflictividad social, manifestada principalmente a través de protestas sociales que en muchos casos han escalado en violencia, expresada en bloqueo de vías, entre otros, a partir de la gestión de la información que manejan y que es relevante su intercambio, para ser procesada y analizada por los órganos de inteligencia del SIPOL bajo una metodología que permita planificar y ejecutar operaciones policiales para prevenir la violencia, mantener el orden público y mantenerse informado sobre la evolución de los hechos. Actividad que realiza la Policía Nacional del Perú aun sin ser considerado actor directo en la medida.

#### **1.3.4 Dimensión 4: Gestión de riesgos presentes en protestas sociales violentas**

Identificar anticipadamente los riesgos en las protestas sociales es de vital importancia para evitar la violencia y la alteración del orden público. La prevención de la violencia en protestas sociales, como función de la PNP, requiere un tratamiento diferenciado respecto a la resolución de los conflictos sociales que es competencia de otros actores del Estado en sus tres niveles de gobiernos y de organismos constitucionalmente autónomos, así como, de la empresa privada; pues la tarea de la PNP es garantizar el orden público y se vale de la inteligencia policial para conocer con anticipación el desarrollo de las protestas sociales, identificando riesgos que pueden presentarse, anticiparse a la violencia y reducir el impacto en las personas, la sociedad y el Estado.

Del análisis documental efectuado, que ha comprendido el estudio de la Ley de la PNP (2016), su reglamento (2017), Manual de Planeamiento Operativo Policial (2013), Manual de Operaciones de Mantenimiento y restablecimiento del Orden Público (2016), no se ha encontrado procedimiento alguno sobre la gestión de riesgos en protestas sociales violentas; sin embargo, en la revisión documental sobre doctrina de Inteligencia, como es el Manual de Doctrina de Inteligencia Policial, Planes de Inteligencia Nacional y Planes de Inteligencia Institucional de la DIRIN PNP en el periodo 2018 a 2023, que se encuentran clasificados como secreto, se ha ubicado definiciones sobre riesgo y escenarios de riesgos.

La Dirección Nacional de Inteligencia (2021), en el Manual de Doctrina de Inteligencia, define al riesgo como: “el potencial efecto negativo en el logro de objetivos estratégicos. Se determina del análisis de capacidades, intenciones y vulnerabilidades” (p. 42). Por su parte, la Dirección de Inteligencia de la PNP (2022), en el Manual de Doctrina de Inteligencia Policial, define al análisis y evaluación de riesgos como: “Acciones realizadas para detectar amenazas, vulnerabilidades e impactos; buscando establecer y determinar los niveles de riesgo que puedan afectar a nuestros activos” (p. 42). Como podemos ver, en la doctrina de inteligencia encontramos definido al riesgo, el análisis y evaluación de riesgos, cuyo alcance se encuentra circunscrito al ámbito de la comunidad de inteligencia y no a toda la institución policial.

El Ministerio de Defensa (2021), en la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030, en el diagnóstico de dicha política, recoge del Plan de Inteligencia Nacional – PIN – 2020 las denominadas “amenazas” generadores de escenarios de riesgos que afectan la seguridad y la defensa nacional, siendo una de ellas la “conflictividad social” que puede afectar la soberanía, independencia, integridad territorial, estado de derecho, orden interno, orden público, seguridad ciudadana, capacidades nacionales y activos críticos nacionales (p. 30); Al respecto, es pertinente hacer conocer que en la política pública se identifica a la conflictividad social como una amenaza a la seguridad social; sin embargo, es pertinente precisar que la conflictividad social como tal no es una amenaza en su esencia sino una posibilidad de cambio en las condiciones de los actores intervinientes del conflicto social y del Estado; se convierte en amenaza cuando esta deriva en protestas sociales violentas que alteran el orden público y vulneran derechos de las personas.

La Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), órgano rector del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), para la identificación evaluación y análisis de los riesgos, de las denominadas amenazas que afectan la seguridad y el desarrollo nacional, utiliza la herramienta ISO 31000; para evaluar la probabilidad de ocurrencia, considera la capacidad, intención y efecto del entorno en el que pueden desarrollarse los actores y el impacto en el campo político, económico, social, seguridad y defensa. Al respecto es preciso señalar que el Plan de Inteligencia Nacional considera a la conflictividad social como una de las 10 amenazas que afectan la seguridad y el desarrollo nacional.

De lo analizado, se ha identificado que no existe procedimiento para la identificación de riesgos en el planeamiento estratégico y operativo policial de manera general y para la prevención de violencia en protestas sociales que se derivan de la conflictividad social de manera específica; solo se ha identificado en la doctrina de inteligencia, que aborda definiciones de amenaza, riesgo y evaluación de riesgos; y respecto a la implementación de técnicas, procesos o procedimientos en gestión de riesgos, se ha identificado que solamente se aplica para la identificación de las amenazas en el Plan de Inteligencia

Nacional – PIN formulado por la DINI, con el aporte de los otros componentes como la DIRIN PNP, pero esta no lo aplica en la formulación del Plan Institucional de Inteligencia, Planes de Inteligencia ni en las Apreciaciones de Inteligencia que formula, tampoco se ha identificado metodologías para la evaluación de riesgo, solamente se aplica la metodología denominada ciclo de producción de inteligencia que se aplica para todos los ámbitos o amenazas que intervienen la inteligencia.

Finalmente, es importante tener claro la diferencia entre análisis y gestión de protestas sociales; para Scribano (2003), el significado que el primero de ellos es considerado un proceso de tratamiento de la información sobre el contexto de una protesta social con la finalidad de llegar a establecer un diagnóstico, comprenderlo a profundidad, identificar plenamente sus causas, y está a cargo de actores estatales o particulares como observatorios, centros de análisis, la academia. Por otro lado, la Oficina de Derechos Humanos de la ONU (2016) respecto a la gestión del conflicto social nos dice que es el proceso operativo de los actores estatales y privados responsables de realizar las acciones necesarias para direccionarlo a una solución consensuada entre las partes; así como, reducir el impacto en la población o evitar la alteración del orden público o la vulneración de los derechos de los ciudadanos.

#### **1.4 Marco normativo e institucional relacionado con el problema Público**

Para dar respuesta a un problema público se requiere articular todos los esfuerzos de la administración pública para lograr dicho cometido, lo cual parte de la normatividad legal, para que viabilice la solución del problema público, correspondiendo analizar las normas que se aplican para proteger derechos vulnerados en protestas sociales.

##### **1.4.1 Marco normativo**

El derecho fundamental al libre tránsito que le asiste a todas las personas en nuestro país, conforme a la Tabla 4, se encuentra protegido por el derecho internacional y el derecho interno, cuyo detalle se explica en el Anexo 8:

**Tabla 4***Marco normativo nacional e internacional*

<b>Normas</b>	<b>Relación con el problema público (artículos)</b>
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Los derechos a la libertad de expresión y reunión son fundamentales inherentes a la persona humana por su condición como tal, pero no son ilimitados, se encuentran dentro de los límites que la Constitución y la ley lo establece, lo que faculta al Estado su restricción mediante norma expresa por un interés superior relacionada a la seguridad nacional en el ámbito externo e interno de los Estados (OEA, 1978, art. 13, 15).
Constitución Política del Perú	La primera responsabilidad del Estado peruano es garantizar por todos los medios la protección de los derechos humanos y la seguridad de todos sus ciudadanos frente a las amenazas que se le pueden presentar (Congreso Constituyente Democrático, 1993, art. 44).
Código Penal vigente	La protesta no es delito ni puede considerarse como tal, lo que se tipifica como delito en nuestra legislación penal son los actos de violencia contra las personas o la propiedad pública o privada; además, los daños que se pueden ocasionar dentro del ejercicio de la protesta de manera violenta (Presidencia de la República del Perú, 1991, art. 315).
Decreto Legislativo N° 1141 - Fortalecimiento del SINA	El Sistema de Inteligencia Nacional, en la que la Policía Nacional del Perú tiene representación a través de la Dirección de Inteligencia, por imperio normativo formulará un Plan de Inteligencia Nacional (PIN), cuyo propósito es enfrentar las amenazas que afectan la seguridad nacional, el orden interno, la seguridad democrática y el desarrollo nacional, produciendo conocimiento útil para la toma de decisiones adecuadas y oportunas (Presidencia de la República, 2012, art. 10).
Decreto Legislativo 1267-Ley de la PNP	N° La Policía Nacional del Perú, en cumplimiento de la Constitución y la ley, tiene por finalidad fundamental, entre otras, la protección y la promoción del respeto de los

Normas	Relación con el problema público (artículos)
Reglamento del Decreto Legislativo 1267	<p>derechos fundamentales de todas las personas (Presidencia de la República del Perú, 2016, art. 3).</p> <p>Una de las funciones principales que tiene la Policía Nacional del Perú es garantizar y mantener el orden público en todo momento como condición básica para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, el funcionamiento de la administración pública y las actividades de los ciudadanos (Presidencia de la República del Perú, 2017, art. 4).</p>
Decreto Legislativo 1286 Uso de la fuerza	<p>La Policía Nacional del Perú hace uso de la fuerza en distintos niveles según los riesgos que se presentan de manera legal cuando las situaciones o conductas de las personas representen una amenaza para la seguridad nacional, el orden público o la vida o la integridad de las personas (Presidencia de la República, 2015, art. 3).</p>
Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00009-2018-OI-TC	<p>El Tribunal Constitucional reconoce el derecho a la protesta como un derecho fundamental, delimitándolo a este cuando se realiza respetando el ordenamiento legal y sin recurrir al uso de la violencia como un método o propósito de quienes lo ejecutan (Tribunal Constitucional, 2018, Capítulo III).</p>

#### **1.4.2 Marco institucional frente al problema público identificado**

Existe un marco institucional del Estado para garantizar el derecho fundamental al libre tránsito, para gestionar la conflictividad social, manifestada a través de protestas sociales que en muchos casos han escalado en violencia, para prevenirla o mitigarla tanto desde la política pública, sistemas administrativos y funcionales cuya articulación lograr revertir el aspecto negativo de la protesta cual es la violencia que en muchas ocasiones se presenta.

**a. Articulación Multisectorial para la Prevención de Conflictos Sociales**

**Tabla 5**

*Articulación de planes y programas*

PEDN 2050		PESEM 2030	MININTER	PEI PNP 2022-2024		Programa presupuestal 0139
Código	Enunciado	Código	Enunciado	Código	Enunciado	Enunciado
O.N.04	“Garantizar una sociedad justa, democrática, pacífica y un Estado efectivo al servicio de las personas, en base al diálogo, la concertación nacional y el fortalecimiento de las instituciones” (CEPLAN, 2022, Objetivo Nacional 04).	O.E.03	“Reducir los daños generados por los conflictos sociales a nivel nacional” (Ministerio del Interior, 2023, Objetivo Estratégico 03).	O.E.02	“Disminuir la incidencia de actos violentos en protestas y movilizaciones sociales a nivel nacional en salvaguarda de la población ciudadana” (Policía Nacional del Perú, 2022, Objetivo Estratégico 03).	“Disminución de la incidencia de los conflictos, protestas y movilizaciones sociales violentas que alteran el orden público” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019, Resultado específico).

*Nota.* Enunciados literales extraídos de los documentos oficiales: CEPLAN (2022); Ministerio de Economía y Finanzas (2019); Ministerio del Interior (2023); Policía Nacional del Perú (2022).

**b. Políticas públicas identificadas**

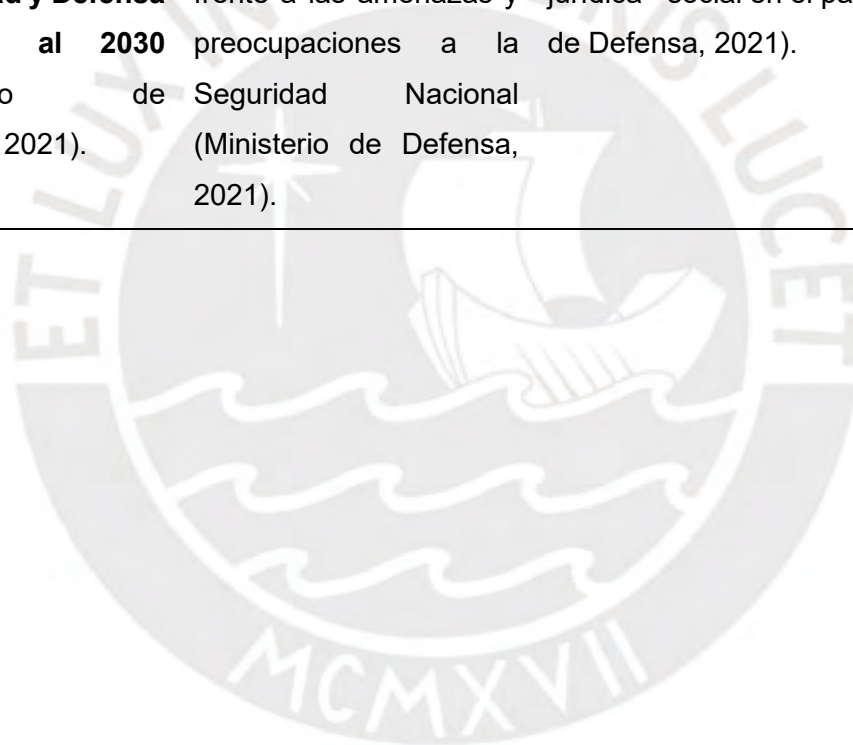
No se ha identificado una política pública específica para la prevención y solución de las protestas sociales, tampoco un sistema funcional establecido que garantice la articulación de la administración pública para su gestión; solamente se ha identificado en

la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030, cuyo problema es la alta vulnerabilidad de las personas frente a las amenazas a la seguridad nacional, siendo una de estas amenazas la conflictividad social, conforme la Tabla 6.

**Tabla 6**

*Instrumento de política pública*

<b>Instrumento de política pública</b>	<b>de</b>	<b>Problema general</b>	<b>Objetivo priorizado</b>
<b>Política Multisectorial Seguridad y Defensa Nacional al 2030</b> (Ministerio de Defensa, 2021).	<b>Nacional de</b>	Alta vulnerabilidad de las personas y del Estado frente a las amenazas y preocupaciones a la Seguridad Nacional (Ministerio de Defensa, 2021).	Garantizar el normal funcionamiento de la institucionalidad político - jurídica - social en el país (Ministerio de Defensa, 2021).



## **CAPÍTULO II: CAUSAS DEL PROBLEMA**

Para poder conocer a profundidad un problema público tenemos que conocer las causas que lo generan y, a partir de ese conocimiento, plantear alternativas de solución. En el presente capítulo procederemos a realizar un análisis de las principales causas que generan la vulneración del derecho al libre tránsito de las personas por protestas sociales violentas en la región Cusco en el periodo 2018 a 2023.

### **2.1 Marco teórico causal del problema**

Se procedió a identificar las causas que generan el problema público, analizándolas detalladamente, revisando literatura científica, doctrina de inteligencia, doctrina en mantenimiento del orden público y trabajo de campo para recopilar información de expertos policiales, funcionarios públicos, representantes del sector privado y representantes de organizaciones sociales. Esta información, luego de ser ordenada y sistematizada, fue articulada a las categorías del problema público.

#### **2.1.1 Causa 1: Protestas sociales violentas**

La protesta es un derecho fundamental consagrado en el ordenamiento jurídico que faculta a los ciudadanos expresar su descontento, frustraciones, insatisfacción y posiciones contradictorias frente al Estado u otros actores cuya condición esencial es la expresión pacífica; sin embargo, se convierte en un problema cuando escala en violencia, que genera caos, destrucción, vulnera derechos y afecta la economía, que obliga al Estado a intervenir para revertir esta situación adversa.

Al respecto Coser (1976) señala que “El conflicto, cuando se manifiesta abiertamente, puede servir para canalizar tensiones hostiles que, de otro modo, se acumularían hasta alcanzar niveles explosivos” (p.39).

Respecto a la violencia asociada al conflicto o protesta social, se ha buscado definiciones de múltiples autores, como Ojeda (2020), quien destaca, entre varias

tipologías de violencia, a la violencia social, afirmando que es el resultado de la relación social que existe entre los actores en conflicto, producto de la cual emergen una variedad de conductas y actitudes que son marcadamente intolerantes entre ellas y donde no existe solidaridad; por lo que existe un relacionamiento de la violencia social con conflicto o protesta social, la que se materializa a través de las actitudes de los actores (p. 80).

Otros autores respecto de la violencia relacionada con los protesta sociales ponen énfasis en la vulnerabilidad, como lo dice Tapia & Salazar (2023), en la que enfatiza que los riesgos que padecen las personas en los conflictos o protestas sociales violentos no son porque su economía se precarice o su calidad de vida se deteriore, sino por los altos riesgos que puedan ocasionar daños a su integridad o la violación de sus derechos, lo que genera que las poblaciones que se encuentran afectadas por las protestas sociales violentas viven en un permanente temor y zozobra, generándose una percepción negativa del mismo, ya que cuando surgen no avizoran signos de cambios positivos. Al respecto, el autor señala que en los conflictos sociales los daños, la afectación de derechos y la reducción del bienestar de las personas son causa de la violencia, lo que demuestra que la vulneración del derecho al libre tránsito se debe a la violencia y no a la protesta en sí.

Es importante tener en cuenta que el conflicto o protesta social puede ser el germen de los elementos causantes de la violencia cuando no es gestionado adecuadamente, siendo la violencia una manifestación negativa del conflicto o protesta social que demanda conocer a profundidad y plantear una solución, como lo dice Wieviorka (2024): “solo se puede poner fin a la violencia reconociendo al menos sus vínculos iniciales con un conflicto y, por tanto, reconociendo el propio conflicto” (p. 25). Por lo que se debe de poner especial atención a las causas del conflicto o protesta, con la finalidad de poder, a partir de esas causas, plantear soluciones permanentes de manera anticipada y no cuando estos desencadenan en violencia.

### **2.1.1.1 Incumplimiento sistemático de compromisos asumidos por el Estado.**

Los ciudadanos tienen un conjunto de demandas para el Estado, del cual espera la provisión de servicios públicos necesarios y suficientes para el desarrollo de sus comunidades, mejorar sus condiciones socioeconómicas para tener una mejor calidad de vida, que sea el articulador principal en la solución de los conflictos sociales que se generan porque sus objetivos e intereses se encuentran enfrentados con otras comunidades o actores, demandas que en la gran mayoría de veces no se cumple; por lo que la población acude a la protesta con la finalidad de expresar públicamente su malestar, recurriendo incluso a la violencia para exigir que se cumpla con los compromisos asumidos.

Al respecto, Paredes (2016) afirma que uno de los elementos principales que incide en la escalada de las protestas sociales incluso llegando a la radicalización de las mismas adoptando medidas violentas es el incumplimiento de los acuerdos o compromisos asumidos por el Estado para con la población, siendo un factor importante que incide en que la violencia se asocie a la protesta que la población realiza por la frustración que genera el propio Estado, esto genera con el tiempo que se impregne en la población la desconfianza en las instituciones públicas. (p 45).

Gonzales (2020), indica que el incumplimiento de los acuerdos, compromisos y acciones por parte del Estado genera que con el tiempo las protestas sociales se tornen violentas, pues la población considera que es la única y última vía de la que se valen para presionar al Estado y que este bajo esa presión se vea obligado a cumplir sus compromisos asumidos (135).

Vergara (2019), nos dice que se encuentra debidamente documentado, pudiendo ser corroborado que en múltiples casos ha existido y existe un incumplimiento sistemático por parte del Estado peruano para cumplir con los acuerdos y compromisos previamente acordados con la población lo que deviene en frustración por parte de las poblaciones que lo expresan con actos de violencia (97).

### **2.1.1.2 Ausencia física y funcional del Estado.**

Un estado moderno requiere el despliegue de su administración en todo el territorio nacional con la finalidad de proporcionar servicios públicos como educación, salud, seguridad, promover el desarrollo la inversión, el desarrollo sostenible y servir como articulador de las relaciones entre las personas, las organizaciones, las empresas, fiscalizar, administrar justicia, que garanticen condiciones de vida dignas para la población; sin embargo, en la realidad nos encontramos ante situaciones de ausencia del Estado sea esto físico cuando ninguna institución se encuentra presente, como funcional que sus funciones rectoras se hagan presentan o se sientan para garantizar bienestar y seguridad a la población, esta ausencia de Estado, genera malestar y frustración en la población que se ve obligado a protestar con la finalidad de exigir la presencia del Estado, sentirse protegidos, representados e incluidos dentro de la distribución y redistribución de los recursos públicos, llegando incluso a radicalizar las protestas con actos de violencia para presionar al Estado y solo de esa forma acercar al Estado a las poblaciones y exigirle que cumpla con su rol constitucional.

Sobre el particular, Vergara (2019) sobre la ausencia del Estado indica que “La ausencia funcional del Estado se manifiesta en la falta de seguimiento a acuerdos y en la inexistencia de políticas públicas sostenibles, lo que radicaliza las demandas sociales.” (p 101), como podemos entender lo expresado por el autor que la ausencia funcional del Estado se advierte cuando no existen entidades de la administración pública que haga seguimiento a los acuerdos y por tanto va a existir un incumplimiento de los mismos, otro elementos es cuando no existen políticas públicas sostenibles o realistas para cada región del país, cuyo resultado es que la política pública no llega a los lugares lejanos, no logra implementarse y por lo tanto no hay cambio de las condiciones de vida de la población, cuyo corolario final será las medidas de protesta, las mismas que se pueden radicalizar con actos de violencia.

Asimismo, Gonzales (2020), nos indica que en las regiones del interior del país como Cusco, la administración de justicia y seguridad pública, tiene una presencia mínima

y muy débil, incapaz de afrontar los grandes problemas que afectan a dicha regiones, lo que este vacío es aprovechado por grupos radicalizados con la finalidad de imponer su poder, generando condiciones ideales para que las poblaciones protesten y estas crezcan hasta niveles de violencia, ante lo cual no encuentran una acción efectiva de parte del Estado, lo que demuestra la ausencia del Estado.

Como podemos ver, la ausencia física y funcional del Estado es una causa de que las poblaciones por sus frustraciones al ver que sus condiciones de vida no mejoran o percibir que existe marginación o discriminación respecto a otros grupos, acudan a ejercer su derecho a protestar, pero que sin embargo, por la ausencia del Estado, radicalicen su protesta hasta niveles de violencia, forzando u obligando al gobierno a cumplir sus obligaciones como garante del bienestar y la seguridad de toda la población.

#### **2.1.1.3 Deficiente articulación institucional para prevenir la violencia en protestas sociales.**

El Estado tiene una responsabilidad principal en regular y participar en la solución de los conflictos sociales, sea como actor mismo del conflicto, en su rol de mediador para la solución con los instrumentos legales que le ampara; así como, para garantizar el orden público cuando este no logra una solución y emergen expresiones de violencia que afectan no solo a los actores, sino también a personas que no guardan relación con la protesta, en la que la expresión más objetiva es la vulneración del libre tránsito. Al respecto, existe una deficiente articulación institucional para prevenir la violencia y la alteración del orden público en protestas sociales.

Sobre la articulación institucional para prevenir la violencia en la región Cusco, materia de la presente investigación, Cotrina (2021, p 58) nos dice que “la falta de articulación entre el gobierno regional, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior en Cusco ha impedido respuestas oportunas para desactivar protestas antes de que estas escalen en violencia”, como se puede ver, la inexistencia de coordinación, intercambio de información, trabajo conjunto sobre un mismo tema como son abordar las protestas

sociales, nos hace demostrar que no existe una articulación institucional, lo que genera que las protestas sociales se radicalicen con expresiones de violencia e incluso de extrema violencia, lo que se hubiera evitado o mitigado si todas las instancias hubieran trabajado de manera articulada y coordinada.

Sobre el particular, Díaz (2020) indica que el Estado no cumple de una manera efectiva su rol de interlocutor con los actores en conflicto al considerar que el conflicto en sí mismo es un problema y no como causa de algo mayor que no ha podido solucionarse a través del diálogo (p. 260). Es por eso que, al no tener el Estado capacidad para la solución de los conflictos sociales como interlocutor, los actores acuden a la violencia con la seguridad de que, yendo por esa vía, obligarán al Estado a sentarse a negociar o a acceder a sus demandas.

Otro aspecto es la falta de implementación de una política pública de prevención de conflictos sociales al respecto, Huamaní y Macassi (2022) sostienen que en el Perú “no se ha logrado desarrollar una política pública programática que responda a las problemáticas específicas que generan la conflictividad social en el Perú” (p. 79). Al no tener el Estado peruano una política pública, es difícil articular los esfuerzos con la finalidad de atender las causas desencadenantes de las protestas sociales.

### **2.1.2 Causa 2: Deficiente control del orden público**

Ugarte (2020), en su trabajo de investigación, establece que una séptima característica de la deficiente gestión del Estado peruano del orden público en conflictos sociales es la falta de preparación del personal policial para enfrentar técnicamente una protesta social, pues su forma de actuación tiene como consecuencias la desconfianza y el rechazo de la población hacia el Estado y las fuerzas del orden, perdiéndose el principio de autoridad que debe imperar y, por consiguiente, el éxito en la solución de los conflictos sociales (p. 38).

La Torre (2016) señala que las deficiencias en el control del orden público se deben a problemas de carácter organizacional, limitación de recursos humanos, deficiente

capacitación y entrenamiento, mínima cantidad y mala calidad de los recursos logísticos, que afectan un buen desempeño (p. 74). De lo antes expuesto, se observa que la falta de capacitación y entrenamiento del personal, la falta de recursos logísticos y la deficiente estructura organizacional de las unidades de control de multitudes de la PNP, serían algunas de las causas del deficiente control del orden público en los conflictos sociales violentos.

#### **2.1.2.1 Deficiencias de las fuerzas del orden para abordar las protestas sociales.**

En el contexto internacional, Sierra (2022) expresa las deficiencias en la planificación de las fuerzas de seguridad para abordar las protestas sociales en ocasiones, siendo una de sus conclusiones principales el uso indebido de la fuerza a los manifestantes e inexistencia de acciones tendientes a proteger a los manifestantes para que puedan ejercer el derecho que tienen a la protesta de manera pacífica, observándose que de principio las fuerzas del orden buscan la dispersión de la protesta antes que estas se inicien, estigmatizando a la protesta como un elemento negativo (p. 192).

Vera & Rubio (2023), respecto de la participación policial en los conflictos sociales, concluyeron en su investigación que las operaciones policiales se ejecutan siguiendo un patrón civil y/o militar, por lo que al enfrentar un conflicto social que altera el orden público requieren la distinción de enemigo del Estado frente a la protección de los derechos fundamentales de las personas y, por lo tanto, se requiere tener presente este precepto de proteger a las personas en la protesta social sean o no partícipe, que de no respetarlo trae consigo la vulneración del derecho al libre tránsito y otros derechos (p. 102).

Al respecto, en el periodo 2018 a 2023, las protestas sociales que escalaron en violencia han traído como consecuencia, la vulneración del derecho fundamental a la vida e integridad física. Los datos consignados en la Tabla 7 reflejan una preocupante tendencia de aumento en el número de víctimas, tanto mortales como heridos, a lo largo de los años. Estas cifras reflejan la intensidad de la violencia en protestas sociales en el Perú.

