

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

**“INNOVACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL
DEL PERÚ Y LAS FUERZAS ARMADAS EN LOS CONFLICTOS
SOCIOAMBIENTALES”**

Trabajo de Investigación para optar el grado de Magíster en
Gobierno y Políticas Públicas

AUTOR

GHINO GERARDO MALASPINA DEL CASTILLO

ASESOR

JUAN EULOGIO ARROYO LAGUNA

JURADO

MIGUEL EDUARDO ANTEZANA CORRIERI

JESÚS ROLANDO LUQUE MOGROVEJO

LIMA – PERÚ

OCTUBRE, 2019

RESUMEN EJECUTIVO

La participación de la Policía Nacional del Perú (PNP), en el control del orden público, es fundamental para que en el país prime el Estado de derecho. Los conflictos socioambientales son una manifestación de protesta de los pobladores donde se desarrollan los proyectos mineros, especialmente por el temor a la contaminación de sus terrenos. Llegado el momento de intervenir por desórdenes sociales, el gobierno de turno dispone que la PNP, de conformidad con la Constitución Política, haciendo uso de todos sus recursos humanos y logísticos, controle el orden público.

Sin embargo, debido a la estrategia desplegada por los organizadores de las protestas sociales, con motivo de los conflictos socioambientales, éstas se prolongan en el tiempo y se vuelven cada vez más complicadas para la participación de la policía. Se abren muchos frentes de lucha, se aprovecha el terreno geográfico, se amenaza con tomar locales de servicios básicos, etc. Frente a ese escenario, la PNP ve reducidas sus capacidades de controlar el orden público y por lo tanto tiene que solicitar el apoyo de otras instituciones como las Fuerzas Armadas (FFAA), para que con su personal y logística se pueda lograr el objetivo: imperio de la Ley y el orden.

Lamentablemente, desde el 2001, en que se dio inicio a los conflictos sociales, hasta la fecha, en las ocasiones que han intervenido las FFAA en apoyo a la PNP, se ha notado que la colaboración no es integral y por el contrario, se ponen ciertas limitaciones en el uso del personal militar y en el uso de su logística, como por ejemplo el empleo del transporte y el combustible, así como su participación siguiendo un planeamiento policial, debido a que la policía es la titular de esta función. Esta situación, que pareciera que solo afecta a la PNP, contribuye a que no se logre el objetivo final de control del orden público, generando un clima de falta de principio de autoridad e impunidad en la población.

En estas circunstancias, es conveniente que se instale una política pública que permita que el apoyo de las FFAA a la PNP, en el marco de los conflictos socioambientales, se realice de una manera más dinámica y efectiva, que permita que prevalezca el orden público y por lo tanto la paz social. A nivel económico, esta tranquilidad va a permitir que los potenciales inversionistas puedan elegir al país como un destino que ofrezca garantías a sus capitales, lo que traerá consigo mejores condiciones de vida para nuestra población.

Si bien es cierto, a través del tiempo, se han dado algunos dispositivos legales que regulan la participación de las FFAA en conflictos internos, el que se encuentra vigente no ha sido reglamentado y por lo tanto debe serlo; pero no solo eso, se puede encaminar la política pública para que en todo momento en que la PNP requiera el apoyo de las FFAA, no solo durante los conflictos socioambientales, reciba el apoyo solicitado con miras a mantener el principio de autoridad y que los ciudadanos puedan convivir en un clima de tranquilidad.

Índice

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	6
DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	6
1.1 Redacción formal del problema.....	6
1.2 Marco conceptual: definición de términos claves	23
1.3 Evidenciar el problema.....	25
1.4 Contexto institucional y normativo relacionado con el problema	47
Capítulo II.....	54
CAUSAS DEL PROBLEMA.....	54
2.1 Diseño del árbol de causas del problema	54
2.2. Selección de las causas sujetas a intervención	63
CAPÍTULO III	64
ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS EXISTENTES.....	64
3.1 Alternativa existente 1.....	64
3.2 Alternativa existente 2.....	68
3.3 Alternativa existente 3.....	72
CAPÍTULO IV.....	79
DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN INNOVADORA.....	79
4.1 Marco teórico de la intervención innovadora.....	79
4.2 Diseño específico de la intervención innovadora	81
CAPÍTULO V.....	83
VIABILIDAD DE LA INTERVENCIÓN INNOVADORA.....	83
5.1. Viabilidad organizacional	83
5.2 Viabilidad financiera.....	83
5.3 Viabilidad normativa.....	83
CONCLUSIONES	86
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88

INTRODUCCIÓN

La investigación de este problema nace con la intención de conocer cuál es el grado de interacción (colaboración) que se produce entre la Policía Nacional del Perú (PNP) y las Fuerzas Armadas (FFAA), durante la realización de protestas y afectación al orden público, en el marco de los conflictos socioambientales. Sin embargo, este ámbito no es el único que se puede presentar en esta colaboración, debido a que en situaciones extremas de control del orden público, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico, el Presidente de la República puede disponer la participación de las FFAA, aun cuando no se haya decretado el estado de emergencia.

Lamentablemente, pese a ser un tema que se presenta recurrentemente durante la ejecución de operaciones policiales de mantenimiento, control y recuperación del orden público, no existe la bibliografía y los estudios correspondientes necesarios sobre este tema. Incluso, dentro de las mismas instituciones (PNP y FFAA) no se ha tratado este problema, lo que la convierte en una investigación inédita. Por tal motivo, la investigación se ha realizado en base a entrevistas a los policías y militares que participaron en diferentes operaciones de control del orden público durante las protestas por los conflictos socioambientales.

Se debe destacar que esta información, a pesar de ser importante y trascendente, no ha sido recogida en los informes finales y de evaluación de las operaciones de control del orden público. Esta situación es entendible debido a que puede ser tomada como una forma de protesta o reclamo; no se debe de olvidar que el personal interviniente se encuentra en situación de actividad y el opinar sobre el uso adecuado de los recursos humanos y logísticos, puede traer consigo sanciones o procesos administrativos.

En el Capítulo I se ha desarrollado la forma en que se sitúa la problemática del control del orden público para la PNP durante los conflictos socioambientales. Asimismo, se ha descrito la forma en que factores extras, como son: la participación de ONG, la experiencia que han ganado en anteriores conflictos sociales, los métodos que utilizan en la estrategia que implementan, etc. Esto hace que la policía vea rebasada sus posibilidades de control y por lo tanto se requiere la participación de las FFAA para lograr su objetivo. De igual manera, se desarrolla la forma en que se relacionan las FFAA y la PNP, desde la primacía que pretenden tener las primeras sobre la policía. De igual manera, se menciona cómo en el campo de la Defensa Nacional si existen los dispositivos legales que obligan a la PNP a prestar el apoyo correspondiente a las FFAA para lograr el objetivo final: la defensa nacional.

En el Capítulo II se desarrollan las causas del problema: causas directas y causas indirectas que conducen a este problema. La mayoría de estas tienen que ver con la falta de atención, por parte del Estado, a las necesidades de la PNP. De igual manera, se considera cómo los organizadores de los conflictos socioambientales desarrollan una estrategia para generar violencia en el marco de este tipo de conflictos.

En el Capítulo III se considera las alternativas existentes para poder implementar una política pública que contemple un apoyo inmediato, por parte de las FFAA a la PNP; considerando sobre todo que ya existe un dispositivo legal que contiene parcialmente la participación de las FFAA. Si bien esta alternativa enfrenta los conflictos socioambientales, también influye indirectamente en solucionar la parte operativa de la PNP, cuando requiera del apoyo de las FFAA.