**Tabla 7**

*Cantidad de fallecidos y heridos en conflictos sociales violentos a nivel nacional en el periodo 2018-2023*

Años	Fallecidos			Heridos		
	Civiles	PNP /FF.AA	Sub total	Civiles	PNP /FF.AA	Sub total
2018	5		5	86	48	134
2019	2	2	4	48	126	174
2020	14		14	299	79	378
2021	7		7	160	20	180
2022	32	7	39	671	694	1365
2023	50		50	547	457	1004
<b>Total</b>	<b>110</b>	<b>9</b>	<b>119</b>	<b>1811</b>	<b>1424</b>	<b>3235</b>

*Nota:* Esta tabla se ha elaborado teniendo en cuenta la información de las memorias anuales de la Defensoría del Pueblo en el periodo 2018 a 2023

Sobre el particular, tenemos dos escenarios: el primero, expresado por La Torre (2016, p. 60), en cuyo caso la deficiencia del planeamiento en las operaciones policiales puede generar que se llegue al fracaso de las mismas con un subsecuente costo social; y, el segundo, lo planteado por Sierra (2022, p. 192), que indica que, como política pública, muchos Estados como Colombia judicializan la protesta social, como también lo sostiene Vera & Rubio (2023, p. 99), cuando señala que existe una formación mixta civil/militar para enfrentar la protesta social, requiere distinguir al “enemigo del Estado”, pues nuestra función es proteger los derechos de todas las personas, se encuentren del lado de la protesta social o del lado de que no participa en el mismo. Sin embargo, el deber primordial de la PNP es proteger la vida de todas las personas, sean estas partícipes o no de las protestas sociales.

### **2.1.2.2 Deficiente e inoportuna producción de inteligencia en el factor social.**

La inteligencia policial es vital para la ejecución de operaciones policiales al proporcionar el conocimiento útil y oportuno para la toma de decisiones y el diseño de estrategias en prevención y el restablecimiento del orden público por parte de la PNP, sus

deficiencias van a tener un impacto significativo en el resultado de las operaciones policiales. Como lo dicen Cremades y Cancelado (2021), las deficiencias de la producción de inteligencia se reflejan en los denominados “fallos” de inteligencia”, siendo un referente los ataques del 11 de setiembre de 2001 en Nueva York y otro elemento, es la percepción de la opinión pública que cuestiona la legitimidad de la actividad de inteligencia respecto a que realizan su trabajo al margen de la ley (p. 486).

Como se puede observar, para los autores las deficiencias en la producción de inteligencia los identifican con los fallos de inteligencia, que en realidad son fracasos de las operaciones policiales o militares por la deficiencia de la inteligencia o cuando las actividades de inteligencia no han logrado sus objetivos, siendo el caso más relevante el fracaso de la operación de Culiacán - México para capturar a Ovidio Guzmán, hijo del líder del Cártel de Sinaloa, Joaquín Guzmán Loera, alias “El Chapo”.

Con respecto a los fallos de inteligencia, Mendoza (2020) identifica siete fallos en la producción de inteligencia, siendo relevantes cuatro de ellos: Fallos en la anticipación de inteligencia, Fallo de cooperación entre agencias, Fallos de manejo de crisis y Fallo en la toma de decisiones críticas y delimitación de responsabilidades” (p. 50).

En relación con los fallos de inteligencia, Martínez (2022) indica que una de las causas son los errores inherentes a la actividad humana, la cual se puede dar durante el análisis, el planeamiento y la toma de decisiones (p. 916), teniendo en cuenta que el agente de inteligencia y el analista son elementos primordiales en la producción de inteligencia, pues la reducción de los errores dependerá de la calidad del producto de la inteligencia, comprendiendo la utilización de metodologías adecuadas para el análisis.

Las deficiencias de la producción de inteligencia dependerán de la fortaleza de los organismos de inteligencia, sus metodologías de trabajo y la calidad de sus agentes. Como lo dicen Ysla et al. (2021), el Sistema de Inteligencia peruano no ha logrado fortalecerse en el tiempo, no cumple con sus objetivos por la precariedad institucional, sus procedimientos de trabajo impiden enfrentar riesgos, amenazas y desafíos y un deficiente

reclutamiento de personal, lo que demuestra que no se encuentre a la altura de las circunstancias que requiere una agencia de inteligencia al servicio del país.

El análisis es una etapa muy importante en la producción de inteligencia. La capacidad de los organismos de inteligencia para desarrollar dicha tarea dependerá la calidad de la inteligencia producida y de su utilidad para el planeamiento operativo de organismos militares y policiales. Al respecto, Villamizar (2023) expresa que las limitaciones del análisis se deben a inconsistencias en datos estadísticos, dificultad para acceder a información en zonas remotas, falta de acceso a bases de datos, tiempo limitado para recolectar información, flujo de datos, retraso en intercambio de información con unidades policiales, falta de tecnología para ubicar información en análisis operacional y dificultad para transmitir información a decisores.

#### ***Limitaciones en la gestión de riesgos presentes en protestas sociales.***

El análisis de riesgos es un elemento clave que debe tener en cuenta un analista de inteligencia, un responsable de planeamiento de operaciones policiales y un tomador de decisiones al momento de decidir el uso de la fuerza pública con la finalidad de garantizar, mantener o restablecer el orden público y con mayor razón cuando esta presenta ante un hecho inminente o en una situación actual de alteración del orden público por protestas sociales, para entender el análisis de riesgos y sus limitaciones.

Sobre el particular, Chavarro (2018) define al riesgo como “la probabilidad de que ocurra un evento con desenlaces de daño o peligro” (p. 66), es decir, como una situación que se puede dar a futuro.

En esa línea de ideas, Doria et al. (2019, p. 129), en su trabajo de investigación, señalan las etapas de la gestión de riesgos en una organización, conforme al siguiente detalle:

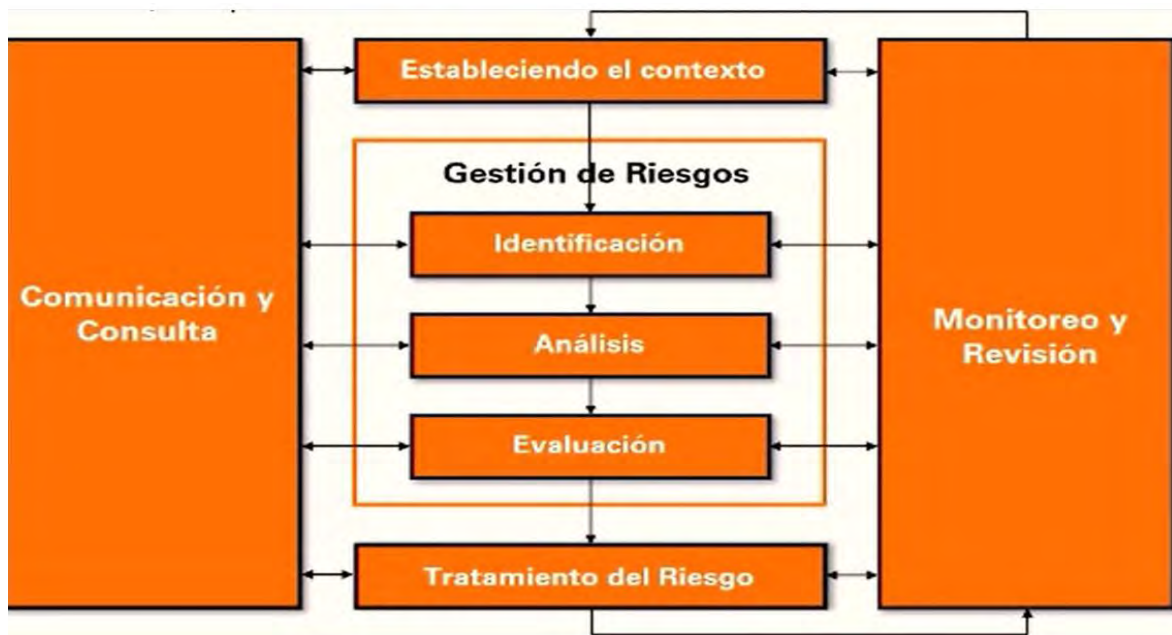
- **La identificación del riesgo** implica reconocer las fuentes, causas y posibles consecuencias de un riesgo inherente,

- **La evaluación del riesgo** se refiere a considerar el impacto que ciertos eventos o situaciones pueden tener en el logro de los objetivos de la entidad y el análisis tomado de la norma ISO 31000, es el punto de partida para evaluar los riesgos y decidir si es necesario tratarlos, así como para determinar las estrategias y métodos más adecuados para su gestión.
- **Evaluación del riesgo**, se refiere a medir el impacto que determinadas situaciones y eventos puedan tener en la organización.

La Norma Internacional ISO 31000 – Gestión de Riesgos – Principios y Guías, Primera edición, 15 de noviembre 2009 (2009, p. 4), identifica al riesgo como: “Efecto de la incertidumbre sobre los objetivos”, lo que quiere decir que toda situación que no se puede predecir o planificar por la falta de información puede afectar el cumplimiento de objetivos, lo que se materializa en la presencia de riesgos que afectan negativamente a las organizaciones, lo que demanda adoptar las medidas correspondientes con la finalidad de reducir la incertidumbre, para lo cual se busca contar con toda la información posible para estar mejor preparado. Esta norma nos recomienda que se debe de gestionar los riesgos mediante un proceso metodológico que busque disipar la incertidumbre y preparar a la organización para gestionarlos buscando su eliminación o reducir su impacto negativo de acuerdo como se presente dichos riesgos, planteando un proceso, conforme se plasma en la Figura 12 siguiente:

**Figura 12**

*Proceso de gestión de riesgos según ISO 31000 versión 2009*



*Nota:* imagen tomada de la Norma Internacional ISO 31000 – Gestión de Riesgos versión 2009, traducidos al español

Como se puede observar, la gestión del riesgo es un proceso muy amplio que comprende las acciones necesarias que debemos de ejecutar para identificar los peligros que se presentan en una actividad que demandan que las entidades adopten las medidas necesarias y oportunas para enfrentar estos peligros y garantizar el cumplimiento de los objetivos trazados en la organización.

Lo establecido por la Norma Técnica Internacional ISO 31 000 ha sido recogido por la Dirección de Inteligencia Nacional - DINI para formular la evaluación de los escenarios de riesgos de las amenazas identificadas en el Plan de Inteligencia Nacional - PIN, tomando en consideración las herramientas de evaluación que identifica la probabilidad y la frecuencia, conforme se detalla a continuación:

**Tabla 8***Escala cualitativa de frecuencia de ocurrencia de riesgos*

Escala cualitativa	Valor	Descripción
Muy probable	5	El evento ocurrirá con certeza o cinco o más veces en el año
Probable	4	El evento probablemente ocurre cuatro veces al año
Medianamente probable	3	El evento ocurre entre dos y tres veces al año
Poco probable	2	El evento ocurre una vez al año
Improbable	1	El evento ocurrirá sólo en circunstancias excepcionales

*Nota:* Esta tabla se ha elaborado teniendo en cuenta la información de Doria et al 2019 tomado de Velásquez-Restrepo.

**Tabla 9***Matriz de ponderación de riesgos inherentes*

Frecuencia	Impacto				
	Muy bajo	Bajo	Moderado	Alto	Muy alto
Muy probable	Alto	Alto	Inaceptable	Inaceptable	Inaceptable
Probable	Moderado	Alto	Alto	Inaceptable	Inaceptable
Medianamente Probable	Moderado	Moderado	Alto	Alto	Inaceptable
Poco probable	Bajo	Bajo	Moderado	Alto	Alto
Improbable	Bajo	Bajo	Moderado	Moderado	Alto

*Nota:* Esta tabla se ha elaborado tomando la información de Doria et al 2019 tomado de Velásquez-Restrepo.

Al respecto, el Instituto Nacional de la Calidad - INACAL (2017) emitió la NTP-IEC/ISO 31010, que es una adopción de la norma internacional ISO IEC 31010:2009, donde establece técnicas para la gestión de riesgos, considerando la apreciación del riesgo como “el proceso general de identificación del riesgo, análisis del riesgo y evaluación del riesgo” (p. 8); sobre el particular, la Norma Técnica Nacional considera la apreciación del riesgo, un proceso que se inicia con la información general sobre determinada situación problemática, identificación del riesgo y lo estratifica en un proceso secuencial

estandarizado de cumplimiento obligatorio para una óptima gestión de los riesgos previamente identificados y que de no gestionarse adecuadamente comprometería seriamente las operaciones de la entidad, debiendo seguirse las siguientes etapas:

**Tabla 10**

*Etapas del proceso de apreciación de riesgos según la NTP IEC/ISO 31010:2017*

<b>Etapa</b>	<b>Descripción</b>
Información General	es la recopilación de toda la información necesaria sobre el contexto; así como, de las técnicas identificadas para realizar la apreciación del riesgo.
Identificación del Riesgo	proceso para hallar, reconocer y registra los riesgos
Análisis del Riesgo	es la comprensión del riesgo, identificar las causas del riesgo, sus consecuencias y la probabilidad de ocurrencia.
Evaluación del Riesgo	comparación de los niveles estimados de riesgo con los criterios de riesgo definido al establecer el contexto
Documentación	documentar el proceso de apreciación del riesgos con sus resultados
Seguimiento y Evaluación de la Apreciación del Riesgo	sirva para actualizar el proceso cuando sea necesario.
Aplicación de la apreciación del riesgo durante las fases del ciclo de vida	Aplicación de la apreciación del riesgo en cualquier etapa de un proceso, actividad u objetivo de la organización.

*Nota:* Adaptado de la NTP IEC/ISO 31010:2017, 2017 (pp. 19-31)

De la Norma Técnica Peruana, en lo que se refiere a la apreciación del riesgo, establece un proceso que se inicia con toda la información que se cuenta para gestionar los riesgos; para luego pasar a la identificación plena del mismo; una vez que ha sido identificado, se procede a realizar la tarea de analizar el riesgo, con la finalidad de comprenderlo plenamente como sus causas generadoras del riesgos, sus fuentes de origen, las consecuencias que este puede tener para los objetivos de la organización y los niveles de probabilidad que estos riesgos se vayan a producir. Luego de que se ha analizado plenamente el riesgo, se continúa a la etapa de evaluar el riesgo basado en el

nivel de análisis y los criterios establecidos en el contexto que se ha planteado para cada caso en particular; este proceso aplicado por la organización tiene que ser documentado, del proceso y sus resultados, para luego hacer el seguimiento y monitoreo en todo el ciclo de vida de un proceso de la organización. Esta norma técnica puede aplicarse para cualquier proceso o actividad de las organizaciones y no tiene una finalidad de certificación.

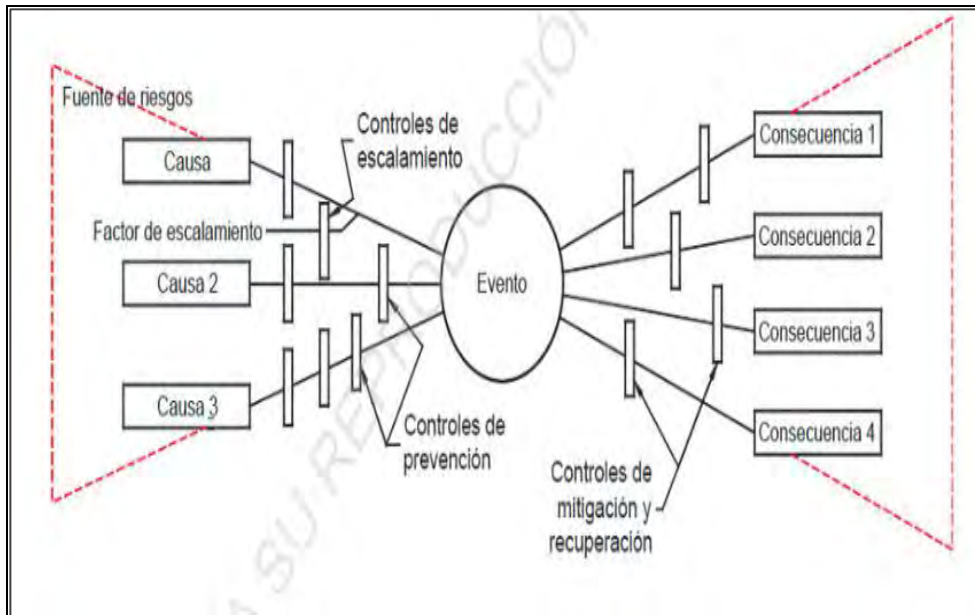
La NTP – IEC/ISO 31010:2017 puede ser aplicada a la amenaza que representa la violencia en conflictos sociales que afectan a la seguridad pública y el desarrollo nacional, siguiendo la secuencia del proceso de apreciación de riesgos, que comprende la información general, identificación, análisis, evaluación del riesgo, la documentación, seguimiento y evaluación de la apreciación del riesgo y la aplicación de la apreciación en el ciclo de vida, conforme se explica en el Anexo 9.

La NTP – IEC/ISO 31010:2017 (2017) considera que para la apreciación de riesgos existe una multiplicidad de técnicas que pueden ser utilizadas, la cual dependerá de cómo la organización haya establecido el contexto del objetivo y los riesgos que se van a apreciar; así tenemos, por ejemplo, la técnica de lluvia de ideas, Entrevistas Estructurada, Delphi, Análisis de Escenario, Análisis de Esquema de Corbatín (Bow – Tie) (p. 29).

El análisis del Esquema de Corbatín (Bow – Tie) (2017, p. 116) lo define como un modelo de análisis que se presente a manera de diagrama donde se describe y luego analiza la dirección de un riesgo desde su generación (causas) hasta las consecuencias que genera (efecto), el cual se inicia con que busca finalizar de Modo diagramático, sencillo de describir y analizar trayectorias de un riesgo desde las causas hasta las consecuencias; su proceso se inicia con la identificación del riesgo, después se identifican las causas del mismo, el mecanismo que sigue la fuente del riesgo, trazando líneas entre causa y efecto en la parte izquierda del corbatín, se identifican y establecen las barreras para evitar las causas del riesgo y al lado derecho del corbatín se ubican las consecuencias de riesgos y sus barreras para dichas consecuencias, conforme se esquematiza a continuación (ver Figura 13):

**Figura 13**

*Diagrama del Esquema de Corbatín (Bow – Tie)*



*Nota:* Tomado de la NTP – EIC/ISO 31010:2017, 2017 (p. 116)

La aplicación de dicha técnica es factible para la identificación de riesgos que se presentan en los conflictos sociales a partir de la inteligencia policial, con la finalidad de emitir los informes de riesgos que requieren los responsables de ejecutar operaciones policiales para el control del orden público en conflictos sociales.

### **2.1.2.3 Falta de Estrategias integrales para la gestión de las protestas sociales violentas.**

Las protestas sociales, como fenómeno social, tienen un impacto en la vida de las personas por la falta de atención real y oportuna de las causas que lo generan por parte del Estado; teniendo un lado negativo que se presenta en múltiples oportunidades, que es la violencia que afecta derechos fundamentales de las personas, lo que requiere una eficaz intervención del Estado con la finalidad de gestionar la resolución del mismo por medios pacíficos y, además, que estas protestas no escalen a un nivel de violencia, que comprometa el orden público con las consecuencias negativas que se presenta. Por lo tanto, podemos observar que una buena resolución de la conflictividad social tiene un

impacto directo en el mantenimiento del orden público, pues garantiza que los ciudadanos desarrollen sus actividades con la garantía de que el Estado regulará una solución pacífica de los mismos evitando el escalamiento en violencia; es decir, se demanda estrategias integrales para resolverlos por la vía del diálogo y la concertación, atacar las causas del conflicto y la protesta social, se evitará que estos escale a acciones de violencia.

Con respecto a esta causa, Valdebenito & Berríos (2023) hacen conocer que existe una baja capacidad del Estado chileno para poder anticipar y responder ante escenarios de conflictividad, pues el Estado recurre a una respuesta de represión con las fuerzas del orden y las declaraciones de estados de excepción, llegando incluso a la militarización del espacio público de protesta (p. 84), Como se puede advertir, no se evidencia que existan estrategias integrales de respuesta del Estado chileno para abordar la solución pacífica de los conflictos sociales, enfrentar las causas de las protestas y la violencia.

Asimismo, Meléndez et al. (2022), sobre la gestión de los conflictos sociales y la gobernanza, hablan de modelos de éxito por parte del Estado para la solución de los mismos, en los que identifica modelos basados en la relación de poder, procesos y políticas públicas eficientes y sostenibles que llegan a la población a solucionar sus problemas, una interacción sostenida entre las partes en conflicto para llegar a acuerdos y consensos; además de promover alternativas económicas o del uso de recursos de mutuo acuerdo y que satisfaga a las partes (p. 5958). En este caso se identifica que para que el Estado tenga éxito en la solución de un conflicto y protesta social tiene que articular las políticas públicas a favor de las personas en conflicto, que sean efectivas y sostenibles en el tiempo, generen confianza y legitimidad a los actores, la interacción permanente y sostenida entre las partes y no cuando se eleva la tensión o se desata la violencia.

Al respecto, para abordar de manera integral la gestión de la conflictividad social, la PCM (2021) ha aprobado lineamientos y protocolos para la intervención del poder ejecutivo, gobiernos regionales y locales en materia de gestión social y diálogo, con la finalidad de que los distintos niveles de gobierno aborden el problema para lograr su gestión bajo un enfoque de construcción de paz, atender las causas generadoras de los

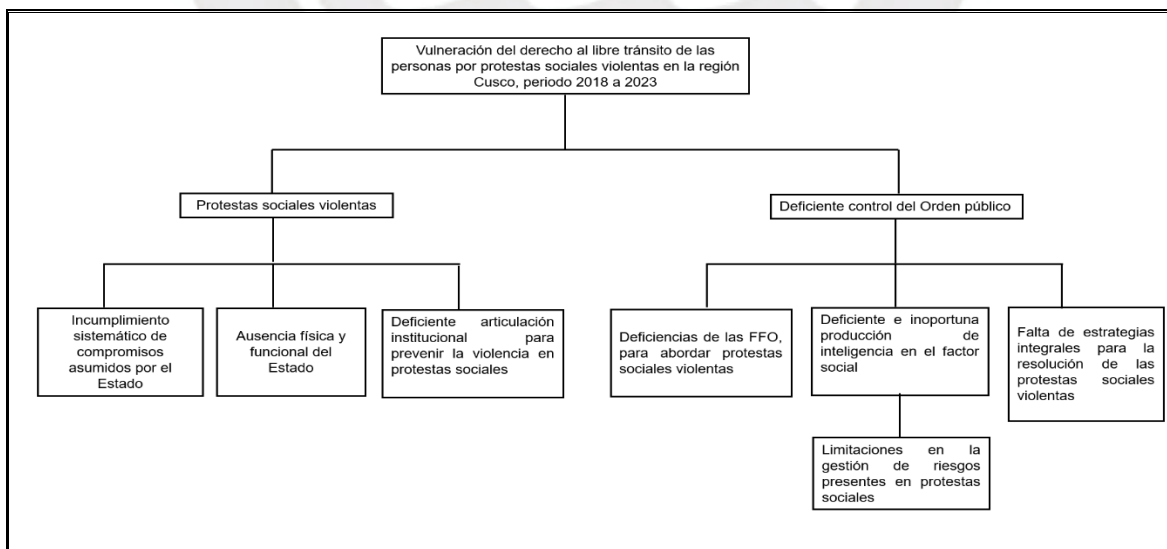
conflictos y el control del orden público; pero que, sin embargo, esta no ha generado el objetivo esperado, pues los conflictos sociales han continuado con un espiral de violencia nunca antes visto, lo que demuestra que en el Estado peruano existe una falta de estrategias integrales para abordar la gestión de los conflictos sociales y mantener el orden público, como elemento básico de convivencia pacífica entre los ciudadanos.

## 2.2 Análisis causal del problema

Cuando se determinó plenamente el problema público a ser abordado en este proyecto de investigación, se identificaron las causas generadoras de esta vulneración mediante la metodología del árbol de causas, habiéndose identificado nueve (9) causas que generan la vulnerabilidad del derecho al libre tránsito de las personas en la región Cusco y que también se aplica a todo el país, según la evidencia establecida en los datos estadísticos recogidos. Las causas del problema público identificado se plasman en la Figura 14, que a continuación se detallan:

**Figura 14**

*Árbol de causas del problema público identificado*



*Fuente:* Elaboración propia

Asimismo, se realizó trabajo de campo mediante la aplicación de la herramienta metodológica de entrevista semiestructurada a expertos en la materia de las entidades nacionales y extranjeras relacionadas con la resolución de protestas sociales, así como a responsables del control del orden público, conforme a la Tabla 11:

**Tabla 11**

*Entrevistas semiestructurada aplicada a expertos*

<b>Entidad</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Entrevistado</b>
Defensoría del Pueblo	1	Exadjunto para los conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo
Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM		Exsecretario de Gestión Social y Diálogo de la PCM
Ministerio de Trabajo	1	Jefe de resolución de conflictos laborales del MINTRA
Ministerio del Interior	1	Experto en Conflictos sociales de la Dirección General de Orden Público del MININTER
Dirección Nacional de Inteligencia – DINI	1	Analista en temas de conflictividad Social de la DINI
Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior – DIGIMIN	2	Analistas en temas de conflictividad Social de la DIGIMIN
Dirección de Inteligencia de la PNP – DIRIN PNP	3	Analistas de la División de Producción de Inteligencia en Asuntos Sociales de la DIRIN-PNP
Comandancia de Operaciones Policiales – COMOPPOL	2	Analista de la Oficina de Planeamiento y Monitoreo de Conflictos Sociales del COMOPPOL
Región Policial Cusco	5	Jefe de División de Orden y Seguridad, Jefe División Policial Sicuani, Jefe de Departamento de Control de Disturbios, Jefe de Inteligencia Regional y Analista en temas de conflictividad Social de la División Regional de Inteligencia.
Dirigente Sindical	1	Dirigente de un gremio sindical Cusco
Empresa minera del Cusco	1	Responsable del Área diálogo social de una empresa minera con operaciones en el Cusco
Dirección Nacional de Inteligencia de la Policía Nacional del Ecuador	1	Oficial analista en temas de conflictividad social de la Dirección Nacional de Inteligencia de la PNE
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	

*Fuente:* Elaboración propia

Asimismo, es pertinente precisar que hay que distinguir el conflicto social respecto de la protesta. Mientras que el primero surge por la desavenencia de dos o más actores que ven o sienten que sus intereses están siendo amenazados, surgiendo una controversia entre ellos, la protesta es un derecho que tiene todo ciudadano para expresar su malestar o posición frente al Estado por lo que puede considerar injusto y que le asiste la posibilidad de expresarlo públicamente, pero está limitado a que estas expresiones sean pacíficas y sin que llegue a afectar derechos de otros.

Las conflictos o protestas sociales, por sí solos no constituyen un elemento de vulneración del derecho al libre tránsito; sin embargo, cuando la protesta escala en violencia, vulnera gravemente derechos fundamentales; y si estas limitan la libertad de movimiento y locomoción de las personas, se produce la vulneración del derecho al libre tránsito, que demanda la intervención del Estado que debe de actuar para evitar esta vulneración, eliminar o reducir la violencia y garantizar el orden público para que las actividades de todos los ciudades se desarrollen en paz y tranquilidad.

### **2.2.1 Protestas sociales violentas**

La protesta social es un derecho fundamental consagrado en nuestra constitución política y el cual ha sido ratificado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia STC. 00009-2018-AI/TC, que puede ejercer cualquier ciudadano bajo una causa legítima y bajo condición que esta sea pacífica; sin embargo, si el ejercicio de este derecho fundamental deriva en violencia ya se convierte en un problema público, afectado otros derechos fundamentales, principalmente el derecho al libre tránsito y alterando el orden público. Esta situación problemática ha sido y es evidente en el Cusco, la cual desde hace mucho tiempo está marcada por conflictos socioambientales, demandas políticas y sociales, los mismos que al no haberse gestionado adecuada y oportunamente han derivado en protestas sociales violentas, acudiendo principalmente al bloqueo de vías, enfrentamiento directo con las fuerzas del orden y destrucción de infraestructura pública y privada, con las consecuencias negativas que ello genera.

Coser (1976), respecto a la gestión de conflictos o protestas sociales, nos aporta una mirada funcionalista, donde indica que el conflicto o la protesta manifiesta acumula tensiones, que para el caso de nuestro país de manera general y el Cusco de manera particular, se ha ido acumulando demandas de la población insatisfechas que han terminado en protestas violentas y que estas son recurrentes que superan los límites de este derecho fundamental, generando caos, destrucción y principalmente la vulneración del derecho al libre tránsito de las personas.

En las protestas sociales que se presentan por demandas insatisfechas como lo dice Ojeda (2020), la violencia emergen por la intolerancia y desconfianza entre los actores partiendo del Estado, las comunidades y las empresas privadas, como se puede demostrar en organizaciones radicalizadas que con el tiempo han tomado fuerza cuya protesta desde un inicio considera bloqueo de vías, toma de aeropuertos, destrucción de comisarías, locales del poder judicial o el Ministerio Público, estos hechos de manera manifiesta y objetiva generan vulnerabilidad en la población y que coincide con Tapia & Salazar (2023), donde expresa que el principal riesgo de las protestas sociales violentas no es el ámbito económico, sino la afectación directa a las personas que vulneran su vida e integridad física, el derecho al libre tránsito de todas las personas participen o no en las protestas porque se van a ver afectadas por el problema.

Además, Wieviorka (2024), respecto a la violencia en las protestas sociales, tiene que tomarse en cuenta desde el origen del conflicto y no desde las expresiones de violencia, evidenciándose que en el Cusco la protesta violenta está siendo percibida como el único medio para que sus demandas sean escuchadas y obligar al gobierno se accionar.

Lo que se evidencia en el Cusco es que se han gestionado de manera deficiente los conflictos sociales que ha derivado en protestas que han escalado en violencia con la consecuente y recurrente afectación de derechos principalmente el derecho al libre tránsito.

De las entrevistas realizadas a los expertos, la mayoría indica que las protestas sociales violentas si vulneran el derecho fundamental al libre tránsito, lo que se puede

percibir cuando los manifestantes radicalizados bloquean las vías públicas y limitan el desplazamiento de las personas a sus centros de trabajo, a circular libremente, lo que afecta el normal desarrollo de las actividades ciudadanas.

### **2.2.1.1 Incumplimiento sistemático de los compromisos del Estado.**

Una situación que debemos tener claro es que las protestas sociales no surgen de manera espontánea, sino que es el resultado de una acumulación de tensión de demandas insatisfechas, del incumplimiento sistemático de los compromisos asumidos por el Estado la frustración de las poblaciones que no ven cambios en sus condiciones de vida, así como lo indica Paredes (2016), la violencia cada día más extrema, que se plasma con bloqueos de las vías de transporte terrestre, ferroviarias y accesos a aeropuertos, con acciones de coacción para evitar el desplazamiento de las personas y vehículos, lo que lleva a la intervención de las fuerzas del orden, surgiendo enfrentamientos, los cuales se dan principalmente por el incumplimiento sistemático de acuerdos con el Estado, respecto a la viabilidad de proyectos extractivos, proyectos de infraestructura que pese al tiempo transcurrido no se cumple con su ejecución.

Existe coincidencia con lo expresado por Gonzales (2020), respecto a que la población recurre a adoptar acciones de violencia como único y último recurso para exigir que el estado cumpla con sus compromisos asumidos en mesas de diálogos, promesas electorales de las autoridades elegidas por elección popular o que simplemente ejerza de manera efectiva con sus funciones constitucionales.

De las entrevistas realizadas a los expertos, la falta de diálogo y el cumplimiento de acuerdos alcanzados para la solución de conflictos sociales, genera frustración en la población lo que desemboca en protestas sociales violentas y afecta a la población.

### **2.2.1.2 Ausencia física y funcional del Estado.**

En el Perú, el texto constitucional establece que es deber primordial del Estado, es decir, la razón de su existencia, defender la soberanía nacional dirigida a proteger la totalidad del territorio nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, relacionado con brindar las condiciones necesarias para que las personas puedan ejercer libremente sus derechos que le asisten como ser humano y eliminar o mitigar los riesgos o peligros que pueden afectar a las personas; además de promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, que se materializa en brindar las condiciones materiales, morales y jurídicas para que los ciudadanos puedan alcanzar una calidad de vida adecuada (Congreso Constituyente Democrático, 1993, Constitución Política del Perú, art. 44).

Para cumplir con dichos deberes el Estado tiene que estar presente de manera física en todas las partes de nuestro territorio que se materializa a través de la administración pública y la provisión de servicios públicos básicos y funcional a través de los sistemas administrativos y funcionales que dinamizan la administración pública y las políticas públicas con la finalidad de solucionar los problemas públicos que afectan al ciudadano y que buscan acortar las brechas existentes con la finalidad de garantizar mejores condiciones de vida.

En la realidad sin embargo, las cosas son diferentes, se advierte una ausencia física y funcional como lo dice Vergara (2019), en lo físico se puede apreciar que grandes espacios geográfico de nuestro país y de la región Cusco carecen de presencia real del Estado materializada en colegios, comisarías, centros de salud, obras de infraestructura básica como electricidad, agua potable, vías de comunicación, administración de justicia, entre otros y una falta o limitada presencia funcional que se aprecia en la falta de capacidad de poder implementar de manera eficaz las políticas públicas, lo que genera que la población no sienta que el Estado se preocupa en ellos, perciben al Estado inexistente o muy lejano, la población rural percibe que el Estado está en las grandes ciudades y no en

las zonas rurales; en esa misma línea Gonzales (2020), nos indica que la debilidad del Estado en la región Cusco en materia de Seguridad y Justicia, permite que grupos radicalizados impongan su poder y voluntad y que en el ejercicio del derecho de protestas acudan a la violencia como medio de presión para que el Estado se haga presente.

Respecto a las protestas sociales que devienen de la conflictividad social, el Estado no tiene una efectiva capacidad de gestión, al incumplir generalmente los acuerdos que él mismo se compromete en las negociaciones, conducta que frustra a la población y esta se exacerba, escalando la protesta hacia formas de violencia como el bloqueo de vías con la subsecuente vulneración de la libertad de tránsito.

### **2.2.1.3 Deficiente articulación interinstitucional para prevenir la violencia en protestas sociales.**

Para que un Estado funcione adecuadamente debe existir una articulación entre todas las entidades de la administración pública con la finalidad que la provisión de servicios públicos, la normatividad, la administración de justicia, la fiscalización y la regulación se complementen entre sí, la cual se plasma en la implementación de las políticas públicas donde el Estado se hace presente a través de múltiples entidades públicas para solucionar los problemas públicos que aquejan al ciudadano y que se quiere reducir las brechas existentes. Esta articulación no es ajena en la gestión de conflictos y protestas sociales con la finalidad de evitar que estas escalen a niveles de violencia que vulnere derechos fundamentales de las personas. Sin embargo, en la realidad esta situación es diferente no existe una articulación entre las entidades públicas para la resolución de conflictos y protestas sociales como lo dice Cotrina (2021), donde identifica plenamente que la falta de articulación entre el Gobierno Regional del Cusco, la PNP y el Ministerio del Interior no ha permitido evitar que los conflictos sociales desencadenen en protestas sociales violentas, lo que ha derivado en bloqueos de vías de manera reiterada.

Díaz (2020) además nos indica que el Estado percibe a los conflictos sociales y protestas sociales como un problema que se tiene que controlar a través de la fuerza

pública y por lo tanto no articula esfuerzos para solucionarlos, lo que queda demostrado que articula esfuerzos para la resolución de las protestas sociales, después de que se han presentado acciones de fuerza violentas.

Además, otro elemento que demuestra la ausencia de articulación del Estado en la gestión de conflictos y protestas sociales como lo dice Huamaní y Macassi (2022) es la carencia de una política pública de prevención de conflictos, ya que el abordaje para la solución de los conflictos o las protestas sociales son las mesas de diálogo que se instalan después de los actos de violencia.

Al respecto el personal policial entrevistado indica que los actores responsables de la solución de los conflictos actúan de manera desarticulada con los actores responsables de garantizar, mantener y restablecer el orden público, lo que queda demostrado que la mayoría de las mesas de diálogo se instalan después de los actos de violencia y no antes de que los conflictos escalen a protestas y estas se radicalicen.

Estos aspectos demuestran la deficiente articulación del Estado para abordar la resolución de los conflictos sociales y protestas sociales y genera con su actuación un ingrediente más para que los conflictos sociales escalen a protestas sociales violentas, ya que las partes ven el camino de la violencia como el mejor medio de negociación con el Estado y la otra parte para lograr sus demandas.

### **2.2.2 Deficiente Control del orden público**

La otra causa directa identificada que genera una persistente vulneración del derecho fundamental al libre tránsito de las personas son las deficiencias existentes para controlar el orden público, lo que puede verse comprometido, entre otros aspectos, por las protestas sociales violentas. Al respecto la institución policial para mantener el orden público por las protestas sociales violentas desarrolla operaciones policiales para restablecer el orden, las mismas que presentan falencias, pues como primera acción que realiza es tener una respuesta reactiva ante las personas que protestan con una amenaza

latente de judicializar sus medidas, sin articular acciones con los actores responsables de la solución de las mismas.

Otro elemento que se presenta como lo sostiene Ugarte (2020), es una deficiente planificación de las operaciones policiales producto de falencias en el planeamiento propiamente dicho, déficit de RRHH, limitada capacitación y déficit en equipamiento logístico, lo que ha llevado a operaciones policiales fallidas como el denominado “moqueguazo”, “baguazo”, “La Parada”, “Pichanaki”, “andahuaylazo”, “toma del aeropuerto Cusco” y otros, que generaron que grupos violentistas creen que tienen mejor capacidad que la PNP, alcancen ante la población un prestigio por la violencia como carta negociadora de sus demandas e impunidad por los actos vandálicos generados.

Sobre el particular, todo el personal policial entrevistado de la región Cusco y de la Dirección de Inteligencia de la PNP coinciden en que siempre asumen un rol preventivo y operativo con la finalidad de evitar el escalamiento de la violencia en las protestas sociales, para graduar las intervenciones policiales a través de la planificación y ejecución de las respectivas órdenes de operaciones, previa apreciación de situación de inteligencia e informe de evaluación de riesgos; así mismo, reconocen por unanimidad que la inteligencia policial juega un rol clave en la obtención y análisis de la información para anticiparse a escenarios violentos; pero en la práctica, no se realiza de manera técnica y profesional, mediante el uso de una metodología adecuada, similar opinión tiene el representante de la Policía Nacional del Ecuador.

#### **2.2.2.1 Deficiencias de las Fuerzas del Orden para abordar las protestas sociales.**

La deficiencia del control del orden público tiene sus causas identificadas. Así, las deficiencias de las Fuerzas del Orden para abordar las protestas sociales de una manera adecuada generan que se presente o se cuestione el exceso del uso de la fuerza, como lo sostiene Sierra (2022); y, por otro, fallas en el diseño de estrategias y operaciones policiales, como lo postula La Torre (2016), lo que demuestra que no existe una

coordinación y articulación para una intervención y una falta de capacitación y equipamiento adecuado.

Al respecto, la mayoría de los entrevistados coincide en que las estrategias policiales se centran en la inteligencia, el acercamiento ciudadano y el despliegue preventivo de efectivos para evitar que se desencadene actos de violencia. Sin embargo, algunos entrevistados advierten de que existen deficiencias, como lo sostiene Rolando Luque, quien indica que, si bien existen manuales, “falta una estrategia general basada en el conocimiento de los conflictos reales y su diversidad. La capacitación policial también es insuficiente para manejar conflictos sociales específicos”. Esta observación pone en evidencia la necesidad de desarrollar estrategias más integrales, articuladas con la resolución del conflicto mismo.

#### **2.2.2.2 Deficiente e inoportuna producción de inteligencia.**

La otra causa que se encuentra enlazada es la ineficiencia e inoportunidad de la inteligencia policial, considerando que la rigidez institucional y la cultura del secreto hacen difícil transformar las organizaciones de inteligencia, como lo expresa Cremades & Cancelado (2022); además, encontramos una acción reactiva no preventiva y fallas en la anticipación de inteligencia, que es vital para el planeamiento operativo, como lo sucedido en la falla de la operación militar - policial de Culiacán en el año 2019, en México (Mendoza, 2020). Otro elemento a tener en cuenta es la falta de delimitación entre la inteligencia policial, la investigación criminal y otras actividades policiales; es decir, muchos organismos de inteligencia realizan las mismas funciones al mismo tiempo, lo que genera duplicidad de funciones o limitaciones al momento de producir inteligencia sobre los conflictos y protestas sociales.

Sobre el particular, el entrevistado, perteneciente a la División Policial de Sicuani, indica la distancia que existe entre las unidades de inteligencia y las zonas de conflicto, lo que limita la eficacia del proceso. Señala que en muchas ocasiones “la apreciación de inteligencia no es realizada por personal especializado, lo cual afecta el análisis y evaluación; situación que se puede considerar como una fallo de inteligencia, pues al tener

un rol vital de proporcionar información para la toma de decisiones de los componentes operativos debe de tener una capacidad de despliegue en todo el territorio y la formulación de los documentos de inteligencia debe ser realizada por personal de analistas expertos en la amenaza de conflictividad social.

Para ejemplificar las deficiencias de la inteligencia de la PNP y de la Región Policial Cusco para gestionar los riesgos que vulneran el libre tránsito de las personas, se ha realizado una narrativa sobre los hechos acontecidos por la crisis política con el anuncio del cierre del Congreso de la República por parte del expresidente Pedro Castillo Terrones. Al respecto el 07 de diciembre de 2022, luego del citado anuncio, el Congreso de la República lo vacó, fue arrestado, para luego designar en su reemplazo a la Vice presidenta Dina Boluarte Zegarra; iniciándose una serie de protestas sociales violentas en diferentes departamentos del país entre ellos Cusco; motivo por el cual los dirigentes de diferentes organizaciones sociales radicalizaron sus medidas mediante bloqueos de vías, enfrentamientos con las fuerzas del orden y daños a la propiedad pública y privada.

Durante el desarrollo de las protestas sociales en la región Cusco, se materializaron los siguientes actos de violencia: Enfrentamiento de manifestantes con las fuerzas del orden con subsecuentes heridos de ambas partes y una persona civil fallecida; así como personas intervenidas; intento de toma del aeropuerto, comisarías, del campamento minero Wincho, MMG las Bambas; daños materiales y toma de las instalaciones del canal TV CTC, daños materiales al hotel Polo Corporativo, clínica Pardo, Banco BCP, centro comercial Mall Real Plaza, Tottus, garita de peaje Hillque del MTC, otros; quema de instalaciones de la Municipalidad Provincial de Espinar; quema de vehículos de la empresa SERVOSA, bloqueo del corredor vial turístico, corredor vial Apurímac; vías nacionales, provinciales, locales, ferroviarias; entre otras acciones de fuerza.

Es importante resaltar que producto del bloqueo de vías como actos de violencia de las protestas sociales falleció una (01) persona que era menor de edad, al no permitirle los manifestantes el libre tránsito a la ambulancia que lo trasladaba de emergencia de la provincia de Acomayo hacia la ciudad del Cusco. Información que al amparo de la ley de

transparencia y acceso a la información pública mediante número de registro TD:0012024013394 del 2 de setiembre de 2024, fue corroborada por el funcionario responsable de acceso a la información pública de la adjuntía para la prevención de los conflictos sociales y la gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo. Por lo antes expuesto, se evidencia que el SIPOL y la División Regional de Inteligencia del Cusco fue incapaz de anticipar estas situaciones, con lo cual se advierte los fallos o deficiencias de la inteligencia policial para prevenir el escalamiento de la violencia en las protestas sociales.

### **Limitaciones en la gestión de riesgos presentes en las protestas sociales.**

La otra causa es la limitada capacidad de gestión de riesgos en protestas sociales, teniendo en consideración que la inteligencia policial no tiene implementado el ISO 31000 con la finalidad de establecer procesos y procedimientos que permita a la PNP tratar los riesgos de una manera técnica y con el uso de herramientas tecnológicas, como lo indican Doria et al. (2019) respecto al ISO 31000 y que sería de gran importancia, considerando que hasta la fecha no existe norma que regule si la gestión de riesgos en protestas sociales debe ser formulado por el ámbito de la inteligencia o de planeamiento operativo, elementos que impactan en el diseño de los planes y órdenes de operaciones policiales.

De los entrevistados, todos coinciden en que la violencia que se presenta en protestas sociales es el principal riesgo que afecta los derechos de las personas, como la vida, libre tránsito y otros, daños a la propiedad y afectación económica. Con respecto a cómo la inteligencia policial gestiona los riesgos, todos los agentes de inteligencia y personal policial entrevistados manifiestan que no utilizan herramientas metodológicas para realizar el análisis de riesgos en protestas sociales; solo reconocen que el análisis se realiza de manera anticipativa acudiendo a métodos como el análisis predictivo, estudio de datos históricos, geolocalización y otros. El representante de la Policía Nacional de Ecuador expresa que la identificación de riesgos incluye recopilación de información de campo y análisis de patrones delictivos y sociales, que permite construir escenarios prospectivos que evalúan la magnitud y probabilidad de los riesgos. Este enfoque

anticipativo resulta clave para la toma de decisiones; además, el representante de la DIGIMIN indica que existe una falta de personal especializado en el tratamiento de la información de la conflictividad social, que limita un análisis integral y la calidad del análisis de la información colectada.

### **2.2.2.3 Falta de estrategias integrales para la resolución de protestas sociales violentas.**

La falencia del Estado para atender las causas desencadenantes de las protestas sociales, como son el incumplimiento sistemático de los compromisos asumidos por el Estado, la ausencia física y funcional del Estado y la deficiente articulación institucional para prevenir la violencia en protestas sociales generan el caldo de cultivo para que emerjan la mayor cantidad de protestas sociales, aunado a la debilidad del Estado para cumplir con sus funciones principales como interlocutor y articulador de las acciones para resolver los mismos; situación que ocasiona que los actores en conflicto no encuentren en el Estado el elemento que empodere la resolución de las protestas; además, se evidencia la no existencia de una política pública ni un sistema funcional para la gestión de las protestas sociales violentas, Estas falencias hacen que la población asuma que la violencia es el único camino para la resolución de sus demandas y a partir de ella lograr sus objetivos, aunque hayan cruzado el umbral de la legalidad.

Por otro lado, se advierte el deficiente control del orden público por un enfoque de judicialización por parte del gobierno, antes que una resolución integral de las causas desencadenantes de la conflictividad social y una deficiente planificación de las operaciones policiales, ineficiente e inoportuna inteligencia que afecta el planeamiento y el diseño de estrategias policiales para garantizar el orden público cuando se presentan protestas sociales violentas, principalmente por una limitada capacidad en gestionar riesgos presentes en protestas sociales para una intervención policial sin costos sociales, hace que los grupos generadores de violencia en las protestas sociales se sientan

fortalecidos, porque la persistencia de las causas que generan la violencia y las falencias del Estado para resolverlos y garantizar el orden público incita a la violencia descontrolada.

### **2.2.3 Impacto de las protestas sociales violentas en el ámbito político, social y económico en la región Cusco y a nivel nacional durante el periodo del 2018 al 2023.**

Estas expresiones de violencia extrema, que ha desnaturalizado la protesta como derecho y al conflicto como oportunidad de cambio, está generando un costo social por los muertos y heridos que se han presentado, como también genera un costo económico por la paralización de actividades productivas, limitaciones para trabajar, afectación de exportaciones, de ingresos tributarios para el Estado, afectación al turismo como principal actividad económica de la región Cusco, afectación a la imagen del país en el exterior, fuga de capitales y falta de garantías de seguridad para los inversionistas actuales y potenciales, todo lo cual afecta a la ciudadanía en general.

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo (2024) y Ministerio de Salud (2024) durante el periodo de estudio, 15 personas fallecieron, de los cuales 3 se registraron en la región Cuzco, producto del bloqueo de vías, al no permitir los manifestantes el libre tránsito a las ambulancias que trasladaban de emergencia a pacientes desde una posta médica a un hospital para atenciones médica urgentes. Asimismo, según la Defensoría del Pueblo (2024) en el mismo periodo de tiempo 119 personas ha fallecido a nivel nacional, de los cuales 6 casos se registraron en el Cuzco producto del enfrentamiento entre los manifestantes con las fuerzas del orden; en esa misma línea 3235 personas han resultado heridas a nivel nacional de los cuales 184 casos se contabilizaron en el Cuzco. Y, respecto a la afectación a la economía del país producto del bloqueo de vías en el periodo 2018 a 2023, el Instituto Peruano de Economía (2023), señala que el Perú ha dejado de recaudar 1791 millones de soles por la interrupción de las actividades de producción minera, con el impacto económico que tiene para las finanzas del país, la región y las personas que directa o indirectamente están vinculada a dichas actividades económicas.

En consecuencia, es la violencia en las protestas sociales derivadas de conflictos sociales activos la responsable directa del impacto negativo en lo político, social y económico en la región Cusco y del país.



## **CAPÍTULO III: DISEÑO DEL PROTOTIPO**

Al haber identificado el problema público y analizado detalladamente las principales causas que lo generan corresponden ahora identificar una alternativa de solución con la finalidad de poder reducir los impactos generados por las causas, por lo que en este capítulo se procederá a diseñar de una manera técnica el prototipo que pueda dar solución al problema público, el mismo que se diseñará desde el ámbito policial.

### **3.1 Desafío de innovación**

En este capítulo, partiendo del problema público identificado, vulneración del derecho al libre tránsito de las personas por protestas sociales violentas en la región Cusco, periodo 2018 a 2023, habiendo realizado un análisis causal, unir la literatura, la información documental y el trabajo de campo, procedemos a proponer un desafío de innovación que busque dar solución a una causa del problema público identificado.

#### **3.1.1 Priorización de causas del problema público**

En esta oportunidad, procedemos a identificar un proyecto de desafío de innovación para asumir el problema público identificado. Este proyecto se basa en un análisis minucioso del problema público y su causalidad, buscando alcanzar una solución innovadora. Se ha identificado las causas principales aplicando los criterios de: nivel de impacto en el problema, posibilidades de modificación y ámbito normativo, desde el cual se pretende desarrollar el proyecto, conforme se considera en la matriz de las causas, la que se detalla a continuación (ver Tabla 12).

**Tabla 12****Matriz de Jerarquización de Causas**

Causas	Dimensión 1: Nivel de impacto en el problema	Dimensión 2: Posibilidades de modificación por parte de la organización	Dimensión 3: Se encuentra en el ámbito normativo de la organización, desde donde pretendo generar la intervención	Total
Protestas sociales violentas	3	1	2	7
Incumplimiento sistemático de compromisos del Estado	3	1	1	5
Ausencia física y funcional del Estado	3	1	1	5
Deficiente articulación institucional para prevenir la violencia en protestas sociales	3	1	1	5
Deficiente control del Orden Público	3	2	2	7
Deficiencias de las FFOO para mantener el orden público en conflictos sociales violentos	3	2	2	7
Deficiente e inoportuna producción de inteligencia en conflictividad social	3	2	3	8
Limitaciones en la gestión de riesgos en protestas sociales	3	3	3	9
Ausencia de estrategias integrales para el control del orden público en protestas sociales	3	1	1	5

*Nota:* Matriz elaborada siguiendo los lineamientos de la Guía para elaboración de Trabajos de Investigación, Cuarta edición, Maestría de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP de 2022; Valoración: Alto=3, Medio=2, Bajo=1

**a. Nivel de impacto sobre el problema**

Al realizar el análisis causal con la valorización correspondiente para cada causa, la sometemos a una evaluación en tres aspectos importantes: nivel de impacto que tiene la causa en el problema público identificado, posibilidad de modificación por parte de la Policía Nacional del Perú y si se encuentra en el ámbito normativo de la organización, que para el presente caso es la Policía Nacional del Perú. Se ha identificado que la causa que tiene mayor impacto es la limitación para la gestión de riesgos en conflictos sociales a partir de la inteligencia policial, al no haberse identificado la existencia de una metodología para la gestión de los riesgos que pudieran presentarse en las protestas sociales, que

principalmente son los actos de violencia que afectan directamente derechos fundamentales de las personas, como es el derecho a la vida, al libre tránsito, al trabajo, a la tranquilidad, entre otros, que propicia que los órganos operativos no tengan la información precisa, oportuna y de calidad respecto de los riesgos que se presentan en las protestas sociales violentas y, por tanto, no se puedan diseñar estrategias policiales anticipativas para reducir la violencia y su impacto negativo en la población.

**b. Posibilidad de modificación por parte de la organización**

La Dirección de Inteligencia de la PNP, como ente rector del Sistema de Inteligencia Policial – SIPOL, que lo integran 47 órganos de inteligencia de las direcciones especiales, regiones y frentes policiales, entre los cuales se encuentra la División Regional de Inteligencia del Cusco, a partir del año 2017 emprendió un proceso de fortalecimiento y modernización con la finalidad de dotar de herramientas al SIPOL para mejorar las capacidades humanas y tecnológicas y, de esta manera, maximizar la producción de inteligencia y contrainteligencia; por lo que, a partir de dicho dispositivo legal es factible que se pueda implementar productos que permitan una gestión adecuada y metodológica de los riesgos que se presentan en las protestas sociales violentas.

**c. Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual se pretende generar la intervención**

La causa identificada como limitaciones para la identificación, análisis y evaluación de los riesgos que se presentan en las protestas sociales violentas se encuentra dentro del ámbito de las funciones de la Dirección de Inteligencia como ente rector del Sistema de Inteligencia Policial – SIPOL, conforme se encuentra contemplado en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267 – Ley de la PNP, aprobado por Decreto Supremo N° 026-2017-IN, en su artículo 24, inciso 14, en el cual se establece que la DIRIN PNP desarrollará y estandarizará los procesos para el cumplimiento de sus funciones; asimismo, el inciso

22 señala que tiene como función dictar los instrumentos técnicos necesarios para el funcionamiento del SIPOL; siendo factible que al amparo de dicha norma se dicten los instrumentos técnicos respectivos que regulen la gestión de riesgos en protestas sociales, incorporando metodologías amparadas en estándares de calidad internacional y nacional que coadyuvarán a gestionar los riesgos que pueden presentarse en las protestas sociales con un alto grado de fiabilidad. Por lo tanto, construir una innovación generará mejorar los procesos para la producción de inteligencia.