En el Capítulo IV se desarrolla el proyecto de innovación, en el cual se pretende aprovechar el dispositivo legal vigente y hacer las modificaciones correspondientes, siempre y cuando las medidas que se implementen sean con previa coordinación con la PNP, toda vez que es la institución que va a plantear durante la ejecución de las operaciones de control del orden público.

En el Capítulo V se explica la viabilidad de la propuesta, donde se consideran el nivel organizacional, el nivel financiero y el nivel normativo. Se pudo detectar que la única resistencia que se puede encontrar para implementar esta propuesta, es la oposición que se puede presentar por parte de las FFAA, que siempre tienen algunos prejuicios contra esta forma de operativizar el apoyo a la PNP.

Finalmente, se encuentran las Conclusiones en las cuales se indica que la PNP, como titular del orden público, debe de recibir el apoyo de las FFAA cuando sea requerido, pero de una manera eficiente y coordinada, de conformidad a lo planificado por la policía, por ser la institución preparada y entrenada para ello. Para el efecto, se debe de reformular el dispositivo vigente y acondicionarlo a lo desarrollado en la presente investigación, buscando una proyección a un futuro inmediato en que exista un subsistema de orden interno, que se encuentre a cargo de la PNP y que reciba el apoyo de instituciones en cuanto sean requerido.

Finalmente, esta investigación debe ser considerada como una vertiente de las relaciones que existen entre la PNP y las FFAA; no se debe de olvidar que estas últimas, en recientes años, pretenden tener una nueva participación dentro de los nuevos conceptos de seguridad interna, considerando que las hipótesis de conflictos internacionales se han reducido a la mínima expresión. Por lo tanto, estas conclusiones pueden ser tomadas como punto de partida para nuevas investigaciones sobre esta materia.

INNOVACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y LAS FUERZAS ARMADAS EN LOS CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES

CAPÍTULO I

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

1.1 Redacción formal del problema

1.1.1 La cadena de valor

El presente proyecto busca mejorar los niveles de coordinación y apoyo interinstitucional que deben existir entre la Policía Nacional del Perú (PNP) y las Fuerzas Armadas (FFAA), cuando éstas son solicitadas para lograr el control del orden público, en el marco de las protestas sociales con motivo de las actividades de exploración y explotación de recursos mineros. Esta situación de convulsión social, a la que se denomina “conflicto socioambiental”, pese a que se vienen dando desde el año 2001, no ha podido ser controlado adecuadamente por el Estado, cuando es organizado por los opositores a la inversión minera, entre otros motivos por los limitados recursos humanos y logísticos que tiene la PNP, así como la falta de protocolos interinstitucionales que permita que las FFAA acudan inmediatamente en apoyo de la policía, lo que finalmente facilita que el conflicto socioambiental adquiera mayores ribetes de violencia, que afectan el orden público de las zonas donde se ubican los proyectos mineros, vulnerando de esta manera el orden público y por ende a la seguridad interna del país.

Entre los factores que podemos mencionar como los que contribuyen a que se desencadene un conflicto socioambiental y se torne violento e inmanejable para el Estado, se pueden mencionar los siguientes:

FACTORES QUE CONTRIBUYEN A QUE SE DESENCADENE UN CONFLICTO SOCIOAMBIENTAL:

- Accionar negligente del Estado, en todas sus instituciones, que permite que los inversionistas realicen acciones que generan temor dentro de las comunidades. Asimismo, crean una sensación de parcialidad para con la empresa inversionista, lo que contribuye a formar el temor dentro de los comuneros de que el Estado es su enemigo.
- Accionar de los inversionistas a cargo de los proyectos, que no tienen una política de acercamiento y comprensión de la cosmovisión de las comunidades y solo les interesa obtener réditos económicos.

- Falta de presencia del Estado en las zonas donde se ubican los proyectos de inversión. No existen escuelas, hospitales, comisarías, juzgados, etc. Genera sensación de abandono.
- Espacios, dejados por el Estado y los inversionistas, que son aprovechados por opositores a la inversión. Estos espacios ahondan los temores y dudas de las comunidades.
- Accionar coordinado de los opositores a la inversión, que desarrollan una estrategia debidamente preparada y que además se ha ido perfeccionando en el tiempo. Estas estrategias se han ido mejorando (para sus intereses), al haberse puesto en ejecución en el extranjero y otros proyectos dentro del país.
- Falta de presencia policial para buscar información y producir la Inteligencia necesaria, respecto de los conflictos socioambientales que podrían sobrevenir. Esta Inteligencia serviría para una mejor toma de decisiones.
- El mal ejemplo de anteriores conflictos, que es tomado como modelo para solucionar cualquier desavenencia que podría presentarse en este tipo de inversiones.

FACTORES QUE CONTRIBUYEN A QUE UN CONFLICTO SOCIAL SE TORNE VIOLENTO, AFECTANDO EL ORDEN INTERNO Y EL PRINCIPIO DE AUTORIDAD EN EL PAÍS.

- Las malas decisiones de los gobernantes de turno, que no atienden oportunamente las causas que ocasionan el malestar de las comunidades y que solo pretenden solucionar el conflicto desde el punto de vista policial.
- La posición intransigente del inversionista, que pretende que el proyecto continúe, pese a que no ha realizado ninguna política de acercamiento de la población, existiendo temores y dudas acerca de la implementación del proyecto de inversión.
- La posición intransigente de los dirigentes que se oponen a los proyectos de inversión, que lo único que les interesa es obtener beneficios económicos y políticos personales. Incrementan el temor en las poblaciones.
- La estrategia implementada por los opositores a la inversión, que realizan una serie de acciones buscando victimizarse: buscan que hayan heridos o muertos, atentan contra la propiedad pública y privada, bloquean las vías de comunicación, realizan extorsiones, buscan abrir varios frentes de lucha (con la intención de debilitar a las fuerzas del orden), buscan que los conflictos se prolonguen en el tiempo (agotan al gobierno y a las fuerzas del orden), implementan una campaña mediática para presionar al gobierno, etc.
- La escasa cantidad de efectivos policiales para enfrentar los eventos que ocurren con motivo de los conflictos socioambientales. Asimismo, éstos no cuentan con los recursos logísticos suficientes para desarrollar las operaciones policiales de una manera exitosa. Al no obtener los resultados esperados de controlar el orden público, se

genera en una sensación de impunidad, lo que alienta a los opositores a la inversión a realizar nuevos actos violentos.

Como se puede apreciar, existe una diversidad de factores que contribuyen a que los conflictos socioambientales se implementen y además que se tornen violentos. En ambos casos pueden repetirse e incrementarse en su intensidad. Con motivo del presente proyecto de innovación, nos vamos a referir al que se encuentra relacionado al empleo de la Policía Nacional del Perú (PNP), con miras a mejorar el desenvolvimiento de las fuerzas de la policía para lograr el mantenimiento y control del orden interno.

La participación de la PNP se da en el contexto de lo que dispone la Constitución Política. El Art. 44 de la Constitución Política del Perú indica que: *“Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.”* Esto se encuentra directamente relacionado con el Art. 166 de este mismo cuerpo fundamental, que define la finalidad fundamental de la PNP.