### **3.1.2 Desafío de Innovación**

De esta manera, se ha identificado la causa de mayor valorización establecida, con lo cual pasamos a transformar esta causa, que ha tenido la mayor valoración en el desafío de innovación, la misma que se expresa de la siguiente manera:

**PROBLEMA PÚBLICO:** Vulneración del derecho al libre tránsito de las personas por protestas sociales violentas en la región Cusco en el periodo 2018 a 2023.

**CAUSA SELECCIONADA DE INNOVACIÓN:** Limitaciones en la gestión de riesgos en protestas sociales violentas.

**DESAFÍO DE INNOVACIÓN:** ¿Cómo podemos mejorar en el Sistema de Inteligencia Policial la gestión de riesgos en protestas sociales violentas que vulneran el libre tránsito de las personas en la región Cusco en el periodo 2018 a 2023?

### **3.2 Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación**

Construir un desafío de innovación no es nada fácil, es un reto que demanda un conocimiento profundo del problema público, las causas que los generan, el funcionamiento de la entidad pública responsable de enfrentar el desafío de cambiar la situación negativa del problema público que afecta al ciudadano, Estos aspectos, unidos a la revisión de la teoría científica, opinión de expertos y, algo importante, el análisis de experiencias similares que se hayan puesto en funcionamiento en nuestro país como en el

extranjera que nos pueda servir de orientadores, nos servirán para plantear nuestro desafío de innovación.

A continuación, se presentan experiencias nacionales e internacionales que hemos identificado y que nos pueden servir de elementos orientadores en nuestro desafío, los cuales se detallan seguidamente:

### **3.2.1 Experiencias internacionales**

#### **a. Centro Permanente de Información y Coordinación – CEPIC de España**

El Reino de España cuenta, dentro de la estructura del Ministerio del Interior, con el Centro Permanente de Información y Coordinación – CEPIC (2020), donde se centraliza la gestión de sucesos, noticias o información generadas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o las demás instituciones públicas o entidades privadas en lo relacionado con la seguridad pública, asegurando el acceso a esta información, como a la inteligencia producida, buscando la máxima colaboración entre agencias de inteligencia, además de evitar la duplicidad de esfuerzos y de recursos y poder tomar las decisiones oportunas y adecuadas sobre seguridad pública de España (pp. 63852-63884).

La norma que crea la estructura orgánica del Ministerio del Interior crea el CEPIC, establece funciones en la gestión de la información de seguridad pública, conforme se plasma en el Anexo 9.

#### **b. El Centro de Comando y Control (CCC) de Bogotá (C4)**

Es una Plataforma tecnológica integrada para las acciones de monitoreo, análisis y respuesta ante emergencias, urgencias en materia de seguridad ciudadana; y que es extensivo para otros eventos públicos, que pueden representar riesgos de la seguridad de las personas o al normal desenvolvimiento de las actividades ciudadanas como son los espectáculos masivos, movilizaciones o protestas sociales problemáticas como las protestas sociales.

1. Componentes:

a. Infraestructura física.

- Sistema de cámaras de vídeo vigilancia.

Integración de más de 2000 cámaras de videovigilancia en espacios públicos estratégicos, con tecnología para detectar aglomeraciones masivas o comportamientos sospechosos.

- Plataforma de datos integrados.

Conexión en tiempo real con la Policía Nacional, Bomberos, Tránsito, Hospitales y otros; asimismo, el uso de la georreferenciación para visualización en mapas interactivos.

b. Procesos

- Monitoreo 24/7

Los operadores del sistema de videocámaras analizan las imágenes y reportes de los ciudadanos de emergencias.

- Alertas Tempranas

- Identificación de focos de protestas, analizando redes sociales, patrones históricos.

- Respuestas coordinadas.

Se han formulado protocolos con la finalidad de determinar movilizar a las unidades antidisturbios de la Policía Nacional, equipos médicos y de tránsito cuando hay accidentes de tránsito, entre otras situaciones de emergencias.

2. Aplicación en protestas Sociales.

- Fase preventiva

Se recurre al análisis de inteligencia prospectiva, cruzando datos de las diversas instituciones públicas involucradas en la solución de las protestas sociales, análisis de datos para determinar riesgos de violencia.

➤ Fase de Intervención.

Se establece una comunicación directa entre la CCC (C4) con las instituciones responsable de la solución de la protesta y los responsables del control del orden público, usando toda la tecnología posible (drones, cámaras de videovigilancia, agentes de inteligencia en campo, redes sociales), para evaluar el comportamiento de la protesta y determinar indicativos de violencia.

➤ Fase después de la intervención.

Emitir informes para determinar la efectividad de la intervención policial, analizar las tácticas utilizadas por los manifestantes y remitir la información a las autoridades competentes.

3. Resultados obtenidos

Según la alcaldía de Bogotá (2023) se han reducido un 40% en daños a infraestructuras durante protestas sociales y se han acortados los tiempos de respuesta a menos de 10 minutos en un 85% de los casos.

Como podemos ver, el Centro de Comando y Control (CCC) de Bogotá (C4), es un Sistema integrado, en la que se han incorporado todas las instituciones públicas responsables de la gestión de la seguridad ciudadana y de otras situaciones críticas que alteran el orden público como son la prevención de la violencia en las protestas sociales; en la que se han incorporado diversas metodologías para el análisis de datos con la finalidad de generar inteligencia prospectiva y poder anticiparse a las situaciones críticas de violencia, reduciendo de esta manera la vulneración de los derechos fundamentales de las personas y la alteración del orden público.

### **3.2.2 Experiencias nacionales**

#### **a. Programa de Alerta y Respuesta Temprana (PART) de la SGSD – PCM**

La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad - PCM (2013) hoy Secretaría de Gestión Social y Diálogo ha implementado el Programa de Alerta y Respuesta Temprana (PART), que busca gestionar la prevención de los conflictos sociales, recopilando información de todos los entes de manera anticipada que le permita acercarse a los actores en conflicto y proponer mesas de diálogo con la finalidad de habilitar canales de negociación para llegar a la resolución de los conflictos, evitando que estos escalen a un nivel que afecte a los ciudadanos y al país (p 7-13).

#### **b. Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo (SIMCO)**

La Defensoría del Pueblo (2017), desde el año 2004, ha implementado el Sistema de Monitoreo de los conflictos sociales (SIMCO) a nivel nacional, cuyo objetivo principal es recopilar la información de manera temprana de todos los conflictos que se presentan en el Perú con la finalidad de emitir los reportes para que los entes del Estado, en sus tres niveles de gobierno, puedan gestionar los conflictos, evitando que estos escalen hasta niveles que afecten gravemente a las personas y al país. Sus informes defensoriales sobre los conflictos sociales son un referente en el Perú respecto a la conflictividad social en nuestro país (00:00 – 01:40).

### **3.3 Proceso de conceptualización y prototipo inicial**

Partimos con la descripción del desafío de innovación: ¿Cómo podemos mejorar en el Sistema de Inteligencia Policial la gestión de riesgos en protestas sociales violentas que vulneran el libre tránsito de las personas en la región Cusco en el periodo 2018 a 2023? Con esa base, inmediatamente se procedió a la generación de ideas, que consistió en identificar 25 ideas de innovación mediante la metodología de lluvia de ideas, conforme se contemplan en el Anexo 10.

Luego de la generación de 25 ideas de innovación, se realizó la priorización de ellas, revisando experiencias nacionales e internacionales que guardan relación con nuestro desafío de innovación, aplicando un proceso de evaluación de deseabilidad, factibilidad, viabilidad, impacto, disrupción, conforme se expresa en el Anexo 11.

### 3.3.1 Descripción del concepto inicial de innovación

Para establecer nuestro desafío de innovación hemos pasado por un conjunto de acciones metodológicas utilizando la técnica de lluvia de ideas. Luego de priorizar las ideas más importantes, sometidas a una evaluación de deseabilidad, factibilidad, viabilidad, impacto y disrupción, seleccionamos la idea que mayor valoración arrojó en la evaluación, que en este caso ha sido el “Modelo de gestión de riesgos en conflictos sociales aplicando la metodología Bow - Tie alineado a la ISO 31010 – Análisis de riesgos e ISO 31010”, la misma que queda sustentada en la Tabla 13, que a continuación se detalla:

**Tabla 13**

*Conceptualización de la nueva idea*

Ítem	Contenido
Desafío de Innovación	¿Cómo podemos mejorar en el Sistema de Inteligencia Policial la gestión de riesgos en protestas sociales violentas que vulneran el libre tránsito de las personas en la región Cusco en el periodo 2018 a 2023?
Denominación de la solución	Modelo de gestión de riesgos en protestas sociales violentas aplicando la metodología Bow - Tie alineado a la ISO 31010 – Análisis de Riesgos e ISO 31010 – Técnicas de Evaluación de Riesgos.
Población Beneficiada de la solución	Todas las unidades policiales a nivel nacional
Descripción de la Solución	Implementación de un Sistema de Análisis de Riesgo a partir de la Plataforma Integrada de Información e Inteligencia PII3 de la DIRIN PNP aplicando la metodología Bow – Tie, que es una técnica de evaluación de riesgos que visualiza la relación entre causas y consecuencias de un evento no deseado, utilizando un diagrama en forma de corbata, articulando un árbol de fallos y de eventos, en la

Ítem	Contenido
	que se incorpora barreras preventivas y de mitigación, la misma que se encuentra alineada a las normas ISO 31000 e ISO 31010 con la finalidad de contar con un proceso técnico y metodológico para la gestión de riesgos de manera anticipada a partir de la producción de inteligencia policial, recopilando toda la información recolectada por los órganos de búsqueda del SIPOL, las Centrales de Operaciones Policiales a nivel nacional, información abierta y la internet.
Descripción Breve del Beneficio aportado	El Modelo de análisis de riesgos en protestas sociales violentas aplicando la metodología Bow - Tie alineado a la ISO 31010 – Análisis de riesgos e ISO 31010 proporciona de manera anticipada y en tiempo real los informes de riesgos por cada protesta social presente para que los órganos operativos policiales puedan efectuar el planeamiento operativo policial o diseñar las estrategias policiales para prevenir o mitigar los riesgos presentes en protestas sociales violentas.

*Nota:* Tabla elaborada siguiendo los lineamientos de la Guía para elaboración de Trabajos de Investigación, Cuarta edición, Maestría de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP de 2022.

La conceptualización de la idea de innovación está sustentada en la articulación de dos elementos básicos que se presentan ante la amenaza que representan para la seguridad pública la conflictividad social. Estos elementos son, por un lado, las protestas sociales violentas y, por otro, lograr mantener el orden público, que se expresa en que todos los ciudadanos puedan ejercer libremente sus derechos, que las actividades ciudadanas y las entidades del Estado realicen sus actividades en favor de los ciudadanos con normalidad; Sin embargo, hay que tener en cuenta que la existencia de protestas sociales encierra riesgos para la persona, la sociedad y el Estado, si estas se radicalizan y acuden a la violencia; riesgos que se parten desde el inicio del conflicto social, pasando por el proceso de resolución del conflicto, cuando no se llega a acuerdos satisfactorios para todas las partes y que desemboque en violencia, lo que generará que se vulneren derechos de las personas, siendo uno de los principales el derecho al libre tránsito y que, por conexitud, afecta a otros derechos fundamentales.

Esta situación requiere de un proceso de intervención del Estado articulada para la resolución del conflicto social, por un lado, y las acciones para evitar que el conflicto social

escale en protestas sociales violentas y se altere el orden público, Este aspecto, según la literatura analizada, no se está cumpliendo por la falta de capacidad del Estado en sus intervenciones para prevenir la violencia en protestas sociales y por las deficiencias que presenta para controlar el orden público.

Las deficiencias para el control del orden público en protestas sociales se han identificado, En primer lugar, por la ineficiente e inoportuna producción de inteligencia en la conflictividad social, teniendo en cuenta que la inteligencia policial producida a través del SIPOL genera el conocimiento útil necesario para que las Divisiones o Departamentos de Control de Multitudes, actúen en el marco de sus competencias.

En segundo lugar, por las unidades de orden público de la PNP. En tercer lugar, cuando la situación se da en una gran magnitud, que compromete a todas las unidades policiales, que puedan planificar adecuadamente las operaciones policiales, con la oportunidad debida y tomar las decisiones de acuerdo con cada contexto, requiriendo como un elemento fundamental, dentro del conocimiento útil producido, la evaluación de los riesgos que se presentan en las protestas sociales.

Analizada la dinámica de producción de inteligencia en la denominada amenaza de conflictividad social contenida en el Plan de Inteligencia Nacional – PIN que anualmente aprueba el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, se ha identificado que no existen instrumentos técnicos ni metodologías que se apliquen para la gestión de los riesgos en ninguna amenaza de manera general y en la amenaza conflictividad social de manera específica, lo que genera que los productos de inteligencia alcanzados por el SIPOL a los componentes operativos policiales no cuenten con el rigor técnico o metodológico adecuado, pese a existir normas técnicas como la ISO 31000 – Gestión de Riesgos, la ISO 31010 – Técnicas de Evaluación de Riesgos, que establecen los procedimientos básicos para gestionar técnicamente los riesgos y metodologías ampliamente conocidas que apoyan a los analistas en la identificación, análisis y evaluación de riesgos en el ámbito de la inteligencia. Lamentablemente estas no se utilizan, solamente se viene aplicando de

manera genérica el ciclo de producción de inteligencia y los informes de riesgos, los que no tienen ningún respaldo técnico ni metodológico.

En este contexto presentado, la propuesta de solución que planteamos busca intervenir en el ámbito de la inteligencia donde se genera el conocimiento para gestionar riesgos que se pueden presentar en protestas sociales que podrían alterar el orden público, que fundamentalmente son los actos de violencia como medidas de fuerza, siendo el principal el bloqueo de vías, que afecta la libre circulación de las personas, además de mercaderías y otras actividades y, por conexitud, a otros derechos.

La propuesta presentada busca una intervención primaria en la generación del conocimiento en la inteligencia policial, que persigue gestionar riesgos potenciales que pudieran presentarse en el desarrollo de una protesta social, actuar con la anticipación suficiente a los actos de violencia, buscando, mediante la aplicación de una metodología y alineada a normas técnicas nacionales e internacionales, gestionar los riesgos técnica y metodológicamente para brindar un producto de calidad denominado informe de riesgos y alcanzarlo a los comandos policiales, que toman decisiones adecuadas y oportunas respecto de cómo intervenir en una protesta social y garantizar y mantener el orden público. Con ello, se busca en todo momento reducir al mínimo la materialización de medidas de fuerza, la vulneración del derecho al libre tránsito y los costos sociales y económicos.

Esta propuesta la denominaremos Modelo de análisis de riesgos en protestas sociales aplicando la metodología Bow - Tie alineado a la ISO 31010 e ISO 31010 – Técnicas de Evaluación de Riesgos, conforme la Figura 15:

**Figura 15**

*Diagrama para la Gestión de Riesgos aplicando la metodología Bow - Tie, alineado a la ISO 31000 e ISO 31010*



*Nota:* Diagrama elaborado, según la herramienta de gestión de procesos SIPOC

La metodología Bow Tie es una herramienta gráfica y analítica para la gestión de riesgos, que se encuentra reconocida en el ámbito internacional y recomendada en la norma ISO 31010:2019, la misma que contiene técnicas formales para la evaluación de riesgos y se encuentra debidamente alineada con la norma ISO 31000:2018, la misma que establece el marco general para gestionar riesgos. La metodología Bow Tie se originó analizando riesgos en infraestructuras industriales que por su naturaleza requieren una gestión de riesgos con altos estándares de seguridad ya que está expuesta a que se presenten eventos catastróficos. Aunque sus orígenes se remontan a los años 1970, fue a partir de los años 90 que la empresa Shell International la aplicó formalmente y la popularizó como una herramienta gráfica para representar, de forma sencilla pero rigurosa, los componentes de un riesgo complejo (Skelton, 1997).

El modelo (“Bow Tie” o “corbatín”) tiene ese nombre por la forma visual que adopta el diagrama: al centro se sitúa el evento crítico (el riesgo identificado), al lado izquierdo se ubican las causas y los controles preventivos que se requieren, y al lado derecho las consecuencias si el riesgo se materializa con sus respectivos controles mitigantes a adoptarse. Esta forma de representación permite a los analistas visualizar gráficamente el flujo de las causas que pueden tener desenlaces no deseados, así como las posibles consecuencias y las medidas que deberían adoptarse para evitarlas o reducir su impacto (De Dianous & Fiévez, 2006).

El verdadero valor del modelo Bow Tie es su capacidad de integrar el análisis cualitativo y visualización gráfica del riesgo, haciendo comprensible la información compleja que pueda ser entendida por diversos niveles de usuarios, desde técnicos hasta la alta dirección de las entidades. En los últimos años su aplicación se ha expandido más allá de la industria energética y minera, actualmente es utilizada en el ámbito de la minería (BHP Billiton, Australia), la aviación civil (CAA, Reino Unido), la salud pública (NHS, Reino Unido), gestión de activos críticos (Transpower, Nueva Zelanda) y más recientemente, en la gestión pública y seguridad ciudadana (Papazoglou & Aneziris, 2003).

Otra ventaja de la metodología Bow-Tie, con relación a otras metodologías utilizadas tradicionalmente, como la matriz de riesgos o el análisis cualitativo por juicio experto, presenta múltiples ventajas pues nos permite visualizar gráficamente las relaciones causa-efecto, distinguiendo entre los controles preventivos y los mitigantes, evaluar la efectividad de cada medida, y facilitar la comunicación entre distintas entidades del Estado. En comparación con el análisis de árboles de fallos o eventos, el Bow Tie se adapta mejor a riesgos sociales complejos como los conflictos y protestas sociales, donde intervienen múltiples actores, se interrelacionan factores políticos, y se presentan dinámicas impredecibles como la violencia.

### 3.4 Prototipo final de innovación.

Habiéndose realizado un ensayo sobre el prototipo para la innovación, hemos seleccionado la técnica del Design Thinking para su conceptualización concreta y específica para llegar a un concepto final, habiendo visitado la sede de la DIRIN PNP para poder recoger in situ las inquietudes de agentes de campo, analistas y responsables de producir de inteligencia en la denominada “amenaza de conflictividad social”, información que estamos tomando en cuenta con la finalidad de clarificar la idea (ver Tabla 14).

**Tabla 14**

Prototipo inicial de innovación

<b>ÍTEM</b>	<b>CONTENIDO</b>
¿Cómo se denomina?	Modelo de gestión de riesgos en protestas sociales aplicando la metodología Bow - Tie alineado a la ISO 31010 – Análisis de Riesgos e ISO 31010 – Técnicas de Evaluación de Riesgos.
¿En qué consiste la solución?	Implementación de un modelo de gestión de riesgos a partir de la Plataforma Integrada de Información e Inteligencia PII3 administrada por la DIRIN-PNP aplicando la metodología Bow – Tie, en alineación de la ISO 31000 – Gestión de Riesgos y al ISO 31010 – Técnicas de evaluación de Riesgos, para contar con un proceso técnico y metodológico para la gestión de riesgos presentes en las protestas sociales para anticiparse a la violencia, recopilando la información generada por los órganos de búsqueda del SIPOL, las Centrales de Operaciones Policiales de todas las unidades PNP, de la Unidad Funcional de Prevención y Alertas de la Adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo, la Secretaria de Gestión Social y Dialogo de la Presidencia del Consejo de Ministros, las Oficinas de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales de los Gobiernos Regionales y Locales a nivel nacional y las obtenidas por fuente abierta a través de los medios de comunicación social y la internet, la misma que es canalizada por la Plataforma Integrada de Información e Inteligencia (PII3) y otros canales, y llega a los analistas de inteligencia quienes aplicando la metodología antes descrita emitirán un informe de riesgos que identifique plenamente los riesgos, determinen sus causas, analizaran y evaluaran los riesgos, que serán canalizados a los tomadores de

ÍTEM	CONTENIDO
	<p>decisión, en tiempo real para un adecuado planeamiento operativo en materia de control del orden público en protestas sociales y a las entidades públicas responsables de la solución del conflicto o protesta social.</p>
<p>¿Cómo describiría su solución?</p>	<p>Modelo de gestión de riesgos en protestas sociales aplicando la metodología Bow - Tie alineado a la ISO 31010 – Análisis de Riesgos e ISO 31010 – Técnicas de Evaluación de Riesgos, que permitirá al SIPOL, recoger información histórica y actual generada en todo el ciclo de inteligencia para producir inteligencia sobre el desarrollo de una protesta social, donde tendremos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un modelo implementado en el Sistema PII3 administrado por la DIRIN PNP, articulando la recopilación de información de los agentes de campo, las Centrales de Operaciones de todas las unidades policiales, de las Unidades Funcionales en Prevención y Gestión de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, PCM, Gobiernos Regionales y Locales, que permitirá ingresar la información sobre las protestas sociales.</li> <li>- Una Central de Análisis del Departamento de Producción de Inteligencia de Conflictividad Social – DEPPIAS, donde los analistas de inteligencia aplicando la metodología Bow - Tie, identificarán, analizarán y evaluarán técnicamente los riesgos por cada protesta social, generando informes de riesgos, que serán remitidos a los comandos policiales de acuerdo a la necesidad y según el nivel del usuario: 1.- Estratégicos (Alto Mando), 2.- Operacionales (Jefes de Región, Directores, Jefes de División) y 3.- Táctico (Jefes de Planeamiento Operativo y Jefes de las Unidades de Control de Disturbios, Comisarios, según el caso), para una adecuada toma de decisiones y planeamiento operativo que permita prevenir actos de violencia como el bloqueo de vías durante el desarrollo de las medidas.</li> </ul>
<p>¿Para quién es la solución?</p>	<p>La Dirección de Inteligencia y todos los órganos conformantes del Sistema de Inteligencia Policial – SIPOL</p>
<p>¿Para qué es la solución?</p>	<p>Para optimizar la identificación, análisis y evaluación de riesgos para una adecuada toma de decisiones y planeamiento operativo a fin de prevenir actos de violencia como el bloqueo de vías durante el desarrollo de las protestas sociales violentas.</p>
<p>¿Cuáles son los indicadores claves de desempeño para</p>	<p>Porcentaje de informes de riesgos generados aplicando el Modelo de análisis de riesgos en protestas sociales aplicando la metodología</p>

ÍTEM	CONTENIDO
identificar que la propuesta ha resultado exitosa?	Bow - Tie alineado a la ISO 31010 – Análisis de Riesgos e ISO 31010 – Técnicas de Evaluación de Riesgos.
¿Qué valor agrega a los usuarios respecto de lo que hoy existe?	El valor que agrega a los usuarios es que la Plataforma procesa una ingente cantidad de datos e información, estratificándola, para que los analistas en línea y en tiempo real aplicando el Modelo de análisis de riesgos en protestas sociales aplicando la metodología Bow - Tie alineado a la ISO 31010 – Análisis de Riesgos e ISO 31010 – Técnicas de Evaluación de Riesgos puedan generar los productos de inteligencia, líneas de tiempo, mapeo de actores, apreciaciones de inteligencia y los informes de riesgos evaluados técnicamente y con anticipación que permita a los niveles de decisión en la PNP diseñar las estrategias policiales correspondientes (Estratégico y Operacional) y actuar inmediatamente (Táctico) anticipándose a la violencia.
¿Por qué se indica que su propuesta es innovadora?	Es innovadora porque por primera vez se sistematizaría la información sobre las protestas sociales, incorporaría una metodología de alta calidad en análisis de riesgos a partir del Modelo de análisis de riesgos en protestas sociales aplicando la metodología Bow - Tie alineado a la ISO 31010 – Análisis de Riesgos e ISO 31010 – Técnicas de Evaluación de Riesgos que facilitaría tratar grandes cantidades de datos e información que se genera en todo el país sobre las protestas sociales de una manera técnica y metodológica.
¿Cuáles son los riesgos asociados a la solución (internos y externos)?	Los riesgos es que la PCM, Defensoría del Pueblo, Gobiernos Regionales y Locales, el Sector Interior, el Alto Mando Policial, y los comandos operacionales PNP a nivel nacional no apoyen la implementación de la propuesta.
¿Qué impactos positivos tiene la solución en su entorno?	La presente innovación mejoraría la calidad de los productos de inteligencia sobre las protestas sociales que se encuentran dentro de la denominada “amenaza conflictividad social”, que son generados por la DIRIN PNP y los componentes del SIPOL, así como acortaría los plazos para alcanzar el conocimiento generado a los comandos policiales respectivos para la toma de decisiones respecto de cómo enfrentar con la anticipación debida los actos de violencia en las protestas sociales.
¿Cuáles son las principales acciones del usuario?	Que los agentes de inteligencia de campo podrían interactuar con la plataforma desde sus teléfonos celulares y los analistas ingresarían al PII3 – Sistema SARCOS y generarían los productos de inteligencia con la mayor oportunidad posible.

ÍTEM	CONTENIDO
¿Cuáles son las principales acciones de la organización?	Acceso a la información generada por parte de los agentes de inteligencia y analistas y acceso a la inteligencia de calidad y con la máxima oportunidad a los comandos policiales
¿Quiénes son los aliados estratégicos internos?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los Analistas de inteligencia del factor social</li> <li>- Jefes de los órganos del SIPO</li> <li>- Alto Mando Policial</li> <li>- Comandos Operacionales PNP</li> </ul>
¿Quiénes son los aliados estratégicos externos?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La secretaria de Gestión Social y Dialogo de la Presidencia del Consejo de Ministros</li> <li>- Unidad Funcional de Prevención y Alertas de la Adjuntía para la Prevención de los Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo</li> <li>- Las Oficinas de Prevención y Gestión de Conflictos Sociales de los Gobiernos Regionales y Locales a nivel nacional</li> <li>- Otros componentes del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA</li> </ul>

*Nota:* Tabla elaborada siguiendo los lineamientos de la Guía para elaboración de Trabajos de Investigación, Cuarta edición, Maestría de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP de 2022.

### **3.4.1 Descripción del Prototipo final de innovación**

El prototipo final de innovación propone utilizar la metodología Bow Tie, para la identificación, análisis y evaluación de los riesgos de las protestas sociales caso por caso, enfocándose especialmente en el bloqueo de vías (corredores viales, vías nacionales, provinciales, locales, ferroviarias) que vulnera el derecho fundamentalmente al libre tránsito. Esta herramienta, que sigue los estándares internacionales ISO 31000 (Gestión del Riesgo) y ISO 31010 (Técnicas para la evaluación de riesgos), ha sido incorporada como parte del sistema de análisis de datos e información llamado PII3, el cual es gestionado por la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional del Perú.

El prototipo final de innovación se ha formulado tomando el diagrama del Corbatín (Bow – Tie), cumpliendo el siguiente proceso:

## **PRIMERA ETAPA: Nombre de la protesta social violenta**

Primero, se identificar plenamente que existe una protesta social que es susceptible de escalar a niveles de violencia. La identificación parte del acopio de información provenientes de las diversas fuentes institucionales e interinstitucionales, así como la explotación de fuentes abiertas; significando que esta etapa no solo nombra la protesta, sino que delimita el contexto geográfico, identifica a los actores involucrados, define su historial y potencial evolución hacia actos de violencia como el bloqueo de vías, entre otros.

## **SEGUNDA ETAPA: Análisis antes de la violencia en la protesta social**

a. Sub-Etapa 1: Identificación de causas de la violencia en protesta social: Es el componente más crítico del análisis de riesgos, ya que permite comprender por qué una situación de tensión podría escalar hacia actos violentos, como el bloqueo de vías, por citar uno. En el marco de la metodología Bow Tie, esta subetapa corresponde al lado izquierdo del diagrama, donde se representan todas las causas raíz que podrían originar el evento no deseado, que son codificadas como flujos de entrada al evento crítico. Desde el enfoque de la ISO 31000, identificar las causas es el primer paso del proceso de evaluación del riesgo, necesario para formular estrategias de tratamiento adecuadas y desde el punto de vista operativo la identificación de las causas debe ser realizado por el analista de inteligencia, que recopila y procesa la información proveniente de diversas fuentes.

b. Sub-Etapa 2: Evaluación de controles preventivos existentes para identificar los riesgos en las protestas sociales: En esta subetapa del modelo Bow Tie, se realiza un análisis detallado de los controles preventivos existentes orientados a evitar que las causas identificadas en una protesta social escalen hacia eventos violentos, como el bloqueo de vías. Estos controles son medidas implementadas antes del evento crítico para reducir su probabilidad de ocurrencia. Según la norma ISO 31010, estos controles deben ser identificados, evaluados y clasificados, considerando su cobertura, eficacia y oportunidad. Los controles preventivos adoptan distintas formas, dependiendo del actor que los aplique.

Por ejemplo, a nivel institucional, destacan las intervenciones tempranas de la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM, los pronunciamientos públicos de la Defensoría del Pueblo, o las acciones de prevención implementadas por los gobiernos regionales y locales. Desde el enfoque operativo policial, pueden considerarse el despliegue de unidades de inteligencia para el monitoreo anticipado, patrullaje de redes sociales, presencia disuasiva de personal policial en campo, se deben identificar las medidas de control adoptado por cada causa susceptible de escalar a niveles de violencia.

### **TERCERA ETAPA: Análisis posterior al evento violento en la protesta social**

a. Sub-Etapa 1: Análisis de Impactos de la violencia presente en las protestas sociales: El análisis de impactos es una parte clave dentro del proceso de gestión de riesgos, toda vez que permite comprender con claridad qué tanto daño ha causado un acto de violencia como el bloqueo de vías entre otros, durante una protesta social. Esta evaluación busca medir y describir cómo ese evento ha afectado a las personas, a las comunidades, a las instituciones y al propio Estado. Su comprensión ayuda a mejorar las decisiones que se tomen en el futuro, tanto a nivel estratégico como operativo y táctico. Este análisis se alinea con los principios de mejora continua propuesto por la norma internacional ISO 31000.

Para tener una visión completa sobre el particular, es importante analizar los impactos desde varios ángulos. En primer lugar, tenemos el impacto económico, que tiene una afectación directa a los daños materiales tangibles, como destrucción de infraestructura, interrupción del transporte, cierre de locales comerciales, otros.

En segundo lugar, tenemos el impacto social, que afecta directamente a la población, como la limitación del derecho a transitar libremente, dificultad para tener acceso a los servicios básicos que provee el Estado. En tercer lugar, está el impacto operativo, que afectan la capacidad de respuesta del Estado, en especial de la Policía Nacional del Perú, con relación al restablecimiento del orden público. Finalmente, se deben evaluar el impacto político, que comprende la devaluación de credibilidad de las

autoridades, el desgaste de la imagen de la institución, entre otros que tienen un impacto negativo en la gobernabilidad.

b. Sub-Etapa 2: Evaluación de controles mitigantes para contrarrestar la violencia en las protestas sociales: Cuando ocurre un acto de violencia como el bloqueo de vías durante una protesta social, es necesario aplicar una serie de medidas para mitigar sus efectos negativos. La aplicación de estas medidas se denominan controles mitigantes y son parte importante en la metodología Bow Tie. A diferencia de las acciones preventivas, que actúan sobre las causas para evitar que se desencadena la violencia durante una protesta, los controles mitigantes se usan después del evento y buscan mitigar el efecto negativo ocurrido para proteger a la población, restablecer el orden público y volver a la normalidad lo más pronto posible.

En el contexto de una protesta social con actos de bloqueo de vías, los controles mitigantes podrían incluir la habilitación de rutas alternas para asegurar la continuidad del derecho al libre tránsito de las personas; la implementación de los denominados corredores humanitarios para preservar la vida de las personas que vienen siendo trasladados por alguna emergencia médica, entre otros. Es importante evaluar si estas medidas se aplicaron a tiempo y en todas las zonas involucradas con la medida, observando su eficacia y la coordinación interinstitucional para garantizar el éxito de la misma.

Finalmente, en el modelo Bow Tie, estas acciones se muestran en el lado derecho del diagrama después del evento principal, ayudando a visualizar gráficamente y con claridad qué medidas ayudaron a mitigar la violencia y cuáles deben mejorarse.

#### **CUARTA ETAPA: Tareas para mejorar el control del riesgo**

Una vez que se ha suscitado los actos de violencia en una protesta social, se debe de realizar una evaluación generador del mismo con la finalidad de determinar si los controles preventivos y controles mitigantes que se han aplicado fueron eficaces o si presentaron fallas. El objetivo es identificar oportunidades de mejora para ir disminuyendo los errores y

fortalecer la capacidad de anticipación de la violencia frente a futuras protestas sociales. Esta fase significa el cierre del modelo de gestión de riesgos en protestas sociales aplicando la metodología Bow Tie, que tiene una relación directa con la mejora continua de la ISO 31000, conforme se explica en la Figura 16.

**Figura 16**

Diagrama General del Modelo de Gestión de Riesgos en protestas sociales aplicando la metodología Bow – Tie



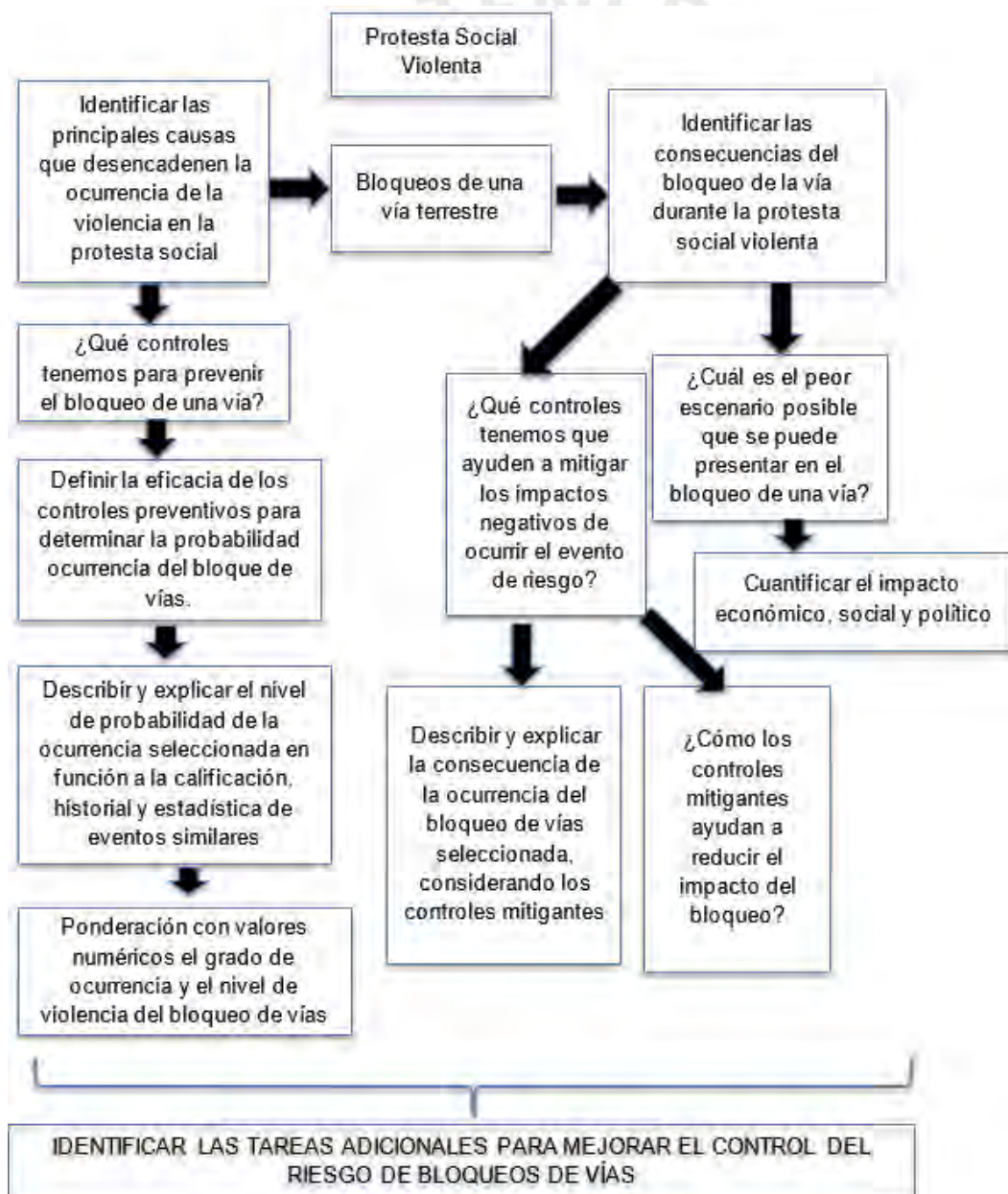
*Nota:* Elaboración propia sobre la base del contenido de la metodología Bow Tie

Teniendo en consideración que el acto de violencia más recurrente por los manifestantes en una protesta social es el bloqueo de las vías (corredores viales, nacionales, regionales, provinciales, locales, ferroviarias), que afecta gravemente el derecho al libre tránsito de las personas, se justifica plenamente la aplicación del Modelo de gestión de Riesgos en Protestas Sociales, mediante la metodología Bow – Tie en alineación con la norma ISO 31000: 2009 y la NTP IEC/ISO 31010: 2017. Esta metodología se adapta correctamente al análisis de este tipo de eventos, permitiendo advertir el riesgo

de manera gráfica y técnica. A continuación, se presenta su aplicación práctica para el caso de una protesta social con bloqueo de vías, conforme se aprecia en la Figura 17; además, el prototipo final se ha profundizado con una matriz aplicando la metodología Bow Tie al problema público materia de investigación contemplada en el Anexo 12.

**Figura 17**

Prototipo Final de Innovación: Modelo de Gestión de Riesgos en protestas sociales para un riesgo identificado más recurrente (bloqueo de vías) aplicando la metodología Bow – Tie.



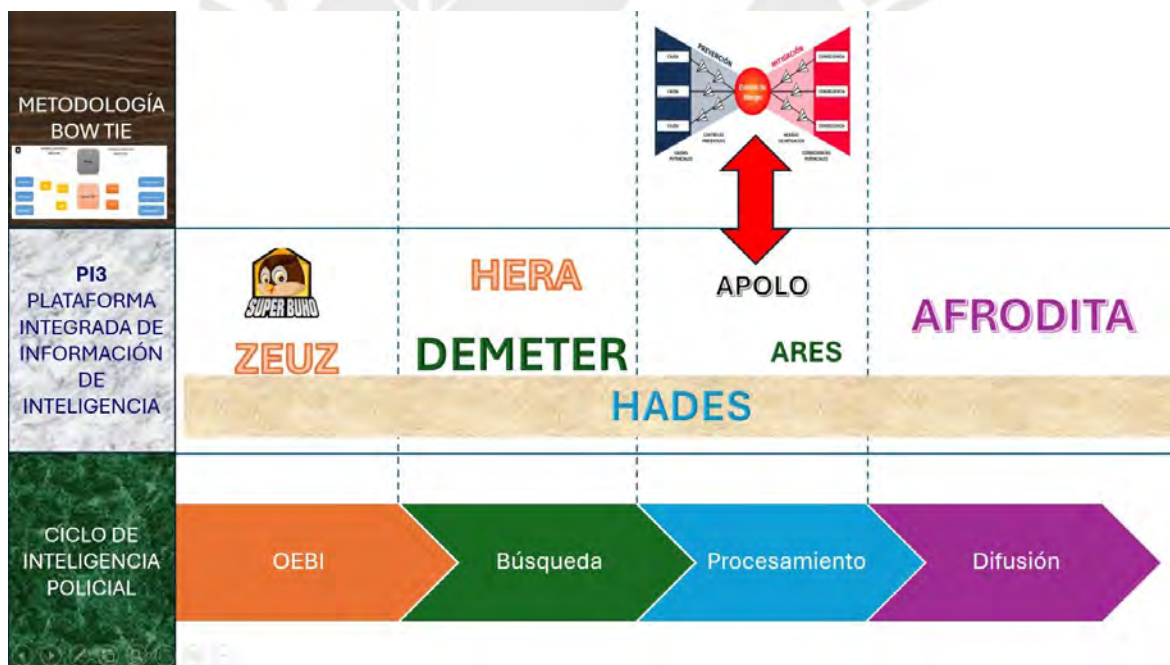
Nota: Elaboración propia sobre la base del contenido de la metodología Bow Tie

### 3.4.2 Proceso de adaptación técnico del prototipo final de innovación a la plataforma integrada de información e inteligencia PI3

El proceso de adaptación técnico del prototipo final de innovación se encuentra alineado a los diversos aplicativos que conforman la Plataforma Integrada de Información e Inteligencia PI3, sobre la base de las fases del ciclo de Inteligencia policial, como se aprecia en la figura 18.

Figura 18

Proceso de adaptación técnica del prototipo final de innovación en la Plataforma Integrada de Información e Inteligencia – PI3



Nota: Figura adaptada de la Plataforma Integrada de Información de Inteligencia de la DIRIN-PNP y articulado al ciclo de producción de inteligencia.

La Plataforma Integrada de Información de Inteligencia de la DIRIN-PNP (PI3), es un sistema integrado, conformado por una estructura tecnológica que permite interconectar todos los órganos de inteligencia de la PNP; las centrales de operaciones policiales, la información proporcionada por otras entidades de la administración pública, información

de fuente abierta y de la Internet, con la finalidad de ser procesada con la finalidad de obtener productos de inteligencia que se difunden a los comandos policiales. Dentro del ciclo de inteligencia se identifican dos subprocesos denominados Tratamiento de Información y Procesamiento de Información.

En el subproceso de Tratamiento de Información se registran toda la información plasmada en documentos físicos o virtuales que se obtienen del SIPOL, de las Centrales de Operaciones Policiales a nivel nacional, otras entidades de la administración pública, fuente abierta y la internet que ingresan al ciclo de inteligencia, donde es desglosada para su análisis e interpretación, al término del cual se obtiene un producto denominado Referencias de Inteligencia que es un reporte consolidado de una Entidad, respecto a un hecho, evento, persona, organización.

Una vez que se ha procedido al tratamiento de la información, esta información es utilizada por el analista para el procesamiento de mayor rigor para la obtención de un documento de inteligencia denominado Apreciación de Inteligencia. El informe de evaluación de riesgos, es formulada por el analista en base al documento de referencia aplicando el ciclo de producción de inteligencia.

Al respecto, la pregunta clave es ¿Dónde podría integrarse la metodología Bow Tie a la PI3?, verificando el funcionamiento del PI3, conforme a la figura 18, podemos ver que se puede incorporar en la etapa de procesamiento de la información, respecto a la información que se tiene sobre cada protestas sociales, se procederá a identificar plenamente el riesgo, siendo el principal los actos de violencia, la cual determinamos las causas y las acciones preventivas que puedan aplicarse y luego se identifican las consecuencias que puedan presentarse en base al riesgo identificado; así como, las acciones de mitigación que deberán aplicarse para disipar el riesgo o sus consecuencias; el cual en la plataforma se presentará en un gráfico para ser visualizado por todo el equipo de análisis y es en base a dicho gráfico que se formulará el Informe de Evaluación de Riesgos, el mismo que será difundido a las unidades policiales para que lo utilicen en el

planeamiento de las operaciones policiales con anticipación al desarrollo de la protesta social y por ende de los actos de violencia que podrían surgir en la protesta social.

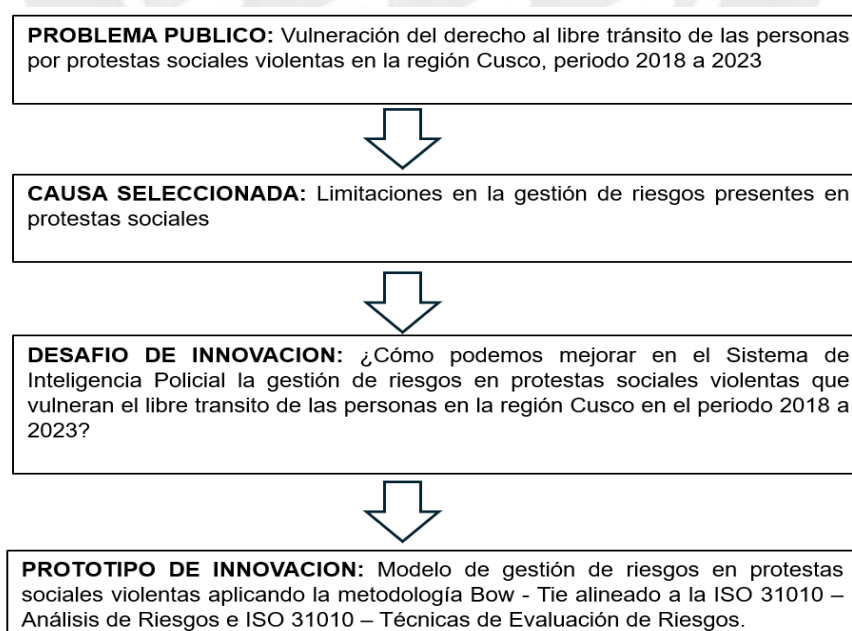


## CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD DEL PROTOTIPO

Para llegar a este nivel, en primer término, se definió el problema público, luego se identificaron sus causas, se seleccionó a una de ellas y, a partir de la misma, se formuló el desafío de innovación. Seguidamente un ejercicio de generación de ideas y su priorización, se seleccionó la mejor, se propuso un prototipo de innovación que pueda solucionar el problema público; entonces, corresponde realizar el análisis de deseabilidad, factibilidad y viabilidad, para demostrar que el prototipo de innovación puede ser implementado en el SIPOL, siendo uno de sus componentes la División Regional de Inteligencia del Cusco y, de esta manera, proporcionar Informes de Riesgos a los comandos policiales para la toma de decisiones en el diseño de estrategias y el planeamiento operativo, que permita un óptimo control del orden público que coadyuve a reducir la violencia en protestas sociales y, por ende, disminuir la vulneración del derecho al libre tránsito (ver Figura 18).

**Figura 19**

*Proceso de generación del prototipo de innovación*



*Nota:* Diagrama elaborado, sobre el contenido del concepto inicial de innovación

#### **4.1 Análisis de Deseabilidad.**

Para poder efectuar un exhaustivo análisis y determinar la deseabilidad del proyecto, es importante tener que evaluar la receptividad, aceptación y el interés que despierte en los actores que tengan interés; asimismo, tenemos que tomar en cuenta que el proyecto se encuentre alineado a las necesidades del Sistema de Inteligencia Policial – SIPOL y de las unidades policiales responsables del control del orden público. Para este efecto, tendremos en cuenta lo siguiente:

- a. Relevancia del problema público. La vulneración del derecho al libre tránsito de las personas es un problema de una gran significación en la persona de manera individual, de la sociedad en su conjunto y del Estado, por las implicancias que estas tienen en el ejercicio de este derecho y por conexitud de otros derechos que se ejercen cuando hay libertad de tránsito de las personas, del normal desenvolvimiento de las actividades ciudadanas y de las entidades estatales para la provisión de bienes y servicios públicos.
- b. La aceptación del proyecto por parte de los actores. Es indispensable contar con la aceptación de los actores que tienen interés en el proyecto, la cual mejorará la gestión de riesgos identificados en los conflictos sociales.
- c. Impacto esperado. Al respecto, se espera que, al implementarse el proyecto, se obtenga como resultados los Informes de Riesgos de calidad con la aplicación de una base metodológica y alineada a normas técnicas nacionales e internacionales; los mismos que se busca generar con anticipación a que se desencadenen actos de violencia en los conflictos sociales y, de esta manera, coadyuvar a la reducción de los actos de violencia y, por ende, la vulneración de del derecho al libre tránsito de las personas por los espacios públicos.
- d. Alineamiento a las Políticas Públicas. El presente proyecto se encuentra alineado a la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional Objetivo Priorizado Ministerio de Defensa: Garantizar el normal funcionamiento de las instituciones políticas – jurídicos – social del país. Asimismo, se encuentra articulado al planeamiento estratégico, como es el PEDN al 2050, en el O.N. 04: Garantizar una sociedad justa, democrática, pacífica y un Estado efectivo al servicio de las personas, en base al diálogo, la concertación

nacional y el fortalecimiento de las instituciones; el PESEM MININTER al 2030, en el OE03: Reducir los daños generados por los conflictos sociales a nivel nacional; el PEI PNP 2022 – 2024 en el OE02: Disminuir la incidencia de actos violentos en conflictos, protestas y movilizaciones sociales a nivel nacional en salvaguarda de la población y del Programa Presupuestal 139.

Seguidamente, procedemos a plantearnos las siguientes interrogantes: ¿Qué entidades de la Policía Nacional del Perú involucra el presente proyecto? ¿Cuál es la influencia que ejercen los actores que involucra el proyecto? ¿Los actores que comprende el proyecto lo desean implementar?

A continuación, procedemos a dar respuesta a las interrogantes planteadas. Así, tenemos a las entidades de la PNP que involucra el presente proyecto, que son las siguientes:

- Comando de Operaciones Policiales – COMOPPOL
- Dirección de Inteligencia – DIRIN PNP y sus unidades orgánicas
- División Regional de Inteligencia Cusco
- Región Policial Cusco – REGPOL CUSCO
- División de Orden y Seguridad - Región Policial Cusco – DIVOPUS REGPOL CUSCO
- Departamento de Control de Disturbios del Cusco – DEPCODIS CUSCO

Seguidamente, procedemos a realizar el análisis de deseabilidad, sometiéndola a la evaluación de actores de las entidades que involucra el proyecto para determinar su nivel de influencia y deseabilidad, conforme se detalla a continuación:

**Tabla 15***Matriz del análisis de deseabilidad*

<b>Actores</b>	<b>Nivel de Influencia</b>	<b>Nivel de Deseabilidad</b>
Personal de Monitoreo de conflictos sociales de COMOPPOL	ALTO	ALTO
Director de la DIRIN PNP	ALTO	ALTO
División de Producción de Inteligencia DIRIN	ALTO	ALTO
Departamento de Producción de Inteligencia en Asuntos Sociales DIRIN PNP	ALTO	ALTO
División de Seguridad Digital DIRIN PNP	ALTO	ALTO
División Regional de Inteligencia Cusco	ALTO	ALTO
División de Orden y Seguridad Cusco	MEDIO	ALTO
Departamento de Control de Disturbios Cusco	MEDIO	ALTO

*Nota:* Tabla elaborada siguiendo los lineamientos de la Guía para elaboración de Trabajos de Investigación, Cuarta edición, Maestría de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP de 2022

A continuación, dando respuesta a la segunda interrogante, se observa que el Comando de Operaciones Policiales, la Dirección de Inteligencia y sus unidades orgánicas y Divisiones que conforman el Sistema de Inteligencia Policial tienen un nivel de influencia alto para la implementación del proyecto de innovación, pues la intervención se realizará a partir de la Dirección de Inteligencia y que abarca para todo el Sistema de Inteligencia Policial – SIPOL. Como se puede ver, el nivel de influencia es directa, pues no requerirá de otra instancia para iniciar y ejecutar el proceso de implementación del proyecto de innovación propuesto.

Respecto de la tercera interrogante, todos los entrevistados coinciden en que es necesario la implementación del proyecto porque en la actualidad la inteligencia policial no cuenta con un proceso estandarizado para la generación de los informes de riesgos, no se aplica alguna metodología para el análisis y evaluación de los riesgos en ninguna amenaza

y menos que se encuentre alineado los procesos y procedimientos de gestión de riesgos a las normas ISO 31000 o ISO 31010.

#### **4.2 Análisis de Factibilidad.**

Para realizar el análisis de factibilidad y siguiendo los aspectos establecidos por la Guía para elaborar trabajos de investigación, se plantearon una serie de preguntas que permitirán implementar la solución planteada. Por ello, a continuación, se procede a responder dichas interrogantes:

##### **¿Cuáles son las capacidades que tiene la organización para la implementación de la solución?**

La solución planteada se debe implementar a partir de la Dirección de Inteligencia de la PNP, por ser la estructura organización de la PNP responsable de la producción de inteligencia a nivel nacional y responsable de dirigir y administrar el Sistema de Inteligencia Policial – SIPOL, que involucra sistémicamente a todas las Divisiones, Departamentos o Secciones que producen inteligencia dentro de la PNP.

Dentro del análisis documental efectuado, así como del trabajo de campo realizado, se ha podido identificar que la DIRIN-PNP produce inteligencia sobre la base de las amenazas establecidas en el Plan de Inteligencia Nacional – PIN, siendo una de las amenazas la Conflictividad Social. Esto se ejecuta a través del Departamento de Producción de Inteligencia en Asuntos Sociales – DEPPIAS de la División de Producción de Inteligencia – DIVPRINT; asimismo, ejerce la rectoría del Sistema de Inteligencia Policial – SIPOL, amparada en el artículo 24 del Reglamento del Decreto Legislativo N°1267 – Ley de la PNP, en los siguientes numerales: el 14, que establece como función desarrollar y estandarizar el proceso de inteligencia para el cumplimiento de sus funciones; el 18, que establece el fomentar la investigación y el desarrollo tecnológico en apoyo de las actividades de inteligencia que desarrolla el SIPOL; y el numeral 22, que establece la de formular y proponer los documentos técnicos normativos para regular el SIPOL a nivel

nacional. Uno de los instrumentos técnicos es la Directiva N° 02-23-2018-COMGEN-PNP/DIRIN-B, aprobada por RCG N°159-2018-COMGEN/EMG-PNP, del 24 de noviembre de 2018, que regula el funcionamiento del SIPOL. Como podemos ver, la DIRIN-PNP cuenta con las capacidades normativas para la implementación de la solución planteada, sin requerir autorizaciones o disposiciones de otro nivel.

### **¿Con qué tecnología cuenta la organización para la implementación de la solución?**

La DIRIN-PNP cuenta con el equipamiento tecnológico necesario para implementar la solución planteada, en la Plataforma Integrada de Información e Inteligencia de la PNP denominada “PI3”, por donde interoperabilizan todos los órganos de inteligencia de la PNP y único canal de comunicación por donde ingresan datos, información e inteligencia (input), y luego sale la información hacia los usuarios (output). En dicha plataforma, según lo informado por el experto entrevistado, es técnicamente posible la incorporación de la metodología Bow – Tie para la gestión de los riesgos por parte de los analistas de inteligencia de la DIRIN-PNP y del SIPOL.