Dentro de **los insumos** tenemos que se encuentra vigente el Decreto Legislativo No. 1095 (expedido el 01 de setiembre del 2010), que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las FFAA en el territorio nacional. Esta norma se ha dado para dos supuestos: cuando las FFAA asumen el control interno y cuando realicen acciones de apoyo a la PNP. Sin embargo, en ningún caso la PNP deja de ser la titular del orden interno. Este dispositivo generalmente se emplea en situaciones en que la PNP ha sido rebasada en sus capacidades de recuperar el orden público durante los conflictos socioambientales; sin embargo, también puede ser empleada en otras circunstancias como desastres u otros.

De igual manera, la PNP tiene dentro de sus funciones especiales, el control del orden público, que se encuentra a cargo de las Unidades de Servicios Especiales (USE); sin embargo, cuando el desborde popular lo requiere, el comando policial dispone que policías de diferentes unidades e incluso de otras jurisdicciones, puedan sean destacados en el lugar de los desmanes para controlar el orden público. De igual manera, cuando la capacidad de la PNP es desbordada, se solicita el apoyo de las FFAA.

El **proceso** se presenta en dos momentos: el primero, en la planificación de las operaciones policiales de control del orden público, contando con el apoyo de personal y logística de las FFAA, para lograr el control del orden público durante los conflictos socioambientales. El segundo, cuando se pone en ejecución las operaciones de control del orden público, contando para el efecto con el apoyo, de personal y logístico, de las FFAA.

El producto se presenta cuando las operaciones de control del orden público, debidamente planificadas por el comando policial y contando con el apoyo de las FFAA, logran controlar a los violentistas de los grupos opositores, reduciendo de esta manera las posibilidades de que se cometan acciones violentas en contra de los pobladores y del patrimonio público y privado de la zona en conflicto.

El resultado se manifiesta cuando las actividades de la zona convulsionada por protestas con motivo de los conflictos socioambientales, vuelve a la normalidad y los ciudadanos tienen la tranquilidad de vivir en paz. Asimismo, esa calma va a permitir que se recupere el principio de autoridad y se genere la confianza necesaria para que los inversionistas, nacionales y extranjeros, puedan invertir y se generen los ingresos económicos que sirven para disminuir la pobreza en el país.

1.1.2 Identificación del posible problema

Los conflictos socioambientales han cobrado inusitada importancia para el país, debido a que los intereses que se ponen en juego son de vital significado para el Estado, especialmente en el tema económico. Sin embargo, también es cierto que existe un marcado temor por parte de las poblaciones donde se encuentran ubicados los proyectos mineros, que consideran que sus actividades tradicionales (agricultura, ganadería, pesca, etc.), se verán perjudicadas por las operaciones extractivas que se realizan en estos territorios.

CUADRO No. 01

Tipo de conflictos sociales activos, a marzo del 2019

Tipo	Activo	%
TOTAL	135	100.0%
Socioambiental	90	66.7%
Asuntos de gobierno nacional	13	9.6%
Comunal	9	6.7%
Asuntos de gobierno regional	7	5.2%
Otros asuntos	6	4.4%
Asuntos de gobierno local	4	3.0%
Demarcación territorial	3	2.2%
Laboral	3	2.2%
Electoral	0	0.0%
Cultivo ilegal de coca	0	0.0%

Fuente: Defensoría del Pueblo - SIMCO

Sobre el particular, Liz Puma A. y César Bedoya G. (2015), indican: *“Los llamados conflictos socioambientales irrumpieron en el panorama nacional hacia inicios del presente siglo y se hicieron tendencia hasta nuestros días.*

Los más emblemáticos tuvieron que ver con la disputa alrededor del acceso, control y uso de los recursos naturales, enfrentando a comunidades y empresas dedicadas a la actividad extractiva, particularmente minera.”

Asimismo, Javier Caravedo Chocano (2015) manifiesta: *“El panorama de la conflictividad social en el Perú en los últimos veinte años se ha mostrado especialmente complejo y dinámico. Este contexto se ha ido configurado por un proceso de expansión de actividades extractivas, especialmente mineras, para el aprovechamiento económico de los recursos naturales, mayormente en territorios de comunidades campesinas y nativas. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, institución constitucionalmente autónoma que ha venido monitoreando la conflictividad social desde el 2004, se observa como constante que más del 50% de los conflictos sociales son de tipo socioambiental. Estos procesos conflictivos han generado una gran fricción y tensión en la sociedad en su conjunto.”*

Al respecto Anthony Bebbington (2013), menciona: *“A medida que crece la demanda global por minerales y energía, tanto la minería a gran escala como la extracción de petróleo y gas natural se están expandiendo rápidamente. Esto se está dando a escala mundial como dentro de Latinoamérica, donde nuevas y antiguas fronteras de extracción vienen siendo abiertas para las actividades de exploración y explotación. Para algunos observadores, esta oleada de interés en los recursos del subsuelo de la región es una oportunidad única –la ocasión para el crecimiento económico, la acumulación privada y el desarrollo socioeconómico nacional-. No obstante, a otros les inquieta que esta expansión traiga consigo nuevas amenazas a los ambientes naturales, al bienestar humano y a la calidad de la democracia. Estas preocupaciones han provocado respuestas enérgicas, especialmente entre los campesinos, los indígenas y las comunidades urbanas más afectadas directamente por la extracción, y a quienes les preocupan las consecuencias que todo esto podría portar para sus medios de sustento, agua y el acceso a tierras, y, en términos más generales, para su calidad de vida en el día a día, así como para su capacidad de controlar los territorios que consideran suyos. Las empresas transnacionales, los gobiernos y otros interesados, que esperan beneficiarse de esta extracción, están en desacuerdo con estas poblaciones locales y sus aliados nacionales e internacionales. Con frecuencia, esto ha conducido al conflicto y, muchas veces, a la violencia.”*

Sin embargo, es conveniente señalar que a largo de los años, las empresas que han desarrollado proyectos mineros no han generado las condiciones necesarias para ganarse la confianza de las poblaciones y por el contrario han actuado sin considerar la cosmovisión del poblador de estas zonas: sus recursos naturales, las actividades a las que se dedican, las tradiciones, sus creencias, etc. De igual manera, las empresas mineras han dejado una serie de pasivos ambientales que han contaminado a los recursos naturales de las comunidades, especialmente las cuencas de los ríos que sirven para las

principales actividades que se desarrollan en estos lugares: agricultura, ganadería, pesca, consumo humano, etc.

Lamentablemente, el Estado, a través de sus diferentes instituciones, no ha dado muestras de mejorar al enfrentar este tipo de conflictos socioambientales, lo que significa haber perdido tiempo y recursos valiosos que bien pudieron haber sido destinados a la atención de otra necesidad del país. Al respecto la PCM – Martín Tanaka y otros (2011) mencionan:

“...la incapacidad del Estado para afrontar con eficiencia los conflictos sociales es evidente. Por lo general, el Estado reacciona de manera tardía; es decir, interviene con mecanismos ad hoc, como la instalación de mesas de diálogo o el envío de comités de alto nivel cuando un conflicto asume formas violentas. Despliega mucho activismo, pero no hay una política propiamente dicha de respuesta ante conflictos y mucho menos una política de prevención. Las instituciones públicas no cuentan con un protocolo de prevención o resolución de conflictos”

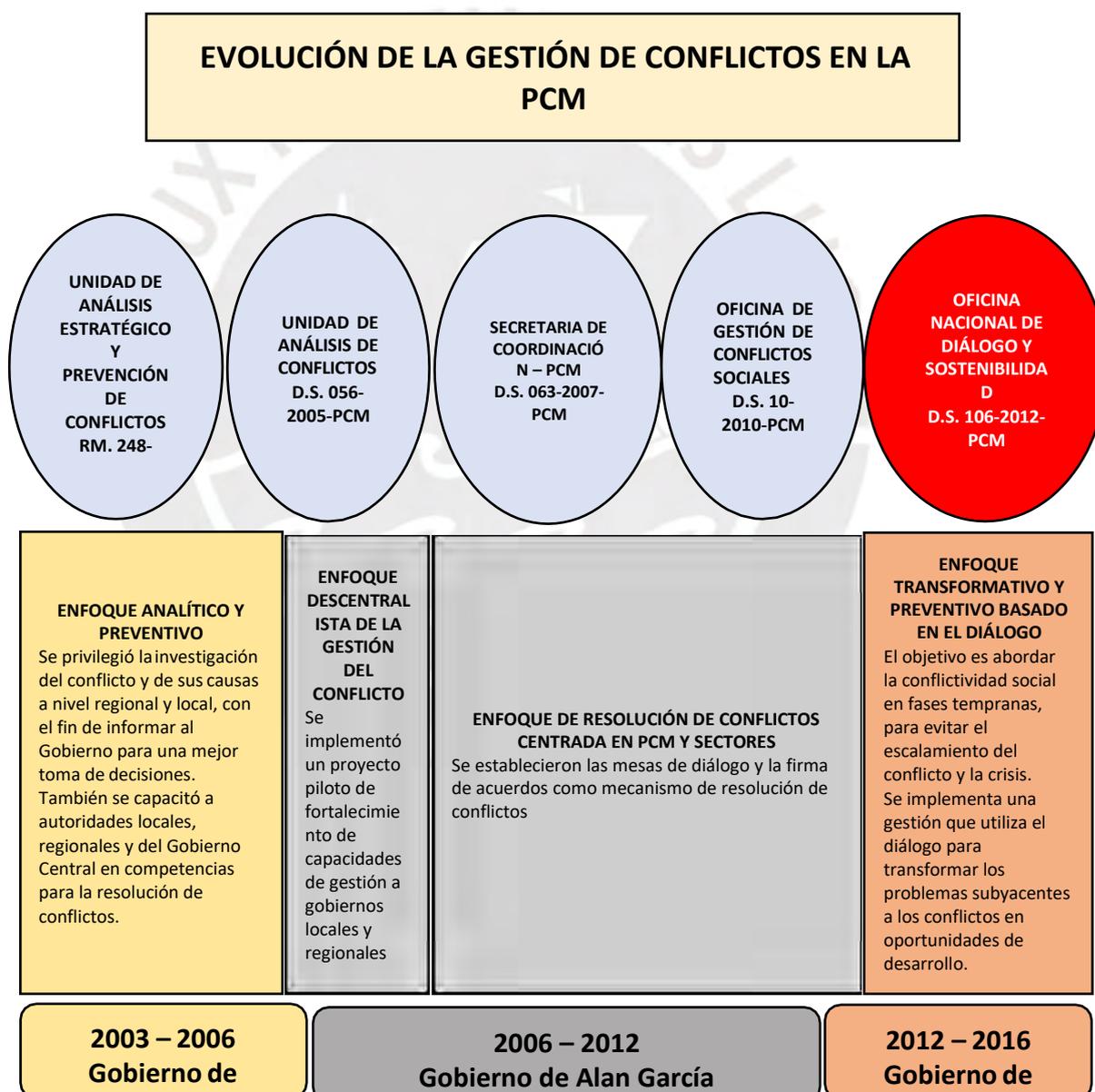
El Estado hasta el momento no ha sido capaz de diseñar políticas públicas, que eviten que se generen estos conflictos y por el contrario actúa de manera reactiva y tardía, ya cuando las posiciones de las partes no tienen posibilidad de llegar a acuerdos y por lo tanto se prevé que se produzcan acciones de violencia. Una de las muestras de que el Estado no actúa de una manera más decidida para evitar que los conflictos socioambientales se presenten, es que la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM, que tiene que ver directamente con este tipo de conflictos, a lo largo del tiempo solo ha cambiado de nombre o denominación, pero los resultados siguen siendo los mismos (ONDS. Perú: Estado y conflicto Social, 2014), a pesar que la concepción de funciones que se debían de realizar, indicaban que el Estado debía de actuar de una manera más proactiva y anticipada Este mismo criterio parece utilizar las empresas mineras y cambian su dinámica al momento de realizar sus inversiones, esperando reaccionar cuando se presentan las acciones de protesta.

Al respecto, Camilo Ferreyra y Fernando Tincopa (2019), mencionó que: “Este último factor tiene poder explicativo sobre la parálisis de Tía María, tal como se verá más adelante. El cumplimiento de las normativas institucionales así como las acciones de responsabilidad social empresarial no aseguran en absoluto un escenario sin conflictividad social. Southern Perú subestimó la articulación opositora y sobreestimó el alcance e importancia de su red de aliados y de sus instrumentos de gestión social. Había una confianza, a nuestro entender poco sólida, en que sus recursos económicos y que su acceso a las élites políticas del país serían suficientes para resolver cualquier situación que pudiera darse. No obstante, aún a pesar de este ejemplo y la experiencia de décadas, en diversos países muchas empresas mineras siguen repitiendo ese mismo error.”

Incluso, el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, el año 2017, creó el Viceministerio de Gobernanza Territorial, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), donde al interior de él se ha colocado a la Secretaría de Gestión y Diálogo, con la intención de que tenga un mayor respaldo al momento de tomar decisiones. Sin embargo, hasta la fecha no ha dado los resultados esperados; no es solo cambiar de nombres y otorgar determinadas funciones a las oficinas que han tenido a su cargo el seguimiento y monitoreo de los conflictos socioambientales.

CUADRO No. 02

Como ha cambiado de nombre la entidad estatal que debía hacer el seguimiento de los conflictos socioambientales en el país desde el 2004



Fuente: Elaboración de la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad

Al respecto, la misma Presidencia del Consejo de Ministros (PCM – Tanaka, 2011), reconoció:

“En suma, la incapacidad del Estado para afrontar con eficiencia los conflictos sociales es evidente. Por lo general, el Estado reacciona de manera tardía; es decir, interviene con mecanismos ad hoc, como la instalación de mesas de diálogo o el envío de comités de alto nivel cuando un conflicto asume formas violentas. Despliega mucho activismo, pero no hay una política propiamente dicha de respuesta ante conflictos y mucho menos una política de prevención. Las instituciones públicas no cuentan con un protocolo de prevención o resolución de conflictos.”