### **¿Qué tiempo puede disponer la organización para implementar la solución?**

Para la implementación de la solución planteada se requerirá de la implementación del Modelo de Gestión de Riesgos en Protestas sociales con la metodología Bow – Tie en la Plataforma Integrada de Información e Inteligencia – PI3 en un lapso de 2 meses, tiempo necesario para que los especialistas en tecnología lo integren, precisando además que la DIRIN PNP, a través de la División de Seguridad Digital, cuenta con el personal técnico especializado para la integración del Modelo a la Plataforma Tecnológica. Simultáneamente, se debe de llevar a cabo un curso de capacitación que comprenda los siguientes módulos: 1.- Gestión de Riesgos según el ISO 31000 ( 1 semana académica), 2.- Técnicas en Evaluación de Riesgos según el ISO 31010 (2 semanas académicas), 3.- Metodología Bow- Tie (2 semanas académicas), y 4.- Modelo de Gestión de riesgos en

conflictos sociales utilizando la metodología Bow – Tie y alineado a la ISO 31000 – Gestión de Riesgos y la ISO 31010 – Técnicas de Evaluación de Riesgos (2 semanas académicas). En consecuencia, todo el programa de capacitación se implementará en 6 semanas académicas; además; se requiere de un mes de un programa de socialización, coordinación y capacitación a todos los analistas del DEPPIAS-DIVPRINT-DIRIN-PNP y 2 analistas de los componentes SIPOL (29 Divisiones Regionales de Inteligencia a nivel nacional y Divisiones de Inteligencia DIRNOS, DIRSEINT, DIRSEEST, DIROES, DIVPOLCARR relacionadas con el orden público) de estos con los usuarios; con la finalidad de que la solución se implemente desde la obtención de información – Identificación de los riesgos – Análisis de los riesgos identificados – Evaluación de los riesgos analizados – Generación del Informe de Riesgos – Difusión de los Informes de Riesgos a los usuarios – Seguimiento del Tratamiento de los riesgos – Retroalimentación del proceso aplicado a cada protesta para introducir mejoras. Por lo expuesto, en una línea de tiempo en un plazo de 5 meses, la DIRIN-PNP puede implementar la solución planteada.

### **¿Cómo se financiará la implementación de la solución?**

La DIRIN PNP, para la ejecución de actividades de inteligencia, contrainteligencia y seguridad digital, cuenta con recursos económicos asignados por el tesoro público denominados “Recursos Especiales para actividades de inteligencia”, los cuales se encuentran articulados a programas presupuestales, habiéndose identificado que cuenta con recursos especiales para actividades de inteligencia del Programa Presupuestal 139: Reducción de la incidencia de conflictos, protestas y movilizaciones sociales violentas que alteran el orden público, los cuales perfectamente se pueden utilizar para la implementación de la solución planteada.

### **¿Existen limitaciones para la implementación de la solución?**

Conforme ha quedado explicado, no se identifican limitaciones de carácter normativo, teniendo en cuenta que la DIRIN-PNP no requiere autorización de nivel superior

para implementar la solución, pues las normativas con que actualmente cuenta son suficientes para la implementación. No se han identificado limitaciones operativas, ya que los procesos de inteligencia actualmente implementados pueden incorporar metodologías que generen valor agregado a la producción de inteligencia o que lo hagan más eficiente con el personal de inteligencia con que cuenta incluido el SIPOL. Con respecto a limitaciones técnicas, se cuenta con el personal técnico especializado para la producción de inteligencia en materia de conflictividad social; lo que hará el modelo es mejorar los procesos, procedimientos, la calidad e impacto de los productos de inteligencia generados. Igualmente, no se han identificado limitaciones tecnológicas porque la implementación de la solución se hará a partir de la Plataforma Integrada de Información e Inteligencia – PI3, que actualmente se encuentra implementada, no requiriéndose tecnologías adicionales.

#### **¿Se requiere alianzas o convenios para implementar la solución?**

Para la implementación de la solución planteada en la DIRIN-PNP, y dentro del Sistema de Inteligencia Policial – SIPOL, no se requiere la suscripción de convenios para su implementación; es suficiente la decisión del Director de la DIRIN – PNP, Titular del componente de inteligencia de la PNP y ente rector del SIPOL. Con respecto a la implementación de la solución a nivel de las unidades operativas de la PNP, no se requiere la suscripción de convenios, pues requiere la disposición de la Comandancia General de la PNP y el Comando Operativo Policial para su articulación.

#### **4.3 Análisis de Viabilidad.**

A través del análisis de viabilidad se busca determinar si la solución planteada es sostenible económicamente en el tiempo y si cuenta con una fuente de financiamiento estable que garantice el flujo de recurso financieros; por lo que se plantearon las siguientes interrogantes:

### ¿Cuál es el costo del prototipo de innovación?

La implementación de la solución planteada se inicia con la incorporación del Modelo de Gestión de Riesgos en Conflictos Sociales con la metodología Bow – Tie en la Plataforma Integrada de Información e Inteligencia – PI3 (adquisición de software Bow - Tie corporativo). Seguidamente, con la capacitación de todos los analistas del DEPPIAS-DIVPRINT-DIRIN-PNP, además de 2 analistas de inteligencia por cada División Regional de Inteligencia a nivel nacional y 2 analistas de las Divisiones de Inteligencia de la DIRNOS, DIRSEINT, DIRSEEST, DIROES y DIVPOLCARR, unidades especializadas vinculadas al control del orden público, totalizando 80 analistas de inteligencia que abarca el SIPOL y la culmina con el proceso de socialización e integración con las unidades operativas responsables de diseñar o rediseñar estrategias para el control del orden público en conflictos sociales y realizar el planeamiento necesario para la ejecución de operaciones policiales que se plasman en los Planes u Ordenes de Operaciones que contienen las Apreciaciones de Situación de Inteligencia y los Informes de Evaluación de Riesgos; estableciéndose una estructura de costos necesarios para su implementación:

**Tabla 16**

*Estructura de Costos para implementar la solución planteada*

<b>Concepto de gastos</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Costo Unitario</b>	<b>Costo Total o Costo anual</b>
Adquisición de Software Bow – Tie corporativo	1	S/ 150 000.00	S/ 150 000.00
Integración del modelo al PI3	1	S/ 50 000.00	S/ 50 000.00
Curso de Capacitación total para 80 analistas de inteligencia	1	S/ 1 500.00	S/ 120 000.00
Proceso de socialización y sensibilización del modelo con los decisores y usuarios	1	S/ 40 000	S/ 40 000.00
<b>COSTOS TOTALES</b>		<b>S/ 360 000.00</b>	

## ¿Cuál es la fuente de financiamiento que garantice su sostenibilidad?

Para cubrir los gastos que demande la implementación de la solución planteada y garantizar su sostenibilidad en el tiempo del proyecto, la Dirección de Inteligencia de la PNP tiene asignado recursos del tesoro público, conforme se describe a continuación.

### Tabla 17

*Fuente de financiamiento: Programa Presupuestal 0139: Reducción de la incidencia de conflictos, protestas y movilizaciones violentas que alteran el orden público*

Sector 007: INTERIOR. Pliego 007: Ministerio del Interior Unidad Ejecutora 002-26: Dirección de Economía y Finanzas PNP. Genérica 5-25: Otros Gastos. Sub Genérica 2: Subvenciones a Personas Naturales. Detalle Sub Genérica 1: Subvenciones Financieras. Específica 1: Subvenciones Financieras. Detalle Específica 1: A otras Personas Naturales. Categoría Presupuestal 0139: Disminución de la incidencia de los conflictos, protestas y movilizaciones violentas que alteran el orden público. Producto/Proyecto: 3000764: Eventos Públicos Vigilados y Controlados. Actividad/Acción de inversión/Obra 5006220: <b>ACTIVIDADES DE INTELIGENCIA PARA OBTENER INFORMACIÓN DE POSIBLES RIESGOS</b> <b>PIA: S/ 1,080,000.00</b>
--

*Nota: Tabla elaborada, con los datos extraídos del Programa Presupuestal 139 según la Consulta amigable del MEF. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>*

Como se puede observar, se cuenta con una fuente de financiamiento del tesoro público dentro del Programa Presupuestal 0139, con fondos asignados anualmente en el presupuesto público, para la ejecución de actividades de inteligencia a fin de obtener información sobre posibles riesgos de conflictos, protestas y movilizaciones que alteran el orden público, de los cuales se pueden disponer para la implementación del proyecto; cuyo retorno se verá reflejado en la calidad de los productos de inteligencia producidos (Apreciación de Situación de Inteligencia e Informe de Riesgos), con la anticipación suficiente para que los órganos operativos policiales responsables del control del orden público diseñen o rediseñen sus estrategias y realicen un planeamiento policial, que coadyuvará a reducir la violencia y sus efectos negativos presentes en los conflictos sociales y, por ende, reducir la vulneración del derecho al libre tránsito de los ciudadanos.

## CONCLUSIONES

1. El derecho al libre tránsito de las personas se encuentra consagrado en la Constitución Política del Perú y es parte esencial de la dignidad humana, al permitir desplazarse libremente y ejercer los demás derechos que le asisten; su vulneración genera impactos negativos en la persona, la sociedad y el Estado por los impactos que tienen en la seguridad individual, la seguridad pública y el desarrollo de nuestro país.
2. Una de las principales causas de la vulneración del derecho al libre tránsito de las personas en nuestro país es la presencia recurrente de actos de violencia en protestas sociales a nivel nacional de manera general y en la región Cusco de manera específica, producto del incumplimiento sistemático de compromisos del Estado, la ausencia física y funcional del Estado y la deficiente articulación institucional para prevenir la violencia en protestas sociales; además, tenemos el deficiente control del orden público en protestas sociales por las deficiencias de las fuerzas del orden para asegurar un control efectivo del orden, una deficiente e inoportuna producción de inteligencia principalmente por las limitaciones en gestionar los riesgos presentes en las protestas sociales y falta de estrategias integrales para el control del orden público, lo que genera alta vulnerabilidad de derechos de los ciudadanos, entre los que se encuentra el derecho al libre tránsito.
3. Según lo que arroja la información recolectada del problema público identificado “vulneración del derecho al libre tránsito de las personas por protestas sociales violentas en la región Cusco en el periodo 2018 a 2023”, los actos de violencia presente en protestas sociales a nivel nacional y en la región Cusco, en el periodo de estudio, se han incrementado de manera alarmante, siendo la medida de fuerza más recurrente el bloqueo de vías de comunicación, lo que afecta directamente el desplazamiento de las personas y también otros derechos fundamentales; además, del impacto económico significativo y una afectación a la imagen del Perú como un país seguro para las inversiones y el turismo.
4. Se ha identificado que la inteligencia policial no cuenta con una metodología que le permita gestionar riesgos que se presentan en protestas sociales, lo que redundaría en que

los responsables operativos no cuenten con informes de riesgos con la información suficiente y necesaria, con alta calidad de análisis y con la oportunidad debida. Esto afecta la toma de decisiones, el diseño de estrategias o el planeamiento operativo, lo que genera que la intervención policial sea más reactiva que preventiva y que exista un elevado costo social al momento de restablecer el orden por la violencia presente en protestas sociales.

5. El proyecto de Innovación planteado, denominado “Modelo de gestión de riesgo en conflictos sociales con la aplicación de la metodología Bow – Tie y alineada a la ISO 31000 – Gestión de Riesgos y la NTP IEC/ISO 31010:2017”, busca incorporar una metodología en la gestión de riesgos en las protestas sociales a partir de la inteligencia policial, con la finalidad de contar con informes de riesgos donde se haya identificado, analizado y evaluado rigurosamente los riesgos, para que los responsables del planeamiento operativo puedan diseñar estrategias adecuadas, contando para ello con mayor información y en la oportunidad debida, que permitan reducir la vulneración del derecho al libre tránsito.

6. El prototipo de innovación ha superado el análisis de deseabilidad, con la participación de los actores del SIPOL y los mandos operacionales responsables del control del orden público en protestas sociales, quienes han coincidido que es de vital importancia su implementación para mejorar la gestión de riesgos a partir de la inteligencia policial y se pueda diseñar las mejores estrategias policiales con miras a enfrentar la violencia y reducir su impacto en las personas.

7. El prototipo de innovación ha pasado el análisis de factibilidad, en la que ha quedado demostrado que la solución planteada es posible implementarlo desde la DIRIN PNP y replicarlo al SIPOL; al no necesitar autorización de un nivel superior, no hay limitaciones normativas, operativas, financieras, culturales o de otra índole.

8. El prototipo de innovación ha sido sometido a un análisis de viabilidad, al contar la DIRIN PNP con recursos del Programa Presupuestal 0139: Reducción de la incidencia de conflictos, protestas y movilizaciones violentas que alteran el orden público, que le dará sostenibilidad en el tiempo.

## RECOMENDACIONES

1. Corresponde al Estado adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio del derecho al libre tránsito de las personas, reduciendo las condiciones que lo vulneran y los impactos negativos que esto genera en las personas, la sociedad en su conjunto y el normal funcionamiento de la administración pública.
2. Que el Estado apruebe una política multisectorial de prevención de conflictos y protestas sociales para articular todos los esfuerzos de las entidades públicas y la sociedad civil, garantizando que sus intervenciones se orienten a contrarrestar las causas que generen los conflictos que luego escalan en protestas y evitar que estos lleguen al nivel de violencia que vulneran derechos de las personas; asimismo, que se implemente un sistema funcional en prevención de conflictos y protestas sociales, para establecer plenamente las responsabilidades de los actores estatales involucrados en la solución y en el control del orden público.
3. Es imprescindible que la inteligencia policial adecúe sus procedimientos en gestión de riesgos en conflictos y protestas sociales de manera técnica, incorporando metodologías efectivas utilizadas por entidades públicas y privadas nacionales y extranjeras relacionadas con la seguridad pública, de manera que se puedan emitir informes de riesgos con mayor rigor técnico, alta calidad analítica, que orienten a los componentes operativos con la anticipación debida a diseñar mejores estrategias para reducir el impacto en los ciudadanos, el personal policial y las operaciones de la violencia que se presentan en protestas sociales.
4. Se recomienda incorporar el Modelo de gestión de riesgo con la aplicación de la metodología Bow – Tie y alineada a la ISO 31000 – Gestión de Riesgos y la NTP IEC/ISO 31010:2017, en la conflictividad social a partir de la Plataforma Integrada de Información e Inteligencia – PI3 de la DIRIN-PNP, para optimizar la inteligencia policial, las operaciones policiales y reducir la vulneración del derecho al libre tránsito.

5. El prototipo de innovación, al ser aplicado para gestionar los riesgos en las protestas sociales, puede ser adaptado para hacer frente a las otras amenazas contempladas en el Plan de Inteligencia Nacional – PIN a cargo de la DIRIN PNP y el SIPOL, lo que le da un valor agregado a la solución planteada.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abad, M.H. (2021). La Vulnerabilidad. Su enfoque desde el Derecho Privado. *Revista Sociedad & Tecnología*, 4(S2), 638-653. 10.51247/st.v4iS2.175.  
<https://institutojubones.edu.ec/ojs/index.php/societec/article/view/175>
- Alcaldía de Bogotá (2023). "Modelo de Gestión del CCC Bogotá". [Disponible en su web oficial].
- Álvarez, P.A., Cáceres, E.M., & Torres, J.J. (2024). Inadecuada delimitación de funciones de los órganos de inteligencia con respecto a las actividades de investigación criminal. *Revista Escpogra PNP*. 3(2), 81-97. 10.59956/escpograpnpv3n2.7.  
<https://revistaescpograpnp.com/ojs/index.php/1/article/view/75>
- Aparicio, R. K. (2024). Crítica a la jerarquización y ponderación de derechos fundamentales desde una perspectiva armonizadora. *Revista de Derecho Político*, (119), 187-213. 10.5944/rdp.119.2024.40415.  
<https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/40415>
- Bobadilla, P. A. (2020). El desarrollo de la conflictividad social y política en actividades extractivas y su influencia en la gestión del agua: Discursos de desarrollo y posición de los actores de la región norte de Cajamarca en el Perú. *Revista AYT-WAL*, (15), 57-72. 10.17561/at.15.4647.  
<https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma/article/view/4647>
- Castilla, J.G., Benavides, A.M., y Haro, M.R. (2023). La conflictividad social frente a los bienes públicos: entre el derecho a la protesta y el uso público.1(4). 1-13. 10.59956/escpograpnpv4n1.1.  
<https://revistaescpograpnp.com/ojs/index.php/1/article/view/16>
- Cenzano, J. C. (2023). El Derecho a la Libertad de Tránsito en las sentencias del Tribunal Constitucional del Perú: ¿qué reflejan estas sentencias en los casos en que se ha vulnerado este derecho fundamental? *La Voz Jurídica. Revista de Derecho de la*

- UARM, (3), 271–285.  
<https://revistas.uarm.edu.pe/index.php/lavozjuridica/article/view/333>
- CEPLAN (2022). Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2050. <https://www.ceplan.gob.pe/>
- Congreso Constituyente Democrático (1993). Constitución Política del Perú. Diario Oficial *El Peruano* de 30 de diciembre de 1993.  
<https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru>.
- Congreso de la república (1979). Constitución Política del Perú. Diario Oficial *El Peruano* de 12 de julio de 1979.  
[https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1979/Cons1979\\_TEXTO\\_CORREGIDO.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1979/Cons1979_TEXTO_CORREGIDO.pdf).
- Coser, L. (1961). Las funciones del Conflicto Social. Fondo editorial de Cultura económica de México. [Físico].
- Cotrina, A. (2021). Gestión de conflictos sociales en el Perú: Fallas en la coordinación interinstitucional y su impacto en las protestas violentas. *Revista Ciencia Política y Gobierno (PUCP)*. 8(15). 45-72.
- Chávarro, L. A. (2018). Riesgo e incertidumbre como características de la sociedad actual: ideas, percepciones y representaciones. *Revista Reflexiones*, 97(1), 65-75.  
10.15517/rr.v97i1.31509.  
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/31509>
- Coll, A.R., Betancourt, V. y Restrepo R.D. (2024). Asistencia Militar y Militarización: una aproximación distintiva frente al restablecimiento del orden constitucional en el marco del legítimo derecho a la protesta social. *Revista de derecho político*. (119). 317-339. 10.5944/rdp.119.2024.40425.  
<https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/40425>
- Cremades, Á., & Cancelado, H. (2021). La inteligencia como organización burocrática: disfunciones del modelo weberiano. *Revista Científica General José María*

- Córdova, 19(34), 479-496. 10.21830/19006586.701.  
<https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/701>
- De Dianous, V., & Fiévez, C. (2006). ARAMIS project: A more explicit demonstration of risk control through the use of bow-tie diagrams and the evaluation of safety barrier performance. *Journal of Hazardous Materials*, 130(3), 220–233.  
<https://doi.org/10.1016/j.jhazmat.2005.07.010>
- Defensoría del Pueblo. (2012). Resolución Defensorial N°09-2012-DP de 26 de marzo de 2012, *Informe Defensorial N°156: “Violencia en los conflictos sociales”*. Portal Defensoría del Pueblo.  
<https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-156.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2017, 19 de octubre). *Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales – SIMCO* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=pxYDJIVu6qU>
- Defensoría del Pueblo. (2024). Vigésimo séptimo informe anual de la Defensoría del Pueblo. Enero - Diciembre 2023. <https://www.defensoria.gob.pe>.
- Díaz, J. (2020). El rol del Estado peruano en la gestión de los conflictos sociales. *Revista Investigaciones Sociales*, 22(42), 247-261. 10.15381/is.v22i42.17491.  
<https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/view/17491>
- Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional del Perú (2022). *Manual de doctrina de inteligencia policial de 2022* [Físico].
- Dirección Nacional de Inteligencia (2021). *Doctrina de Inteligencia de 2021* [Físico].
- Doria, A., López, L., Bonilla, M., & Parra, G. (2019). Metodología para la implementación de la gestión de riesgo en un sistema de gestión de calidad. *Revista SIGNOS - Investigación en sistemas de gestión*, 12(1), 123-135. 10.15332/24631140.5424.  
<https://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/signos/article/view/5424>
- Calderón, F., Fontana, L.B., Nava, M.I., Fontana, L.B., & Pacheco, H. (2011). *Los Conflictos Sociales en América Latina*, Fundación UNIR Bolivia/PNUD.  
<https://unirbolivia.org/productos/las-conflictos-sociales-en-america-latina>

- Galtung, J. (1996). *Peace and Conflict, Development and civilization*. SAGE Publication Ltd. ISBN 0 80397511 2. [https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2023062248022?page=5](https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2023062248022?page=5)
- García, A. (2023). El orden público en tiempos de crisis. Un análisis crítico del empleo de la categoría de orden público en la respuesta del Tribunal Constitucional a la pandemia de la COVID-19. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (25), 161-183. 10.20318/eunomia.2023.7995. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/7995>
- Gonzales, R. (2020). Protestas sociales y crisis de representatividad en el Perú: Un análisis desde la desconfianza institucional. *Revista ANTROPOLÓGICA*. 38(44). 123-150.
- Huamaní, G., & Macassi, S. (2022). Políticas Públicas para la gestión de conflictos: entre la institucionalización y el estancamiento. *Revista IUS ET VERITAS*, (65), 70-82. 10.18800/iusetveritas.202202.005. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/26280>
- INACAL (2017). Resolución Directoral N°024-2017: Norma Técnica Peruana NPT-IEC/ISO: Gestión del Riesgo. Técnicas para la Apreciación del Riesgo. [Físico].
- Instituto Peruano de Economía. (2023). ¿Qué estamos perdiendo como país? El impacto económico de los conflictos sociales y la tramitología en la minería. Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. <https://www.snmpe.org.pe>
- INTERPOL. (2002). Resolución AG-RES-03: Sistema Mundial de Comunicación Permanente (24/7) de Interpol (I-24/7). Portal Interpol. <https://www.interpol.int/es>. <https://www.interpol.int/es/Noticias-y-acontecimientos/Noticias/2004/INTERPOL-conecta-Europol-a-su-sistema-mundial-de-comunicacion>
- La Torre, J. C. (2016). *El Orden Público: Un estudio de caso para el mantenimiento, control y recuperación en la gran unidad histórica de la Policía Montada de la PNP durante el 2012 al 2013-PUCP* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/6577>

- Lederach, J. P. (2005). *El pequeño libro de la transformación del conflicto*. Editorial Sal Terrae. (Obra original publicada en 2003). ISBN 978-85-60804-16-0. [Físico].
- Manzo, G.A. (2018). Sobre el derecho a la protesta. *Revista Novum Jus*, 12(1), 17-55. 10.14718/NovumJus.2017.12.1.2.  
[http://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas\\_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/1964](http://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/1964)
- Martínez, J.A. (2022). Una aproximación psicosocial a las causas de los fallos de inteligencia. *Revista Científica General José María Córdova*, 20(40), 909-926. 10.21830/19006586.977.  
<https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/977>
- Meléndez, J. E., Maldonado, Y., Herquinio, J.J., Contreras, R.J., & Álvarez, C.J. (2022). Gestión de los conflictos sociales y la gobernanza: una mirada desde la acción transformadora y la intervención del estado. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(6), 5946-5965. 10.37811/cl\_rcm.v6i6.3852.  
<https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/3852>
- Mendoza, P. (2020). Inteligencia y contrainteligencia militar frente a fallos y desafíos. El caso de Culiacán, México (2019). *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (26), 37-56. 10.17141/urvio.26.2020.4225.  
<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/4225>
- Ministerio de Defensa (2021). Decreto Supremo N° 05-2021-DE: Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030. Diario Oficial *El Peruano* de 23 de julio de 2021. <https://www.gob.pe/institucion/mindef/normas-legales/2054885-005-2021-de>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2019). Programa Presupuestal N° 0139: Disminución de las incidencias de los conflictos, protestas y movilizaciones violentas que alteran el orden público. <https://www.mef.gob.pe/>
- Ministerio del Interior (2023). Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Sector Interior al 2030. <https://www.gob.pe/mininter>

- Ministerio del Interior de España (2020). Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Agencia Estatal - Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/08/04/734>
- Ministerio de Salud. (2024, agosto 26). Oficio Múltiple N° 000189-2024-SG-OTRANS: Encausamiento de pedido de información amparada en la Ley N° 27806. Oficina de Transparencia y Anticorrupción, Secretaría General. <https://www.gob.pe/minsa>
- Morris, J.V., Oquendo, W., Prieto, M.A., Vega, H.V., & Zambrano, V. (2019). Construyendo memoria histórica Desde la violencia social a través del acompañamiento psicosocial. *Revista Tesis Psicológica*, 14(2), 30-41. 10.37511/tesis.v14n2a2. <https://revistas.libertadores.edu.co/index.php/TesisPsicologica/article/view/913>
- Organización de Estados Americanos - OEA, (1978), Convención Americana sobre Derechos Humanos. (arts. 13, 15). [https://www.oas.org/dil/treaties\\_B-32\\_American\\_Convention\\_on\\_Human\\_Rights.htm](https://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm)
- Ojeda, L. (2020). VIOLENCIA, CONFLICTO, MIEDO E INSEGURIDAD. *Revista de la Academia del Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 13(1), 79-86. 10.24133/age.n13.2020.07. <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de-guerra/article/view/VOL13ART7>
- Organización Internacional de Normalización - ISO (2009). Norma Internacional ISO 31000 - Gestión de Riesgos: Principios y Guías, Organización Internacional de Normalización - ISO de 15 de noviembre de 2009 [Físico].
- Oficina de Derechos Humanos de la ONU (2016). Directrices para la observación de manifestaciones y protestas. ACNUDH.org. <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/09/Directrices-para-la-observaci%C3%B3n-de-manifestaciones-y-protestas-sociales.pdf>
- Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad - PCM (2012). Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. *Revista Willaqniki*, (1), 78. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198280/WILLAQNIKI\\_25.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/198280/WILLAQNIKI_25.pdf)

- Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad - PCM (2013). Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Revista *Willaqniki*, (1), 7-13.  
<http://www.pcm.gob.pe/transparencia/willaqniki/willaqniki04.pdf>
- Papazoglou, I. A., & Aneziris, O. N. (2003). On the use of bow-tie diagrams for risk analysis. *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 16(6), 575–586.  
[https://doi.org/10.1016/S0950-4230\(03\)00076-6](https://doi.org/10.1016/S0950-4230(03)00076-6)
- Paredes, M. (2016). El conflicto social en el Perú: ¿Por qué unos departamentos tienen más conflictos que otros?. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. 3(5). 31-60.
- Policía Nacional del Perú (2013). Resolución Directoral N° 309-DIRGEN-EMG de 2013: Manual de Planeamiento Operativo de la Policía Nacional del Perú. [Físico].
- Policía Nacional del Perú (2016). Resolución Directoral N° 179-2016-DIRGEN/EMG-PNP de 2016: Manual de Operaciones de Mantenimiento y restablecimiento del Orden Público. [Físico].
- Policía Nacional del Perú (2017). Decreto Supremo N° 026-2017-IN de 2016: Reglamento del Decreto Legislativo N°1267 - Ley de la Policía Nacional del Perú.  
<https://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/>
- Policía Nacional del Perú (2018). Directiva N° 02-23-2018-COMGEN-PNP/DIRIN-B de 2018: Directiva que establece principios, normas, procedimientos y estructura para la organización y funcionamiento del Sistema de Inteligencia de la Policía Nacional del Perú. [Físico].
- Policía Nacional del Perú (2022). Resolución de Comandancia General N° 418-2022-CG PNP/EMG de 2022: Lineamientos administrativos y operativos aplicados a las operaciones policiales de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público. [Físico].
- Policía Nacional del Perú (2022). Plan Estratégico de la Policía Nacional del Perú 2022 a 2024 (PE PNP 2022-2024). [Físico].
- Policía Nacional del Colombia., Villamizar, A.O., & Pedraza L.F. (2023). Características metodológicas del análisis de información en la inteligencia policial de Colombia.

- Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 15(2), 87-106. 10.22335/rict.v15i2.1774.  
<https://revistalogos.policia.edu.co:8443/index.php/rict/article/view/1774>
- Portella, W. (2023, diciembre 31). Medición de la seguridad ciudadana en tiempos de crisis: Measuring citizen security in times of crisis. *Advances in Science and Innovation*, 2(2), 34-49. 10.61210/asi.v2i2.68.  
<https://revistas.unaat.edu.pe/index.php/RU/article/view/68>
- Prado, P. (2023). La responsabilidad civil a lesiones de derechos fundamentales entre particulares y el mecanismo de ponderación de derechos. *Revista Ius et Praxis*, 3(29), 3-25. DOI: 10.4067/S0718-00122023000300003.  
[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122023000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122023000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=en)
- Presidencia de la República del Perú (2023). Decreto Legislativo N° 1604: Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N°1267 - Ley de la Policía Nacional del Perú. Diario Oficial *El Peruano* de 20 de diciembre de 2023.  
<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2246611-3>
- Presidencia de la República del Perú (2012). Decreto Legislativo N° 1141: Decreto Legislativo de fortalecimiento y modernización del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI (Art. 10). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-fortalece-el-sistema-nacional-de-inteligencia-n-1141-2012-1245879-1/>
- Presidencia de la República del Perú (2016). Decreto Legislativo N°1267 – Ley de la Policía Nacional del Perú (art. 3). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-aprueba-la-ley-de-la-policia-nacional-del-peru-n-1267-2016-1361527-1/>
- Presidencia de la República del Perú. (2017). *Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267 – Ley de la Policía Nacional del Perú* (art. 4). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/reglamento-del-decreto->

[legislativo-n-1267-ley-de-la-policia-nacional-del-peru-resolucion-ministerial-n-123-2017-in-1536128-1/](https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-el-uso-de-la-fuerza-n-1286-2015-1361528-1/)

Presidencia de la República del Perú (2015). Decreto Legislativo N°1186 – Uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú (art. 3). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-el-uso-de-la-fuerza-n-1286-2015-1361528-1/>

Presidencia de la República del Perú. (1991). Código Penal, Decreto Legislativo N°635 (art. 315). [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/Decretos\\_Leyes/Decreto Ley\\_635.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/Decretos_Leyes/Decreto_Ley_635.pdf)

PUCP (2022). *Guía de elaboración de trabajo de investigación*. Cuarta edición. Maestría de Gobierno y Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú de 2022. [Físico].

Rosario, A.D.J, y Beca, J.P. (2022). Reconocimiento a la libertad de Tránsito de los inmigrantes en la jurisprudencia de los tribunales superiores de Chile. Estudio de la Sanción de Expulsión. *Revista Chilena de Derecho* 2(49), 19-42. 10.7764/R.492.2. <https://revistachilenadederecho.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/53323>

Rubio, M., Eguiguren, F., & Bernal, E. (2010). *Los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: análisis de los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución Política*. Fondo Editorial de la Universidad Católica. [Físico].

Scribano, A. (2003). Reflexiones sobre una estrategia metodológica para el análisis de las protestas sociales. *Revista Sociologías*. 9. 64-104. 10.1590/s1517-45222003000100004. [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222003000100004&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222003000100004&lng=es&tlng=es)

Secretaría de Gestión Social y Diálogo - PCM. (2021). LINEAMIENTOS Y PROTOCOLOS PARA LA INTERVENCIÓN DEL PODER EJECUTIVO, GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES, EN MATERIA DE GESTIÓN SOCIAL Y DIÁLOGO.

- Plataforma del Estado Peruano del Diario Oficial el Peruano.*  
[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2078499/RSGSDN%C2%B0008-2021-PCM-SGSD\\_VF07.08.pdf.pdf?v=1628797562](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2078499/RSGSDN%C2%B0008-2021-PCM-SGSD_VF07.08.pdf.pdf?v=1628797562)
- Sierra, W.A. (2022). Protesta social: ¿es derecho o amenaza? Análisis de la protesta social visionado en las amenazas a los derechos civiles del ciudadano. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 8(16), 175-194. 10.29105/pgc8.16-9.  
<https://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/227>
- Skelton, B. (1997). Process safety analysis: An introduction. Institution of Chemical Engineers (IChemE). ISBN: 9788571934597.  
<https://editorainterciencia.com.br/index.asp?pg=prodDetalhado.asp&idprod=567&token=>
- Tapia, L. A. (2023). Conflictos sociales, violencia y vulnerabilidad.: El caso de Oaxaca. *Revista Espiral estudios sobre Estado y sociedad*, 30(86), 37-76.  
10.32870/eees.v30i86.7279.  
<http://espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/7279>
- Tilly, C. (2004). Social Movements 1768-2004. Paradigm Publisher.  
[https://archive.org/details/charlestillysocialmovements176820042004\\_201912/mod/e/2up?view=theater](https://archive.org/details/charlestillysocialmovements176820042004_201912/mod/e/2up?view=theater)
- Tribunal Constitucional (2012). Expediente N°007842012-PHC/TC. Diario Oficial *El Peruano* de 2 de julio de 2012. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00784-2012-HC.html>
- Tribunal Constitucional (2020). Sentencia recaída en el expediente N°00009-2018-OI-TC. (Fundamento 4, numeral 4.2, acápite 4.2.3, párr. 82). <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00009-2018-AI.pdf>
- Ugarte, M.A. (2020). Gestión estatal del conflicto socio-ambiental de "Tía María" en Perú. *Revista Análisis Político*, 33(99), 24-40. 10.15446/anpol.v33n99.90935.  
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/90935>

- Valdebenito, J., & Berríos, C. (2023). Democracia, crisis y violencia: fisuras para la democratización del Chile post-2019. *Revista Disjuntiva. Crítica de les Ciències Socials*, 4(2), 75-90. 10.14198/DISJUNTIVA2023.4.2.5. <https://disjuntiva.ua.es/article/view/25207>
- Vera, E.J., & Rubio, C.G. (2023). Las Operaciones policiales en situación de conflicto social. *Revista Escpogra PNP*, 3(1), 97-104. 10.59956/escpograpnpv3n1.9. <https://revistaescpograpnp.com/ojs/index.php/1/article/view/26>
- Vergara, A. (2019). Conflictos socioambientales y gobernanza en el Perú: El rol del Estado en el incumplimiento de acuerdos. *Revista Debates en Sociología*. 49. 89-112.
- Wieviorka, M. (2024). Conflicto, crisis y violencia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 69(250), 19-30. 10.22201/fcpys.2448492xe.2024.250.87299. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/87299>
- Ysla, J.A, Sanchez, A.P., & Ramirez, E. (2021). El funcionamiento del sistema de inteligencia nacional en el Perú: análisis y propuesta. *Revista Tecnológica Ciencia y Educación Edwards Deming*, 5(2), 17-31. 10.37957/ed.v5i2.77. <http://revista-edwardsdeming.com/index.php/es/article/view/77>

## ANEXOS

### Anexo 1

#### *Estado de los Conflictos Sociales según la Defensoría del Pueblo.*

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

*Nota:* Adaptado del Informe Defensorial N° 156, Defensoría del Pueblo, 2012, (p. 32)

## Anexo 2

### *Tipología de Conflictos según la Defensoría del Pueblo*

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

*Nota:* Adaptado de Informe Defensorial N°156, Defensoría del Pueblo, 2012, (p. 34)

### Anexo 3

#### **Tipología de Conflictos según la PCM**

<b>TIPO</b>	<b>DEFINICIÓN</b>
Minería	Conflictos ligados a la presencia de actividad minera en una zona (ya sea por el impacto de dicha actividad o por el incumplimiento de acuerdos o insatisfacción de la comunidad afectada).
Energéticos	En torno a actividades de producción de energía, en los últimos años principalmente hidroeléctrica, debido a los posibles impactos de dichos proyectos.
Hidrocarburífero	Relacionados con las actividades petroleras y gasíferas; pueden ocurrir en cualquiera de las fases del ciclo productivo y suelen involucrar a las empresas y poblaciones del entorno.
Minería Informal e Ilegal	Conflictos en torno a actividades realizadas por personas que explotan riquezas mineras de manera ilegal (invadiendo terrenos y concesiones ajenas) y sin las precauciones necesarias para evitar impactos ambientales negativos.
Demarcación Territorial	Surgen en torno a la delimitación de un espacio territorial, siendo frecuentes las disputas entre distritos y provincia; así como entre regiones.
Hídricos	Se desencadenan en torno al uso y distribución del agua para riego y/o consumo doméstico.
Agrarios, forestales y producción de hoja de coca	Se desencadenan alrededor de las actividades agropecuarias y forestales; debido a posiciones encontradas en torno a ciertos temas; así como por problemas dentro de áreas naturales protegidas.
Laborales	Desacuerdos entre empleadores y trabajadores en torno a los derechos y las relaciones laborales en el sector privado o público.

*Nota:* Adaptado del Informe de diferencias, controversias y conflictos sociales. Revista Willaqniki, PCM, 2012, (p. 20)

Anexo 4

**Matriz de Consistencia del diseño de investigación sobre la arquitectura del problema público**

Dimensión de la arquitectura del problema	Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Metodología	
				Fuentes de datos	Herramientas
<b>Magnitud del problema público de la vulneración del derecho al libre tránsito por las protestas sociales violentas en la región Cusco</b>	¿Qué es lo que genera la vulneración del derecho al libre tránsito de las personas en la región Cusco en el periodo 2018 a 2023?	Determinar qué es lo que genera la vulneración del derecho al libre tránsito de las personas en la región Cusco en el periodo 2018 a 2023.	Se estima que lo que genera en mayor nivel la vulneración del derecho al libre tránsito de las personas en la región Cusco son las protestas sociales violentas	Base de datos de la Defensoría del Pueblo, Observatorio de la PUCP  Archivos DIRIN y DIVINREG Cusco.	Revisión documental Entrevistas
	¿Cuál es el nivel de afectación del derecho al libre tránsito de las personas por las protestas sociales violentas en la región Cusco, periodo 2018 a 2023?	Determinar cuál es el nivel de afectación del derecho al libre tránsito de las personas por las protestas sociales violentas en la región Cusco en el periodo 2018 a 2023.	Se estima que existe una gran afectación al derecho al libre tránsito de las personas por las protestas sociales violentas en la región Cusco en el periodo 2018 a 2023.		
<b>Prevención y mantenimiento del orden público en protestas sociales violentas</b>	¿Cómo es el proceso para la prevención del orden público en protestas sociales violentas en la región Cusco en el periodo 2018 a 2023?	Describir cómo es el proceso de prevención en protestas sociales violentas en la región Cusco en el periodo 2018 a 2023.	El proceso de prevención de protestas sociales violentas se ejecuta a través de acciones de inteligencia en zonas de conflicto y áreas de influencia, antes que se produzcan medidas de fuerza.	PCM Defensoría del Pueblo MININTER Ministerio de Trabajo DIGIMIN DIRIN DEPPIAS DIRIN DIVINREG CUSCO	Entrevistas Análisis documental
	¿Cómo es el proceso para el mantenimiento del orden público en protestas sociales	Describir cómo es el proceso de mantenimiento del orden público en protestas	El proceso de mantenimiento del orden público en protestas sociales		

Dimensión de la arquitectura del problema	Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Metodología	
				Fuentes de datos	Herramientas
	<p>violentas en la región Cusco en el periodo 2018 a 2023?</p> <p>¿Cómo contribuye la inteligencia en la prevención, mantenimiento y restablecimiento del orden público en protestas sociales violentas en el marco de conflictos sociales en la región Cusco, periodo 2018 – 2023?</p>	<p>sociales violentas en la región Cusco, periodo 2018 a 2023</p> <p>Determinar cómo contribuye la inteligencia en la prevención y mantenimiento del orden público en protestas sociales violentas en el marco de conflictos sociales en la región Cusco, periodo 2018 – 2023.</p>	<p>violentas se da en etapas: antes, durante y después de la intervención policial.</p> <p>La inteligencia contribuye en toda la etapa del proceso del conflicto social y las protestas sociales, y en los ámbitos de la prevención, mantenimiento y restablecimiento del orden público en protestas sociales violentas en el marco de conflictos sociales según el proceso de inteligencia: Planeamiento – Búsqueda de información – Procesamiento – Difusión de la inteligencia.</p>		
<b>Actores intervinientes en la prevención y mantenimiento del orden público en protestas sociales violentas</b>	¿Quiénes son los actores que intervienen en la prevención y mantenimiento del orden público en las protestas sociales violentas en la región Cusco, periodo 2018 a 2023?	Identificar quiénes son los actores que intervienen en la prevención y mantenimiento del orden público en protestas sociales violentas en la región Cusco, periodo 2018 a 2023.	Se han identificado los actores que intervienen en la prevención y mantenimiento del orden público en protestas sociales violentas en la región Cusco, periodo 2018 a 2023.	Jefe RP Cusco	Entrevista
				Director DIRIN	Entrevista
				Jefe DIVOPUS CUSCO	Entrevista
				Jefe DIVINREG Cusco	Entrevista
				Jefe DEPCODIS Cusco	Entrevista
<b>Gestión de riesgos presentes en las protestas sociales violentas</b>	¿Cuáles son los riesgos que afectan el derecho al libre tránsito producto de las protestas sociales	Determinar son los riesgos que afectan el derecho al libre tránsito producto de las protestas sociales	Se han identificado los riesgos que afectan el derecho al libre tránsito producto de la violencia en las	Archivos de la DIRIN	Análisis documental
				Archivos DIVINREG Cusco	
				Jefe UNIPLEDU Cusco	Entrevista

Dimensión de la arquitectura del problema	Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Metodología	
				Fuentes de datos	Herramientas
	<p>violentas en la Región Cusco, periodo 2018 a 2023?</p> <p>¿Cuál es el proceso aplicado para la gestión de riesgos presentes en protestas sociales violentas que afectan el derecho al libre tránsito de la Región Cusco, periodo 2018 a 2023?</p>	<p>violentas en la Región Cusco, periodo 2018 a 2023.</p> <p>Describir es el proceso aplicado para la gestión de riesgos presentes en protestas sociales violentas que afectan el derecho al libre tránsito de la Región Cusco, periodo 2018 a 2023</p>	<p>protestas sociales.</p> <p>Se ha identificado el proceso aplicado para la gestión de riesgos presentes en protestas sociales violentos que afectan el derecho al libre tránsito en la región Cusco, periodo 2018 a 2023.</p>		



## **Anexo 5**

### ***Fases de la planificación del control de las turbas***

#### **a. Antes de la Intervención**

- ❖ Planeamiento y programación de actividades de organización, instrucción y adiestramiento del personal.
- ❖ Efectuar una adecuada selección del material humano.
- ❖ Planes de obtención de información desde el punto de vista económico, político, social y psicológico, que nos permita:
  - Dominio del terreno
  - Posibilidades y vulnerabilidades del adversario
  - Detección de contradicciones internas de grupos que pudieran ser explotados hábilmente por los agitadores profesionales.
  - Conocimiento de la personalidad de los líderes y dirigentes.
  - Obtener temas de propaganda y contrapropaganda.
  - Fechas a emplear por el adversario en sus actividades.
  - Aprovisionamiento de los medios logísticos necesarios.
  - Procedimientos de coordinación y enlace con la fuerza armada, autoridades civiles y otras instituciones del Estado.
  - Medidas de consolidación al término de las operaciones.

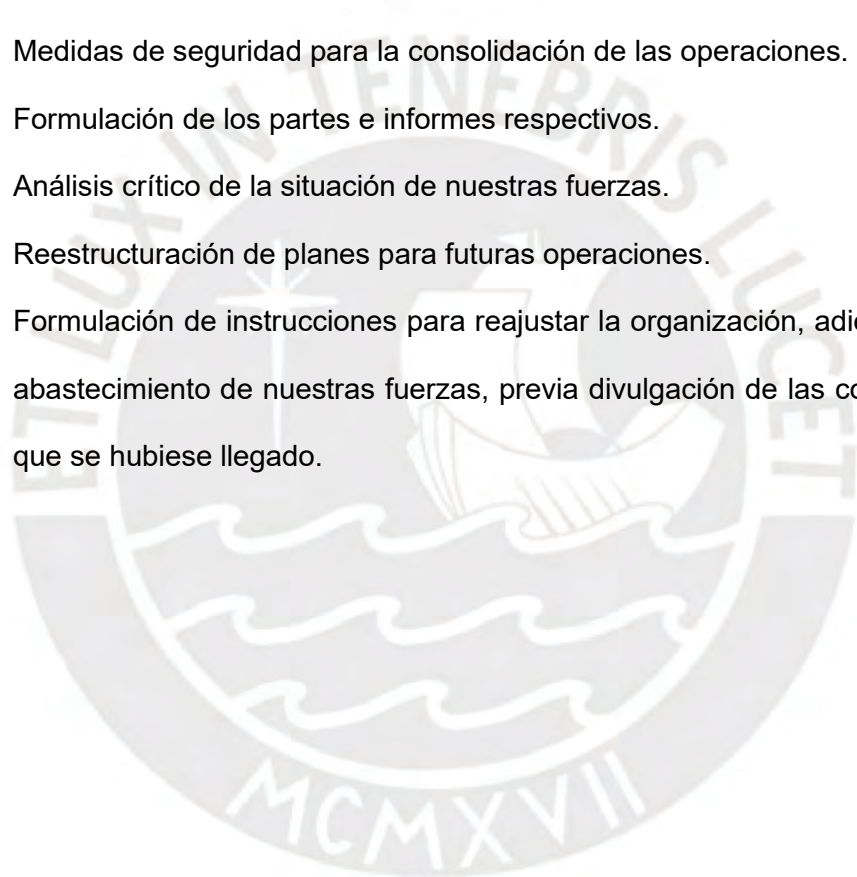
#### **b. Durante la intervención**

- ❖ Aprovechamiento e rutas de aproximación a la zona anegada.
- ❖ Empleo de formaciones tácticas que permitan un desplazamiento rápido a la vez que seguro hacia nuestros objetivos.
- ❖ Aislamiento de la zona amagada para evitar mayor cantidad de público y contacto del oponente con el resto de la población.
- ❖ Toma de puntos críticos y seguridad de servicios públicos esenciales.

- ❖ Establecimiento de Puesto de Comando y elementos de enlace que permitan una eficaz conducción de las operaciones.
- ❖ Empleo de la fuerza.

**c. Después de la intervención.**

- ❖ Balance de las bajas sufridas en nuestras fuerzas.
- ❖ Constatación de detenidos heridos y/o muertos del adversario.
- ❖ Evaluación de los daños materiales.
- ❖ Medidas de seguridad para la consolidación de las operaciones.
- ❖ Formulación de los partes e informes respectivos.
- ❖ Análisis crítico de la situación de nuestras fuerzas.
- ❖ Reestructuración de planes para futuras operaciones.
- ❖ Formulación de instrucciones para reajustar la organización, adiestramiento y abastecimiento de nuestras fuerzas, previa divulgación de las conclusiones a que se hubiese llegado.

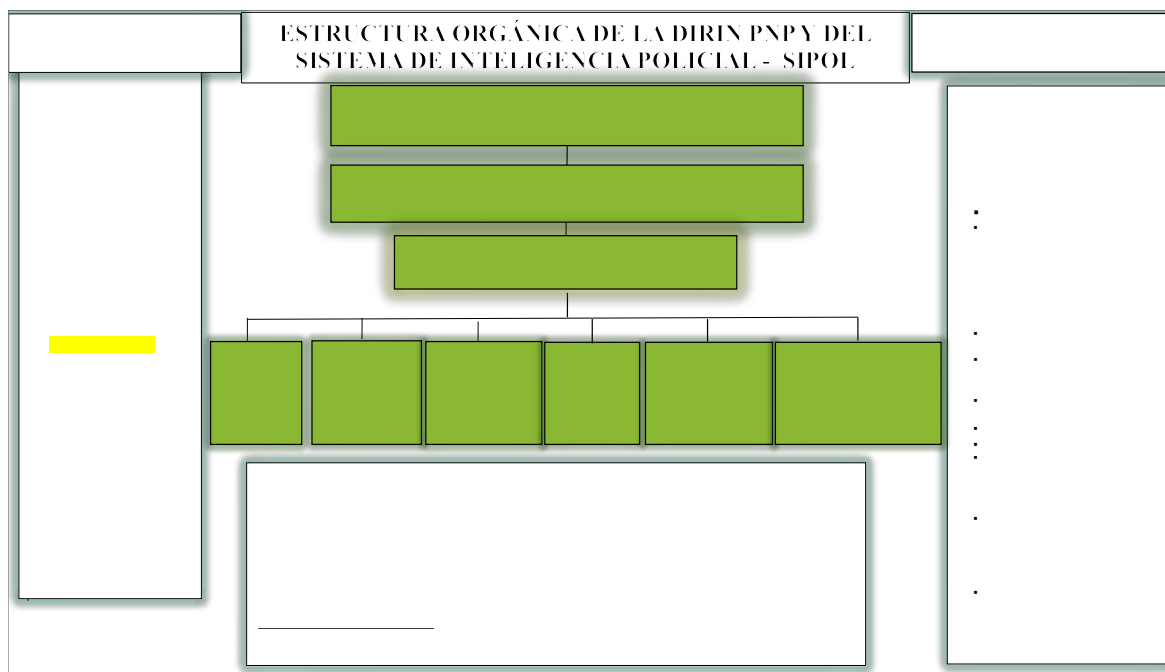


## Anexo 6

### *Estructura y funciones de los actores en el control del orden público*

#### a. Para la producción de Inteligencia

#### **Sistema de Inteligencia Policial – SIPOL**



*Nota:* Esta figura se ha elaborado teniendo en cuenta las unidades policiales con funciones de inteligencia, establecido en el Reglamento de la Ley PNP y la Directiva N° 02-23-2018-COMGEN/EMG-B.

#### **Dirección de Inteligencia de la PNP (DIRIN PNP)**

Es la unidad orgánica que, por función, produce inteligencia para el Sistema de Inteligencia Nacional y la Policía Nacional del Perú, contando dentro de su estructura con la División de Producción de Inteligencia, que produce inteligencia para contrarrestar la amenaza de conflictividad social.

#### **División de Inteligencia Regional Cusco (DIVINREG)**

Depende orgánicamente de la Región Policial Cusco y sistémicamente de la Dirección de Inteligencia de la PNP, responsable de producir inteligencia operacional y táctica para el SIPOL y la Región Policial Cusco.

**b. Para garantizar el Orden Público**

La normativa (D.S. N° 026-2017-IN, 2018) establece que la Policía Nacional del Perú garantiza el orden público en dicho ámbito geográfico a través de la Región Policial Cusco, que cuenta con la estructura orgánica siguiente:

**Región Policial Cusco**

Responsable de ejecutar y materializar las estrategias policiales diseñadas en materia de prevención, orden, seguridad e investigación, en el ámbito de su competencia y en atención de la demanda ciudadana.

**División de Orden y Seguridad**

Responsable de planificar, organizar y ejecutar las operaciones policiales que desarrollarán las Comisarías y el Departamento de Unidades Especializadas, tendientes a la protección de la integridad física, la seguridad del patrimonio público y privado y el libre ejercicio de los derechos de la ciudadanía y la convivencia pacífica que garantice el orden público.

**Departamento de Servicios Especiales**

Responsable de planificar, organizar, dirigir, ejecutar y controlar las operaciones policiales tendientes a prevenir, mantener y restablecer el orden público y coadyuvar a garantizar el orden interno en la Región Policial Cusco.

## **Anexo 7**

### ***Normatividad nacional e internacional aplicable a la vulneración del derecho fundamental al libre tránsito por conflictos sociales violentos***

#### **a. Normas Internacionales**

##### **❖ Declaración sobre Seguridad de las Américas - Conferencia Especial sobre seguridad de México del 28 de octubre de 2003 de la Organización de Estados Americanos**

Valores compartidos y enfoques comunes: Numeral 4: Acápites a): Cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas.

Acápites i): Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

##### **❖ Constitución Política del Perú**

**Artículo 1°- La defensa de la Persona Humana:** “La defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

**Artículo 2° - Derechos fundamentales, inciso 11:** .... “a transitar por el territorio nacional, y a salir de él o entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por cumplimiento de la ley de extranjería; inciso 12: A reunirse pacíficamente sin armas. ...“Las que se convocan en plazas y vías públicas exigen anuncio anticipado de la autoridad, la que puede prohibirlas solamente por motivos probados de seguridad o de sanidad públicas”; inciso 22: “A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y el descanso; así como, a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida”.

**Artículo 44° - Deberes del Estado:** Son deberes primordiales del Estado .... Garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas a su seguridad”.

**Artículo 137° - Estados de excepción:** inciso 1: Estado de Emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno. En la eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 11 del artículo 2.

**Artículo 166°: Finalidad fundamental de la Policía Nacional del Perú:** Tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno, presta protección y ayuda a las personas y la comunidad, garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado, previene, investiga y combate la delincuencia.

❖ **Código Penal del Perú (Título XIV: Delitos Contra la Tranquilidad Pública - Capítulo I: Delitos contra la Paz Pública)**

**Artículo 315.- Disturbios.-** El que, en una reunión tumultuaria, atenta contra la integridad física de las personas y/o mediante violencia causa grave daño a la propiedad pública o privada será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de ocho años y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa. Inciso 3.- Si se afecta vías terrestres nacionales, departamentales, locales y fluviales; infraestructura portuaria; ...; infraestructura ferroviaria, aeroportuaria; y, las destinadas para el servicio de navegación aérea..., será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de diez ni mayor de quince años y con trescientos sesenta y cinco a mil días-multa.

❖ **Decreto Legislativo N° 1141 - Fortalecimiento y modernización del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI**

**Artículo 7°.- Definición del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA, 7.1:** El Sistema de Inteligencia Nacional - SINA es el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas, instrumentos, organismos y órganos del Estado funcionalmente vinculados, que bajo la dirección y coordinación de la Dirección Nacional de Inteligencia -

DINI como ente rector, producen Inteligencia Nacional, Inteligencia Militar e Inteligencia Policial, y ejecutan medidas de contrainteligencia en las áreas de su responsabilidad.

**Artículo 9°.- Estructura del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA.-** Está conformado por los siguientes componentes: 9.2 Dirección Nacional de Inteligencia - DINI. 9.3 Órgano de Inteligencia del Sector Relaciones Exteriores - Dirección General de Asuntos Multilaterales y Globales, 9.4 Órganos de Inteligencia del Sector Defensa: - Segunda División del EM Conjunto de las FFAA - Dirección de Inteligencia del Ejército del Perú. - Dirección de Inteligencia de la Marina de Guerra del Perú. - Dirección de Inteligencia de la Fuerza Aérea del Perú. 9.5 Órganos de Inteligencia del Sector Interior. - Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior. - Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional del Perú.