Los diferentes gobiernos han tratado de solucionar los conflictos socioambientales, enfrentándolos desde el punto de vista de la criminalización de la protesta social. Para el efecto, se ha dispuesto que grandes contingentes de la PNP, de otras unidades y jurisdicciones, se desplacen para reforzar las fuerzas de la policía del lugar donde se desarrolla el conflicto socioambiental. Sin embargo, se ha notado que pese a esta medida, la PNP se ha visto superada, en número y recursos logísticos, por las fuerzas opositoras, viéndose en la imperiosa necesidad de solicitar el apoyo de las FFAA.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo (2012) considera respecto de la PNP: *“Las denominadas USE, son las instancias llamadas a realizar las tareas de restablecimiento del orden interno. Son las unidades especializadas por excelencia de la PNP para este fin. En ese sentido, les corresponde intervenir ante las situaciones de violencia en los conflictos sociales. Cada región policial y cada Dirección Territorial de la PNP cuentan con una unidad de este tipo. Sin embargo, las USE presentan algunos problemas para el cumplimiento de esta responsabilidad...en el curso de las entrevistas sostenidas con los jefes de distintas USE, estas unidades especializadas presentan dificultades para el cumplimiento de su función, que abarcan desde el déficit de implementos y equipos adecuados, hasta el escaso número de personal con que cuentan para sus intervenciones. Por eso es común que en los casos donde no se cuente con personal suficiente para las intervenciones de reposición del orden interno, se recurra a efectivos de otras unidades, incluso administrativos, a fin de cumplir con la finalidad de la intervención...Un tercer problema que recae sobre la operatividad es la falta de equipamiento. Los efectivos policiales no cuentan con la cantidad de equipos adecuados para realizar los operativos: las bombas lacrimógenas, los perdigones de goma, los escudos de protección, son escasos. Este problema incrementa el nivel de riesgo para policías y civiles puesto que, como elemento subjetivo, el efectivo policial puede reconocerse en situación de inferioridad, experimentar temor ante una multitud agresiva, lo cual influye en su interpretación de los principios del uso de la fuerza. Además, debido a esta situación, es posible que no puedan cumplir con protocolos tales como no enfrentarse a las multitudes tirando piedras o palos, o no pronunciar frases ofensivas contra estos...La planificación de un operativo policial*

requiere un análisis del contexto en el que se va a intervenir, del cálculo de pertrechos y de efectivos policiales que se requerirán, así como el establecimiento de una línea de comando, estrategias de acción, formulación de objetivos e identificación de los riesgos del operativo...Durante esta investigación, la Defensoría del Pueblo ha constatado que uno de los problemas que la policía encuentra en el momento de organizar y realizar operativos de restablecimiento del orden público es la falta de equipamiento básico antidisturbios. Esta problemática pone en riesgo los derechos fundamentales de policías y civiles y el cumplimiento de las misiones. Por ende, el abastecimiento de equipos policiales constituye un tema de carácter prioritario, a fin de garantizar la seguridad de los efectivos policiales y civiles, y procurar un adecuado procedimiento durante la ejecución de la operación...Sobre esto es oportuno mencionar los problemas que se generan cuando se traslada a personal de otras regiones policiales para un determinado operativo, muy común en los escenarios más graves de violencia en conflictos sociales. Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha observado en diversas oportunidades, los problemas que deben enfrentar, sobre todo el personal subalterno que es transportado en estos casos, por ejemplo, para pernoctar o descansar en un lugar apropiado, o para conseguir alimentación acorde al presupuesto diario que le asignan. Esto se debe básicamente a que la PNP no cuenta con los recursos suficientes para mantener al personal policial en condiciones propicias en estas circunstancias.”

De igual manera, Rafael Barrantes y Jesús Peña (2007), sostienen: “Por otro lado, las unidades especializadas en temas de orden público —al igual que el resto de la institución— han visto su intervención dramáticamente limitada por problemas de recursos y de cantidad de agentes (Basombrío y Rospigliosi 2006). Estas unidades especializadas usan un equipo especial destinado a controlar las protestas sin hacer daño a la población, el cual está en malas condiciones: los carros rompe manifestaciones están en mal estado, y no se cuenta con el equipo y la tecnología suficiente para controlar manifestaciones en zonas rurales (Basombrío y otros 2004).”

El Comité Internacional de la Cruz Roja (2015), sostiene: “El mantenimiento de la ley y el orden es una responsabilidad de las autoridades civiles. Se trata de una tarea que compete a la policía y/o a las fuerzas paramilitares especialmente equipadas, organizadas y capacitadas para esas misiones, como los cuerpos de gendarmería. La función normal de las fuerzas armadas de un Estado es defender el territorio nacional contra las amenazas externas (conflictos armados internacionales) y afrontar situaciones de conflicto armado interno (no internacional). Sin embargo, en algunas ocasiones, se requiere que las fuerzas armadas presten asistencia a las autoridades civiles para hacer frente a niveles de violencia más bajos, que pueden caracterizarse como disturbios internos y otras situaciones de violencia interna.”

En esas circunstancias, el comando operativo de la PNP, participante en este tipo de conflictos, requiere del apoyo de las FFAA para que con la

participación de sus recursos logísticos y humanos, pueda contribuir a lograr el objetivo de mantener, controlar y recuperar el orden público en el territorio de la protesta social. Sin embargo, ese apoyo en varias oportunidades no se ha dado, se ha prestado en momentos no apropiados o simplemente no ha existido un nivel de coordinación adecuado; estas dos últimas situaciones no han permitido que se controle el orden público y por el contrario, se obtuvo resultados distintos a lo que se buscaba. En otras palabras, debido a que los efectivos de las FFAA actúan bajo las órdenes autónomas de sus comandos (no coordinadas con el comando operativo de la PNP en la zona de conflicto), sin respetar el principio de comando único de operaciones, se producen muertes o heridos entre los protestantes, lo que lleva a que las protestas adquieran mayores niveles de violencia y se dificulta que se llegue al logro del control del orden público.

Para Gabriel Daly (2015), *“...cuando los conflictos sociales se desbordan el Estado tiene dificultades para controlarlos y, la mayoría de veces, llega a acuerdos tibios que no solucionan los problemas de fondo, tal como sucedió en los casos de Tambogrande, Conga y Bagua...los manifestantes perciben que hay impunidad y que, por tanto, sus actos violentos no serán sancionados...Los manifestantes en Islay están muy bien organizados y han logrado movilizar a personas de Pichanaki, Espinar, Bagua y Juliaca con experiencia en protestas por conflictos sociales. Entre ellos se encuentran reservistas, huaraqueros y agitadores...Los dirigentes que se escudan bajo el manto de la protesta social también saben que, mientras el gobierno quiere que esto se termine rápido y se apague el ruido político, la turba puede seguir de manera indefinida...Y el punto es que prolongar el conflicto da a los dirigentes la ventaja de crear el sentimiento de que esto nunca terminará. Instala la sensación de una pesadilla eterna sin solución y de ninguna opción de victoria, lo que obliga a llegar a un acuerdo mediocre que postergará el conflicto solo por un período de tiempo, a pesar de que el proyecto de inversión puede durar más de 20 años...Y los dirigentes han sabido utilizar los medios a su favor. El tema de fondo es que son conscientes de que el Estado no puede cargar con muertes o abusos, mientras que ellos pueden incluso sacar provecho de estos. No sorprende que en los enfrentamientos sean estudiantes, mujeres entre ellos, los que estén al frente del tumulto. Cualquier error que cometa la policía es capitalizado inmediatamente.”*

El apoyo de las FFAA a la PNP, durante los conflictos socioambientales, no se encuentra considerado en un protocolo de cómo debe realizarse, por lo que su operativización queda a discrecionalidad de cada uno de los comandos militares, los cuales utilizan sus recursos humanos y logísticos conforme a su apreciación y decisión, sin contar para el efecto con la coordinación previa de los comandos policiales. Por ejemplo, se ha notado que los jefes operativos de la PNP no tienen un comando directo sobre el personal de las FFAA, los militares toman decisiones sobre el uso de las armas de fuego de acuerdo a cómo consideran la situación, el apoyo con recursos logísticos no es total y no se cubre con los limitados recursos de la

PNP, etc. Es decir, una serie de situaciones que en lugar de representar un verdadero apoyo, se constituyen en obstáculos que dificultan o retrasan el cumplimiento de la misión por parte de la PNP.

Rafael Barrantes y Jesús Peña (2007), sostienen: *“Los militares carecen de experiencia y equipamiento para tratar con muchedumbres que generalmente actúan con violencia. Cuando las fuerzas armadas han sido desplegadas para manejar problemas de orden público, con frecuencia se han producido enfrentamientos con resultados fatales (Basombrío y Rospigliosi 2006). El estado de emergencia del 2002 sirvió para demostrar la debilidad del Gobierno y la incapacidad de las fuerzas armadas de manejar asuntos relativos al orden interno.... Cuando las fuerzas armadas se han hecho cargo del orden interno, han afectado la capacidad de acción de la policía, la cual tiene más experiencia en ese tipo de situaciones. Los estados de emergencia no siempre mostraron su efectividad para proteger el orden interno y la gobernabilidad democrática, y tampoco para proteger a los ciudadanos y sus derechos fundamentales.”*

Para evitar que se sigan dando este tipo de situaciones que no contribuyen al control del orden público, se hace necesario que se implemente, dentro de la política de Estado de Seguridad y Defensa Nacional, una dinámica que permita un accionar más articulado del Estado (apoyo de las FFAA a la PNP) y de una manera institucionalizada se logren los resultados esperados, sin necesidad de llegar a que las protestas se tornen más violentas, con el consecuente costo social que esto significa. Sin embargo, pese a que este tipo de protestas se han presentado de una manera recurrente, en diferentes partes del país, se observa que no existe un planeamiento de las acciones que desarrollan los distintos estamentos del Estado y las situaciones discurren bajo un mismo enfoque, hasta llegar a un clima de violencia y enfrentamiento, donde la PNP es generalmente rebasada en el desarrollo de sus operaciones para el control del orden público.

Consideramos que para que se tenga mayor éxito en el control del orden público durante los conflictos socioambientales, es conveniente que existan protocolos de actuación que permitan que las FFAA colaboren con la PNP en el control del orden público en situaciones puntuales como las siguientes:

- Respetar el comando operacional único a cargo de la PNP, a fin de evitar que se tomen decisiones que en muchas de las veces resultan contraproducentes para el logro del control público.
- Poner los recursos logísticos necesarios a disposición plena del comando policial, para que de una manera coordinada sean utilizados en el mantenimiento o recuperación del orden público.
- Cumplir las disposiciones sobre el uso de las armas de fuego, conforme a la disposición del comando operativo policial.
- Respeto a los Derechos Humanos de los participantes en las protestas socioambientales.

- Respetar las disposiciones respecto de que no es conveniente que el personal militar tenga contacto directo e inmediato con los grupos opositores, debido a que se podrían producir enfrentamientos con consecuencias sociales que a la postre incidan negativamente en el principio de autoridad.
- De preferencia, reemplazar al personal policial en el resguardo de los servicios estratégicos.
- Otras a considerar y que serán evaluadas y coordinadas con los comandos policiales a cargo.

Esta situación va a permitir que las fuerzas del orden cumplan con mayor eficiencia y eficacia el logro de su cometido: el control del orden público; evitando el derramamiento inútil de sangre que a la postre significa costo social. De esta manera se logra una mayor impresión positiva sobre las fuerzas que se oponen a la inversión minera.

El apoyo de las FFAA a la PNP en el control del orden público durante el desarrollo de conflictos socioambientales, constituye un ingrediente adicional a la política pública de Seguridad y Defensa Nacional, que va a permitir que se encause las protestas sociales, a fin que no se llegue a extremos y que la población que no está a favor de las protestas o que se encuentran al margen de ellas, no tengan por qué verse perjudicadas por acciones violentas que se producen en este marco. De esta manera se reducirán las posibilidades de cometerse delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, contra el patrimonio, atentados contra el patrimonio público y privado, etc.; de igual manera, no se perderá el principio de autoridad y la inversión privada no se sentirá en riesgo de apostar por el país.

A propósito Mirtha Vásquez (2013), sostiene: *“En noviembre del 2011, ante un anuncio de parte del gobierno peruano de autorizar el inicio de la ejecución del proyecto minero Conga en Cajamarca-Perú, la población de esta región emprendió contundentes acciones de Protesta Social rechazando este proyecto que afectaría importantes lagunas, manantiales y bofedales ubicados en cabeceras de cuenca. El gobierno respondió a esto ordenando la intervención de la policía y tropas del ejército para neutralizar las marchas y acciones de movilización social, argumentando respeto al “principio de autoridad” y defensa del “estado de derecho”; incluso hizo uso de la declaratoria de “estado de emergencia” en esta zona por tres veces consecutivas en menos de un año. Cinco muertos a manos de las fuerzas del orden, decenas de heridos de consideración, casi un centenar de detenciones varias de ellas absolutamente arbitrarias, y cientos de ciudadanos procesados en Juzgados de ésta y otra región por delitos de disturbios, extorsión, atentados contra las vías de comunicación, entre otros.”* (sic).

CUADRO No. 03

Tipos de acciones violentas que se manifiestan durante los conflictos socioambientales

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

Fuente: Defensoría del Pueblo. Apeseg. 2012.

Al respecto, Camilo Ferreyra y Fernando Tincopa (2019), mencionó que: *“La toma de la Carretera Panamericana se constituyó en el principal mecanismo de acción directa por parte de los antimineros. Esto es así porque al ser la Panamericana la principal carretera del país, su bloqueo constituye automáticamente una noticia de relevancia nacional. Estas protestas conllevaron a la prensa a brindar espacio mediático a las partes en conflicto lo que incluyó a voceros antimineros y dio cobertura periodística a los enfrentamientos entre los movilizadores y las fuerzas del orden. Esto permitió desplegar la narrativa antiminera al gran público, lo que incrementó los costos políticos para el gobierno central de defender el proyecto. Por otro lado, las tomas de la Panamericana transmitieron una imagen de caos y desgobierno que afectó la aprobación gubernamental, aún entre aquellos que tenían una imagen favorable del proyecto. Por ello, la posibilidad del accionar físico de los antimineros de amenazar el tránsito en la Panamericana resultó siendo uno de los principales factores de riesgo para la viabilidad de Tía María.”*

En ese sentido, desde el año 2001, los gobiernos de los presidentes Toledo Manrique, García Pérez y Humala Tasso, Kuczynski y Vizcarra, han mostrado débil al Estado peruano, en lo relacionado a brindar resguardo a las inversiones nacionales y extranjeras que se dedican a obtener recursos de la minería formal, puesto que han permitido este tipo de protestas. Situación contraria se ha dado con los organizadores de las poblaciones que se oponen a la inversión minera, debido a que se ha notado que los esquemas de acciones violentistas que desarrollan, se han ido perfeccionando y se han convertido en protestas articuladas que en la gran mayoría han logrado su cometido: la paralización y retiro de la inversión minera.