**Artículo 10°.- Plan de Inteligencia Nacional.-** 10.1: Para efectos del desarrollo de actividades de inteligencia y contrainteligencia, el SINA cuenta con el Plan de Inteligencia Nacional - PIN, que contiene los objetivos, políticas, estrategias y responsabilidades de sus componentes, relacionados con las amenazas a la seguridad nacional y la identificación de oportunidades favorables a ella, siendo su cumplimiento de carácter obligatorio. Es aprobado por el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional en abril del año anterior a su ejecución, a propuesta de los miembros del Consejo de Inteligencia Nacional - COIN.

#### ❖ **Plan de Inteligencia Institucional**

**Numeral 10.3 del Artículo 10°**, establece que cada cada componente del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA elabora su Plan Institucional de Inteligencia - PII, en función de los objetivos, políticas, estrategias y responsabilidades establecidos en el Plan de Inteligencia Nacional - PIN.

#### ❖ **Decreto Legislativo N°1267 - Ley de la Policía Nacional del Perú**

**Artículo III.- La Función Policial:** La Policía Nacional del Perú para el cumplimiento de la función policial realiza lo siguiente: 1. Garantiza, mantiene y restablece

el orden interno y el orden público. 2. Presta protección, y ayuda a las personas y a la comunidad. 3. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado, 6. Vela por la protección, promoción, garantía y el respeto del libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y el normal desarrollo de las actividades de la población.

**Artículo 2.- Funciones:** Son funciones de la Policía Nacional del Perú las siguientes: 1) Garantizar, mantener y restablecer el orden interno y el orden público. 2) Mantener la paz y la convivencia social pacífica, garantizando la seguridad, tranquilidad y orden público; 5) Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; 6) Garantizar los derechos de las personas y la protección de sus bienes; 17) Administrar el sistema de inteligencia policial, en armonía con las normas que regulan el Sistema Nacional de Inteligencia; 20) Garantizar, mantener y restablecer el libre tránsito y seguridad vial.

❖ **Decreto Supremo N°026-2017-IN - Reglamento del Decreto Legislativo N°1267 - Ley de la PNP**

**Artículo 4.- Funciones:** Las siguientes: 1) Garantizar, mantener y restablecer el orden interno, orden público; 2) Mantener la paz y la convivencia social pacífica, garantizando la seguridad, tranquilidad y el orden público; 4) Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; 5) Garantizar los derechos fundamentales de las personas y la protección de sus bienes; 14) Administrar el sistema de inteligencia policial, produciendo inteligencia y contrainteligencia para el SINA y la Policía Nacional del Perú, en el marco de su misión, funciones y las normas que regulan dicho Sistema.

**Artículo 24.- Dirección de Inteligencia:** La Dirección de Inteligencia es el órgano de apoyo policial de carácter técnico, operativo y sistémico, normativo y especializado en inteligencia; responsable de desarrollar actividades técnicas, administrativas y operativas para la producción de inteligencia y contrainteligencia policial para el Sistema de Inteligencia Nacional – SINA y la Policía Nacional del Perú, en el marco del cumplimiento

de la finalidad fundamental de la Institución Policial. Asimismo, en el ámbito de su competencia representa a la Policía Nacional del Perú en el Sistema de Inteligencia Nacional – SINA.



## Anexo 8

### **Explicación de la aplicación del proceso de apreciación de riesgos en un conflicto social acorde a la NTP IEC/ISO 31010:2017**

<b>Conflicto Social</b>	
<b>Etapa de Apreciación del riesgo</b>	<b>Descripción</b>
Información General	Recopilar toda la información sobre el conflicto social (tipo de conflicto, línea de tiempo del conflicto, causas, actores, demandas, pretensiones, otros), territorio, cultura, aspecto social, seguridad, ámbitos económicos, productivos entre otros aspectos
Identificación del Riesgo	Conjunto de acciones necesarias de ubicar, reconocer y registra los riesgos que se pueden presentar en el conflicto social en base a la información general que se tiene del mismo y el contexto en el que se desenvuelve
Análisis del Riesgo	Conjunto de acciones detalladas que deben realizar los analistas para comprender plenamente los riesgos presentes o que se pueden presentar en el conflicto social, establecer cuáles son las causas generadoras de los riesgos en el conflicto, esbozar cuales serían las consecuencias de esos riesgos y cuál sería la probabilidad de que esos riesgos ocurran o se materialicen
Evaluación del Riesgo	En esta etapa se determina cuál es el nivel estimado en el análisis de los riesgos presentes o que puedan presentarse en el conflicto social, según los criterios previamente establecidos en el contexto trazado, con la finalidad de establecer las posibles medidas para mitigarlo.
Documentación	Formulación de Alertas Tempranas a los responsables de la resolución de riesgos y el Informe de Riesgo por parte de la inteligencia policial para los responsables del control del orden público para el diseño de estrategias y el planeamiento de operaciones policiales que se requiere para la intervención policial

Seguimiento y Evaluación de la Apreciación del Riesgo	Conjunto de actividades que se realiza con la finalidad de hacer seguimiento y monitoreo permanente a la apreciación del riesgo y determinar los ajustes o su actualización cuando sea necesario de acuerdo con los cambios que se presenten.
Aplicación de la apreciación del riesgo durante las fases del ciclo de vida	La apreciación del riesgo se puede aplicar en todo el ciclo de vida del conflicto desde que este se inicia hasta que se resuelve, determinando en qué etapa del conflicto se aplica.

*Nota:* Esta tabla se ha elaborado para realizar la apreciación de riesgos de un conflicto social conforme a la NTP IEC/ISO 31010:2017



## **Anexo 9**

### ***Funciones y secuencia del CEPIC - ESPAÑA***

1. La recepción de la información, la misma que es obtenida de una multiplicidad de fuentes, principalmente de los cuerpos de seguridad españoles, de instituciones públicas nacionales, autonómicas o municipales, de entidades privadas cuya información tenga relación con la seguridad pública.
2. Luego, dicha información es clasificada con la finalidad de poder realizar un análisis adecuado y oportuno.
3. Seguidamente, se distribuye dicha información a la totalidad de organismos responsables de la seguridad pública española, incluso a nivel internacional, dependiendo de su alcance.
4. Seguidamente, se realiza la coordinación operativa con cada fuerza o cuerpo de seguridad, que para casos de situaciones de crisis puede redireccionar al Centro de Coordinación Principal (CECOSE) bajo el mando directo del Secretario de Estado de Seguridad, estableciendo tareas específicas a cada cuerpo de seguridad.
5. Para luego emitir las alertas tempranas para generar respuestas rápidas ante situaciones que demandan una intervención pronta de los cuerpos de seguridad españoles.

## Anexo 10

### Lluvia de Ideas de innovación

N°	Nombre de la Idea	Descripción de la Idea	Fuente o Autor de la Idea
1	Sistema articulado para la formulación de las Apreciaciones de Inteligencia por amenaza en el SIPOL	Que la Plataforma Integrada de Información e Inteligencia administrada por el DIRIN PNP implemente un sistema de formulación de Apreciaciones de Inteligencia en Línea para la amenaza Conflictividad Social, con un formato preestablecido que permita estandarizar el proceso de formulación y difusión.	<b>Experto</b>
2	Programa de capacitación especializada para agentes de búsqueda, analistas y decisores especializados en la amenaza conflictividad social.	Programa de capacitación integral a todo el personal de la DIRIN PNP y de los componentes del SIPOL que comprenda a los agentes de búsqueda, analistas y decisiones en la producción de inteligencia, con la finalidad de lograr mejorar las capacidades de producción de inteligencia en conflictividad social, unidad de criterio y crear doctrina sobre la producción de inteligencia en la referida amenaza.	<b>Experto</b>
3	Central de Análisis de conflictos sociales en la DIRIN -PNP	Consiste en la implementación, en la DIRIN PNP, de la herramienta de gestión Balance Score Card (BSC), con la finalidad de alinear la ejecución de las actividades de inteligencia en Materia de Conflictividad Social a nivel nacional, con la finalidad de determinar el órgano de inteligencia responsable de su ejecución e implementar las métricas mensuales y líneas de tiempo de cada conflicto.	<b>Experto</b>
4	Interoperabilidad del PII3 de la DIRIN PNP con los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA.	Consiste en articular las plataformas informáticas de los componentes del SINA para que puedan interoperar en línea y en tiempo real para el intercambio de información e inteligencia sobre la conflictividad social; además de permitir ejecutar tareas conjuntas con estos componentes de inteligencia respecto a conflictos sociales.	<b>Experto</b>
		Implementar un Sistema de identificación, análisis y evaluación de riesgos presentes en los	

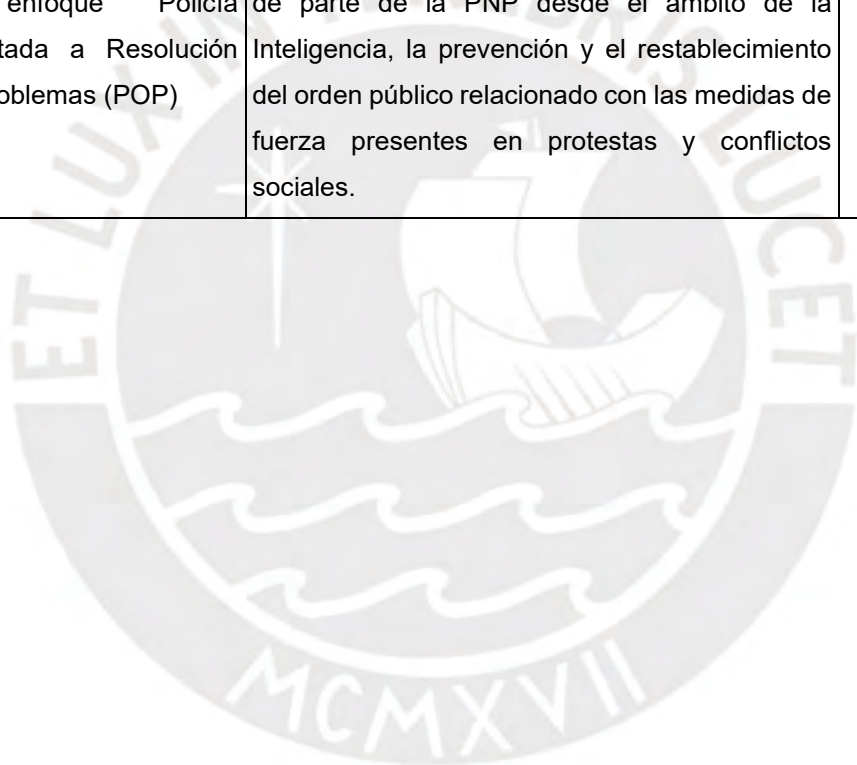
N°	Nombre de la Idea	Descripción de la Idea	Fuente o Autor de la Idea
5	Modelo de gestión de riesgos en conflictos sociales aplicando la metodología Bow - Tie alineado a la ISO 31010 – Análisis de riesgos e ISO 31010	conflictos y protestas sociales, que permita aplicando la metodología del ISO 31010, que permita de una manera oportuna ponderar los riesgos presentes en los conflictos sociales en el tiempo y alcanzar a los mandos operativos con la debida anticipación para el diseño de las estrategias policiales que permitan mitigar esos riesgos antes del escalamiento del conflicto en violencia.	<b>Experto</b>
6	Sistema de monitoreo y seguimiento de conflictos sociales a través de un ecosistema de Drones	Utilizar drones para monitorear áreas críticas, especialmente durante manifestaciones o eventos públicos, proporcionando una visión aérea que ayude a evaluar situaciones potencialmente peligrosas.	<b>Experto</b>
7	Plataforma de análisis predictivo con el uso de inteligencia artificial de los conflictos sociales en el Perú	Implementar una plataforma para la recopilación y el análisis de información para la generación de productos de inteligencia estratégicos con el uso de la inteligencia artificial con capacidad de anticipar y predecir el comportamiento de la conflictividad social futura en nuestro país.	<b>Idea Propia</b>
8	Sistema de Alertas Tempranas de los conflictos sociales en el SIPOL a partir de las alertas tempranas generadas por la PCM y los sectores.	Implementar un sistema que permita identificar y alertar sobre situaciones de riesgo antes de que se conviertan en conflictos, la cual debe articularse con el Sistema de Alertas tempranas implementado por la Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM, los sectores, Gobiernos Regionales y Locales.	<b>Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la PCM</b>
9	Red Colaborativa Pública de información Ciudadana sobre conflictividad social	Crear una aplicación móvil que permita a los ciudadanos reportar incidentes o comportamientos sospechosos, facilitando la colaboración entre la comunidad y la policía; así como ideas y aportes para mejorar el abordaje de los conflictos sociales desde el ámbito policial.	<b>Experto</b>
10	Red Social SOS Violencia	Implementar una Red Social donde converjan los ciudadanos, comunidades en conflicto donde se reciba información por cada conflicto existente	<b>Experto</b>

N°	Nombre de la Idea	Descripción de la Idea	Fuente o Autor de la Idea
11	Creación de la Dirección de Prevención de Conflictos Sociales de la PNP	Formar una unidad policial sistémica que se aboque a la identificación, seguimiento, sensibilización, prevención y ejecución de operaciones policiales en conflictos y protestas sociales.	<b>Idea propia</b>
12	Creación de la División de Inteligencia en Conflictividad Social – DIRIN PNP	Crear la División de Inteligencia en Conflictividad Social dentro de la estructura orgánica de la DIRIN-PNP, la misma que producirá inteligencia estratégica y operacional en la amenaza de Conflictividad Social, la misma que articulará a las Secciones de Inteligencia en Conflictividad Sociales de las Direcciones Nacionales, Direcciones Especializadas, Regiones y Frentes Policiales, las que producirán inteligencia táctica para las unidades policiales a las que pertenecen, su función será la de producir inteligencia en materia de conflictividad social de manera específica.	<b>Idea propia</b>
13	Central de Análisis de Redes Sociales para el monitoreo de Conflictos y protestas sociales	Implementar una Central de Análisis de Redes Sociales de datos abiertos a partir de la DIRIN-PNP y replicarlo a todo el Sistema de Inteligencia Policial – SIPOL para monitorear el surgimiento, organización y adopción de medidas de fuerza en conflictos y protestas sociales	<b>Experto</b>
14	Desarrollo de Big Data para la gestión del orden público en conflictos sociales	Incorporar a la Plataforma de Información e Inteligencia de la DIRIN PNP (PII3) de herramientas de Big Data para analizar grandes volúmenes de datos relacionados con conflictos sociales.	
15	Sistema de monitoreo y seguimiento de la implementación de Políticas Públicas en zonas de alta incidencia de conflictos sociales	Desarrollar un portal de acceso público donde se publiquen todos los avances de la implementación de las políticas públicas en zonas de alta incidencia de conflictos sociales según el Mapa de Conflictos Sociales que publica la Defensoría del Pueblo, creando alertas sobre su incumplimiento o retraso.	<b>Idea propia</b>

<b>N°</b>	<b>Nombre de la Idea</b>	<b>Descripción de la Idea</b>	<b>Fuente o Autor de la Idea</b>
<b>16</b>	Sistema de monitoreo y seguimiento de cumplimiento de acuerdos en conflictos sociales en portal de acceso público	Desarrollar un portal de acceso público donde se publiquen todos los acuerdos alcanzados y su línea de tiempo de implementación y cumplimiento, creando alertas sobre su incumplimiento o retraso.	<b>Idea propia</b>
<b>17</b>	Centro Nacional de Prevención de Conflictos Sociales Violentos – CENAPREVICOS	Creación del Centro Nacional de Prevención de la Violencia en Conflictos, Protestas y Movilizaciones sociales violentas a partir del Ministerio del Interior.	<b>Idea propia basada en el CENEPRED</b>
<b>18</b>	Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales	Creación de un Sistema funcional para la gestión de los conflictos sociales, que involucre a la PCM, los Sectores del gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, estableciendo funciones, lineamientos de acción y medidas a ser adoptadas en el ámbito de la resolución de los conflictos, así como en el mantenimiento del orden público por los conflictos y protestas sociales.	<b>Iniciativa PCM, Congreso de la República</b>
<b>19</b>	Implementación de la Política Nacional Multisectorial de prevención en conflictos y protestas sociales	Aprobación de la Política Nacional Multisectorial de Prevención de protestas y conflictos sociales, que involucre a la PCM como ente rector, los Sectores del gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, definiendo claramente el problema público, los objetivos estratégicos, acciones, actividades, por cada uno de sus componentes para lograr reducir la violencia.	<b>Iniciativa PCM, Congreso de la República</b>
<b>20</b>	Proyecto de sensibilización en colegios contra la violencia en conflictos y protestas sociales	Que la Dirección de Educación y Doctrina de la PNP apruebe un Programa No Escolarizado de Prevención de la Violencia en Conflictos Sociales, el mismo que se implementará a partir de las Divisiones, Departamentos y Secciones de Policía Comunitaria y Oficinas de Participación de las Comisarías, para sensibilizar sobre los efectos negativos que genera la violencia en los conflictos y protestas sociales violentas.	<b>Idea propia</b>

N°	Nombre de la Idea	Descripción de la Idea	Fuente o Autor de la Idea
21	Proyecto de sensibilización en comunidades de zonas alta conflictividad social	Que la Dirección de Educación y Doctrina de la PNP apruebe un Programa No Escolarizado de Prevención de la Violencia en Conflictos Sociales, el mismo que se implementará a partir de las Divisiones, Departamentos y Secciones de Policía Comunitaria y Oficinas de Participación de las Comisarías, para sensibilizar a dirigentes de organizaciones gremiales, laborales, defensa de intereses, sus familias y las comunidades de influencia sobre los efectos negativos que genera la violencia en los conflictos y protestas sociales violentas.	<b>Idea propia</b>
22	Implementación de Mesa de Diálogo permanente para la búsqueda de soluciones a los conflictos y protestas sociales	Implementación de la Mesa de Diálogo permanente para la búsqueda de soluciones a los conflictos y protestas sociales, la cual estará integrada por los miembros que integran el Comité Distrital, Provincial y Regional de Seguridad Ciudadana cuando el conflicto es de su competencia territorial y por los miembros del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, pero para este caso presidida por el Titular del Sector, dentro del que se encuentra la responsabilidad de la gestión del conflicto presentado, con la finalidad de articular las funciones de seguridad ciudadana con la gestión de los conflictos sociales para erradicar la violencia en los espacios públicos de manera coordinada.	<b>Idea propia</b>
23	Capacitación Especializada en Mediador Policial en conflictos sociales	Implementación de un programa de capacitación para negociadores y mediadores policiales con la finalidad de incorporarse a las mesas de diálogo implementadas en los conflictos sociales, siendo su participación importante para la prevención de la violencia en los conflictos sociales	<b>Experto</b>
24	Red de Cooperantes en prevención de violencia en conflicto sociales	Que se implemente a partir de las Divisiones, Departamentos o Secciones de la Policía Comunitaria o las Oficinas de Participación Ciudadana de las Comisarías la "Red de	<b>Idea propia</b>

N°	Nombre de la Idea	Descripción de la Idea	Fuente o Autor de la Idea
		Cooperantes” que informen a la PNP sobre personas o actividades que se planean o realizan acciones para generar caos y violencia en el desarrollo de conflictos y protestas sociales	
25	Diseñar la Estrategia Policial para abordar la conflictividad Social a nivel nacional basada en el enfoque Policia Orientada a Resolución de Problemas (POP)	Implementar la Estrategia de “Conflictos Sociales Libres de Violencia”, basada en el enfoque de Policia Orientada a Problemas (POP), cuyo objetivo es identificar y analizar la problemática de la Conflictividad Social por cada región territorial e implementar respuestas adecuadas de parte de la PNP desde el ámbito de la Inteligencia, la prevención y el restablecimiento del orden público relacionado con las medidas de fuerza presentes en protestas y conflictos sociales.	<b>Idea Propia</b>



## Anexo 11

### Priorización del Grupo de ideas

N°	Grupo de Ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	Total
1	Sistema articulado para la formulación de las Apreciaciones de Inteligencia por amenaza en el SIPOL	X	X	X	-	-	3
2	Programa de capacitación especializada para agentes de búsqueda, analistas y decisores especializados en la amenaza conflictividad social.	X	X	-	X	-	3
3	Central de Análisis de conflictos sociales en la DIRIN -PNP	X	X	-	X	-	3
4	Interoperabilidad del PII3 de la DIRIN PNP con los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA.	-	-	-	X	-	1
5	Modelo de gestión de riesgos en conflictos sociales aplicando la metodología Bow-Tie alineado al ISO 31010 –	X	X	X	X	X	5

N°	Grupo de Ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	Total
	Análisis de riesgos e ISO 31010						
6	Sistema de monitoreo y seguimiento de conflictos sociales a través de un ecosistema de Drones	X	-	-	X	X	3
7	Plataforma de análisis predictivo con el uso de inteligencia artificial de los conflictos sociales en Perú	X	X	-	X	X	4
8	Sistema de Alertas Tempranas de los conflictos sociales en el SIPOL a partir de las alertas tempranas generadas por la PCM y los sectores.	X	-	-	X	-	2
9	Red Colaborativa Pública de información Ciudadana sobre conflictividad social	X	-	-	X	-	2
10	Red Social SOS Violencia	X	-	-	-	X	2
11	Creación de la Dirección de Prevención de Conflictos	-	-	-	X	-	1

N°	Grupo de Ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	Total
	Sociales de la PNP						
12	Creación de la División de Inteligencia en Conflictividad Social – DIRIN PNP	X	-	-	X	-	2
13	Central de Análisis de Redes Sociales para el monitoreo de Conflictos y protestas sociales	X	-	-	X	X	3
14	Desarrollo de Big Data para la gestión del orden público en conflictos sociales	X	-	-	X	X	3
15	Sistema de monitoreo y seguimiento de la implementación de Políticas Públicas en zonas de alta incidencia de conflictos sociales	X	-	-	X	-	2
16	Sistema de monitoreo y seguimiento de cumplimiento de acuerdos en conflictos sociales en portal de acceso público	X	-	-	X	-	2
17	Centro Nacional de Prevención de Conflictos Sociales Violentos	X	-	-	X	-	2

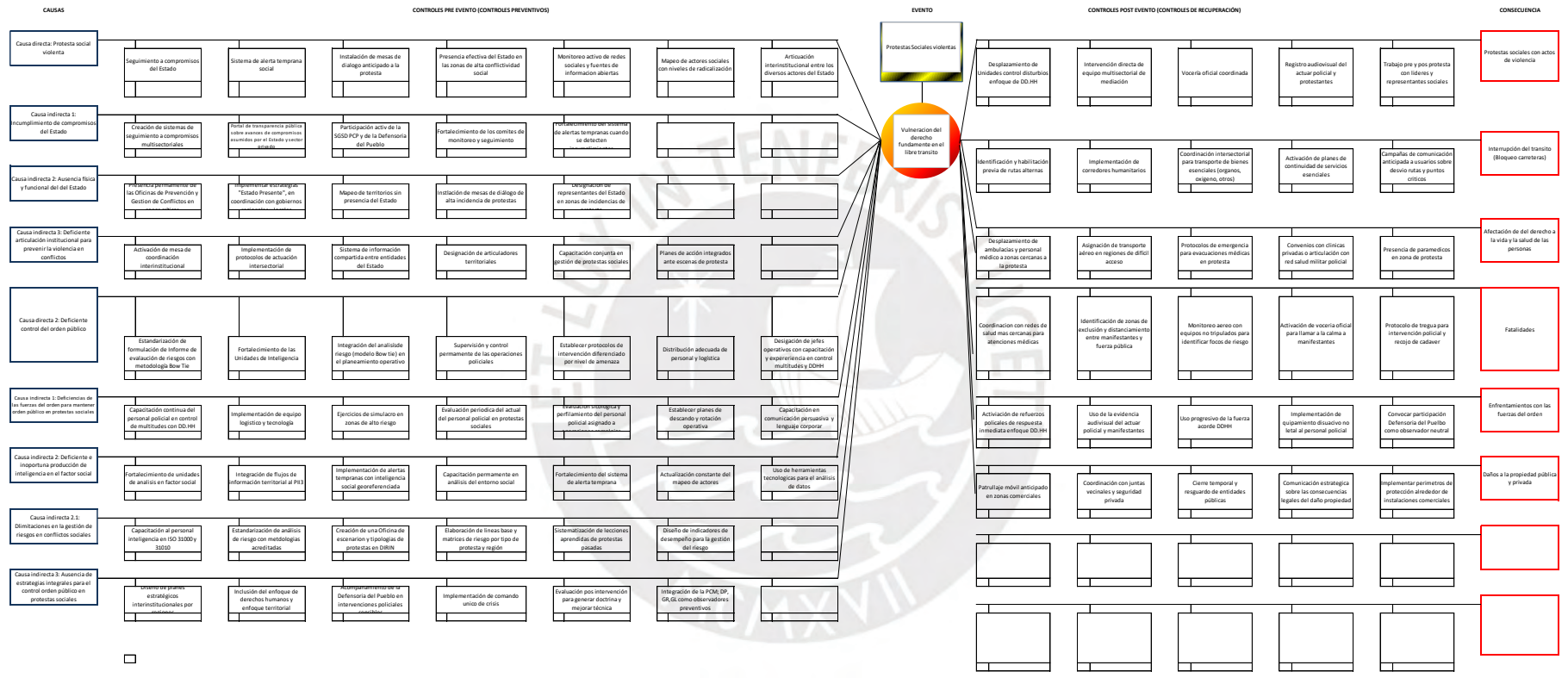
N°	Grupo de Ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	Total
	- CENAPREVICOS						
18	Sistema Nacional de Gestión de Conflictos Sociales	X	-	-	X	-	2
19	Implementación de la Política Nacional Multisectorial de prevención en conflictos y protestas sociales	X	-	-	X	-	2
20	Proyecto de sensibilización en colegios contra la violencia en conflictos y protestas sociales	X	-	-	X	-	2
21	Proyecto de sensibilización en comunidades de zonas alta conflictividad social	X	-	-	X	-	2
22	Implementación de Mesa de Diálogo permanente para la búsqueda de soluciones a los conflictos y protestas sociales	X	-	-	X	-	2
23	Capacitación Especializada en Mediador Policial en conflictos sociales	X	-	-	X	-	2

N°	Grupo de Ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	Total
24	Red de Cooperantes en prevención de violencia en conflicto sociales	X	-	-	X	-	2
25	Diseñar la Estrategia Policial para abordar la conflictividad Social a nivel nacional basada en el enfoque Policía Orientada a Resolver Problemas (POP)	X	-	-	X	-	2



# Anexo 12

## Matriz aplicando la metodología Bow Tie en una aplicación práctica para el caso de una protesta social con bloqueo de vías



- Acciones de mejora**
- Evaluación pos evento de los controles aplicados (preventivos, mitigantes)
  - Actualización periódica de las tipologías de protesta, actores emergentes y modalidades de actos de violencia
  - Revisión y ajuste de los planes de operaciones por sector
  - Desarrollar un plan de fortalecimiento institucional del sistema de análisis de riesgos
  - Plan de Sistematización de lecciones aprendidas para generar doctrina y mejorar estrategias policiales de intervención
  - Desarrollar indicadores de desempeño institucional para medir la efectividad del modelo de análisis Bow Tie aplicado a protestas sociales
  - Plan de instrucción y capacitación continua con ejercicios de simulacro al personal policial
  - Mejorar la articulación intersectorial en temas pre y pos protesta social