Rafael Barrantes y Jesús Peña (2007), sostuvieron: *“Durante los últimos años hemos sido testigos de gran cantidad de conflictos sociales violentos, los cuales son percibidos como un riesgo para el orden interno y la gobernabilidad democrática. La frecuencia y las características de tales conflictos echan luces sobre las debilidades de la institucionalidad democrática en general, y del sistema político en particular, para representar, canalizar y eventualmente satisfacer las demandas de la población. Aunque los hechos señalados no tuvieron la gravedad de los que conoció el Perú durante el conflicto armado interno de los años ochenta y noventa, ellos constituyen un motivo de preocupación en cuanto evidencian un estado de conflictividad remanente con fuertes tendencias a expresarse en actos de violencia.”*

Romeo Grompone (2009), sostiene: *“En los años de retorno a la democracia en el Perú, irrumpieron movimientos sociales con posturas radicales, o por lo menos, poco proclives a la negociación...sus soluciones fueron por lo general provisionarias y en ocasiones podían dejar un margen para nuevas manifestaciones de protesta...Estos acontecimientos surgen, entre otras razones, como consecuencia de una desordenada intervención del Estado en zonas alejadas y conflictivas, más que de su definitiva ausencia, explicación a la que se recurre generalmente. En otras palabras, las instituciones a quienes compete la resolución de estos conflictos no son eficientes.”*

Para Anthony Bebbington (2013): *“...Los conflictos también están conectados por redes a través de las cuales fluye información, aprendizajes y recursos que pueden influir en la dinámica de estos conflictos...Distintas instancias de la sociedad civil también interconectan los conflictos. La Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDASEP) están involucradas en algunos conflictos (si bien no todos) de la industria extractiva y han jugado roles importantes, tanto en las movilizaciones como en las negociaciones...Mientras tanto, la Red Muqui congrega a las ONG y grupos de activistas a través de encuentros, interacciones informales y un Observatorio de Conflictos Mineros.”*

De acuerdo a la Defensoría del Pueblo (2005), *“...el conflicto social puede entenderse como una confrontación pública entre actores que buscan influir en la organización de la vida social. Actualmente, el principal tipo de conflicto social que afronta nuestro país es el socioambiental. En este tipo de conflicto, los actores se enfrentan por el uso y manejo de los recursos naturales, el acceso a estos, o debido a problemas de contaminación.”*

Es conveniente señalar, que esta situación de la PNP (no contar con la cantidad de efectivos suficientes, así como la logística necesaria), no solo es conocida por los antimineros, sino también por diferentes instituciones, entre ellas la Defensoría del Pueblo (2012), la misma que al respecto ha mencionado lo siguiente:

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

Como se puede apreciar, cuando se presentan acciones de violencia que atentan contra el orden público, en el marco de los conflictos socioambientales, el destinar gran cantidad de personal policial, de esa misma jurisdicción y de otras, distrae o disminuye la capacidad de respuesta de la PNP para hacer frente a otro tipo de requerimientos de la sociedad, debido a que los policías se encuentran a tiempo completo dedicados a controlar el orden público, en los lugares donde se han producido las protestas sociales. No se debe dejar de mencionar que estos hechos se han prolongado por tiempo de 45 o 60 días. De similar manera, los escasos recursos logísticos con los que cuenta la PNP (material antimotín, vehículos especiales, racionamiento, etc.), son dedicados exclusivamente a esta función y se ha llegado al extremo de haberse utilizado todo el material lacrimógeno de un año durante las acciones de control del orden público en un solo conflicto socioambiental, como por ejemplo en el caso Conga, durante el 2012.

Por otro lado, las protestas que se desarrollan con motivo del rechazo a la explotación minera, afectan el normal desempeño de las actividades de las poblaciones que se encuentran a inmediaciones del proyecto minero y se encuentran a cargo de los antimineros, limitando en la mayoría de veces los derechos de personas, que no pueden desplazarse libremente, no pueden realizar transacciones comerciales, no pueden gozar de los espacios públicos, etc.; en otras palabras se afecta el orden público.

Sobre el particular, Camilo Ferreyra y Fernando Tincopa (2019), han mencionado que los antimineros son: *“...la categoría antiminero refiere a aquel actor social que de manera intencional, coherente y sostenida realiza acciones que reducen la viabilidad de un proyecto minero. Esta definición es independiente de la idoneidad de la realización del proyecto o de su postura programática hacia el rol de la minería en una sociedad futura. Se deriva del rol que juega el actor en la correlación de fuerzas sociales y políticas que determinan la viabilidad de este proyecto.”*

Sobre el particular, Camilo Ferreyra y Fernando Tincopa (2019), han mencionado: *“Lo anterior impulsó un activismo local inicial difundiendo los perjuicios potenciales imputados al proyecto, a través de volantes, perifoneo y reuniones en zona del valle...Los antimineros por otro lado se dedican a operar inicialmente sobre el sistema de creencias de la población local y mediante canales ajenos a la estructura de poder estatal, tales como*

profesores de escuela, miembros de la iglesia, juntas de regantes y diversas organizaciones que tienen una credibilidad mayor frente a la población que la de los representantes formales del estado. El posterior alineamiento de autoridades locales como alcaldes o gobernadores al movimiento antiminero es, en buena medida, resultado de un efectivo trabajo de bases previo. Existen hasta textos instructivos para activistas que señalan que debe ser el sistema de creencias de la población el foco inicial de sus esfuerzos hostiles a la minería.”

El que no se llegue a realizar un adecuado control y mantenimiento del orden público, da lugar a que las acciones de protesta contra las inversiones mineras se prolonguen y se conviertan cada vez más en focos de resistencia al principio de autoridad. Esta situación afecta directa e indirectamente al ciudadano.

De manera directa:

- En la zona de conflicto se vive un clima de miedo y amenaza a que los opositores a la inversión minera desplieguen acciones de violencia contra los que se encuentran a favor o neutrales.
- Al prolongarse cada vez más el conflicto, la situación económica de la zona empeora. Los precios de los productos de primera necesidad escasean y se vuelven más caros.
- En los lugares donde no se ubica la zona de conflicto: al prolongarse la solución, el personal policial que debería hacer funciones de seguridad ciudadana, se encuentra destinado a controlar el orden público en la zona de conflicto.
- En el lugar de los hechos, ante tantas frustraciones, el personal policial va a actuar con una excesiva carga emocional y puede cometer excesos.
- Luego de terminado el conflicto, el personal retorna a sus labores cotidianas, pero continúa estresado y no está en las mejores condiciones para atender al público que acude a las dependencias policiales.
- Mientras dure el conflicto socioambiental, las poblaciones de otras jurisdicciones se ven expuestas a que su demanda de seguridad ciudadana no sea debidamente atendida, por la falta de personal policial que ha sido destacado a la zona de conflicto.
- El escaso material logístico que tiene el personal policial de otras jurisdicciones, que es destacado a la zona de conflicto, deja en un estado de indefensión a las otras jurisdicciones y por lo tanto a sus poblaciones.
- Al no existir coordinación entre la PNP y las FFAA, se pueden cometer acciones que en lugar de beneficiar el clima de seguridad y tranquilidad, pueden servir para exacerbar los ánimos de los pobladores.

De manera indirecta:

- La inversión, nacional o extranjera, buscará otros lugares para desarrollar sus proyectos. El retraimiento de la inversión, dará lugar a que no existan mayores ingresos al erario nacional y por lo tanto no se puedan implementar programas que sirvan para mejorar la condición de la población, a nivel nacional.

De esta manera, los conflictos socioambientales se han convertido en un freno para la inversión minera que, pese a la oposición existente, se ha constituido en uno de los principales generadores de divisas para la economía del país. El 22 de septiembre del 2017, en la 33ª edición de la convención minera PERUMIN, el Defensor del Pueblo, Walter Gutiérrez, declaró que *“sin inversión minera no hay crecimiento económico. Sin crecimiento económico los derechos humanos no serán reales para todos”*.

Al respecto Anthony Bebbington (2013), menciona: *“La minería y la extracción de petróleo y gas son fundamentales para entender la economía política, tanto pasada como presente, de buena parte de Latinoamérica: el “milagro” económico chileno no se habría dado sin su industria cuprífera; los experimentos posneoliberales de los actuales gobiernos de Bolivia y Ecuador solo son posibles gracias al petróleo y el gas; ...la “deuda” ambiental acumulada en gran parte de los Andes es un legado de la minería; finalmente, el auge de la mayoría de los conflictos sociales en Perú está relacionado con la extracción minera. Los paisajes contemporáneos en regiones tan importantes en términos sociales y ecológicos..., han sido engendrados por la interacción de procesos políticos y económicos que giran en torno a la extracción de recursos naturales.”*

Para el INGEMMET (Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico) (2018), el sector minero tiene el siguiente valor para el país: *“El monto estimado del potencial económico minero que queda para el Estado, plasmado en valores dinerarios, es, como su nombre lo indica, una estimación del potencial minero, el que a través del tiempo puede ser mayor o menor, dependiendo de las múltiples variables a que está sometida la puesta en marcha de los proyectos mineros presentes y futuros. En este estudio no nos referimos a los miles de millones de dólares de inversión en minería, sino a los miles de millones de dólares que el Estado puede usufructuar, si ponemos en valor el considerable potencial minero que ostenta la nación, plasmado como una visión y con cifras económicas. En el escenario de seguir explotando y poner en marcha nuestro potencial minero hasta el 2050, en el marco de la hipótesis adoptada, estaríamos generando un valor acumulado de ventas del orden de los 2 700 miles de millones de dólares (2.7 x 10¹² US\$). Si a esta riqueza generada le aplicamos el factor del 28 % determinado por el Instituto Peruano de Economía – IPE (estudio editado por el Instituto de Estudios Energético Mineros – IDEM en junio de 2017), obtenemos la cifra del orden de los US\$ 758,000 millones que quedarían como beneficio para el Estado, en tanto que en un escenario conservador esta sería del orden de US\$ 547,000 millones, a precios de los metales considerados: Cu, Au, Ag,*

Pb, Zn, Sn, Fe, Mo, al 31 de octubre de 2017. Con dicho monto estimado la nación podría orientar su desarrollo futuro, basándonos en la generación de riqueza que queda en ella a partir de la minería, para impulsar paralelamente otros sectores también fundamentales.”

En el último reporte de conflictos sociales informado por la Defensoría del Pueblo (2018), se han registrado un total de 198 casos, de los cuales 128 son conflictos socioambientales, lo que representa un 64.6% del total.

“Esta situación nos lleva al siguiente análisis:

- *Este tipo de conflictos constituyen la mayoría de conflictos sociales que se dan en el país.*
- *Pese al tiempo transcurrido, el Estado no ha encontrado la fórmula para evitar que estas situaciones se repitan.*
- *La totalidad de casos de conflictos socioambientales se presenta en zonas donde el Estado no tiene presencia o su presencia es muy escasa.*
- *Es previsible que se van a continuar dando en el futuro.*
- *La imagen que da el país frente al inversionista es que somos un Estado débil, en el que no se respeta el principio de autoridad.*
- *Esta debilidad del Estado es aprovechada por otro tipo de manifestaciones sociales, especialmente los que se encuentran al margen de la Ley.*
- *Se corre el riesgo de no tener inversiones en el país. Sobre el particular, el BBVA Research reveló que en el Perú hay una cartera de proyectos por US\$43,569 millones – lo cual es equivalente al 22% del producto bruto interno (PBI) – de los cuales US\$10,271 millones se encuentran paralizados por conflictos sociales (aproximadamente 5.2% del PBI), dentro de los cuales están Conga, Galeno, Río Blanco y Tía María (Perú 21, 2016, sección Economía).”*

1.1.3 Redacción formal del problema

¿Cómo se ha desarrollado el apoyo brindado por las FFAA a la PNP, cuando así lo ha dispuesto el gobierno, para mantener el orden público, dentro de la política de seguridad y defensa nacional, en el marco de los conflictos socioambientales?

1.2 Marco conceptual: definición de términos claves

Conflictos socioambientales

Confrontación que se da entre diferentes actores, en el marco de la explotación de los recursos mineros. Entre los actores se pueden mencionar a los que se oponen al proyecto minero: comuneros, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales (ONG), autoridades locales, medios de comunicación, etc.; mientras que los que están a favor son: la empresa minera y el Estado.

Acciones de fuerza que se dan dentro de los conflictos socioambientales

Acciones que son realizadas por los grupos opositores a los proyectos mineros y que tienen como finalidad presionar al Estado para que suspenda el proyecto y deje de apoyar a la empresa minera. La mayoría de las veces constituyen ilícitos penales y son: toma de locales, toma de carreteras, retención y secuestro de personas, ataque a la propiedad pública y privada, ataque a las fuerzas del orden, intimidación y extorsión a las poblaciones, etc.

Orden público

Es el equivalente al orden interno. Estado de tranquilidad y calma que se presenta en una determinada jurisdicción del territorio del país; se manifiesta con una situación en que la población y las autoridades llevan a cabo sus actividades sin ningún tipo de presión o condicionamiento. Esta tranquilidad y calma son garantizadas por el Estado a través de la PNP.

Operaciones de control del orden público

Acciones debidamente planificadas que desarrolla la PNP en determinada jurisdicción, con la finalidad de mantener la tranquilidad y calma en las actividades que realizan las autoridades y la población. La titular de estas operaciones es la PNP y por tanto elabora los planes para lograr el objetivo.

Apoyo de las FFAA a la PNP en las operaciones de control del orden público

Apoyo que brindan las FFAA a la PNP, en el marco de los conflictos socioambientales, para lograr el control del orden público. El apoyo se debe de traducir en la asignación de personal y medios logísticos, para el cumplimiento de la misión. Se encuentra contemplado en el Decreto Legislativo 1095. Asimismo, se puede dar con la declaratoria del estado de emergencia o no.

Política pública que permita el control del orden público en el marco de los conflictos socioambientales

Decisión que toma la administración para solucionar el control del orden público. Se debe dar como desarrollo del Decreto Legislativo No. 1095. Debe contemplar todos los supuestos de colaboración de las FFAA a la PNP. Se debe tomar como referencia a la Ley de Defensa Nacional.

1.3 Evidenciar el problema

La minería es una de las actividades económicas más importantes para el país; los ingresos fiscales que se han registrado por esta actividad en los últimos 15 años, han servido para sacar de la pobreza y extrema pobreza a muchos compatriotas. Estos recursos mineros, generalmente, son utilizados como materia prima para la realización de grandes obras de ingeniería, principalmente en el Asia, donde existe gran demanda. Sin embargo, en el Perú, el clima social donde se desarrollan estos proyectos de exploración y explotación minera, no es el más apropiado y se han generado una serie de conflictos sociales a su alrededor, lo que ha llevado a que algunos de ellos no se concreten, por lo que los inversionistas, nacionales y extranjeros, eligen otros lugares donde se den mejores condiciones de seguridad política y legal, para implementar sus proyectos.

Sofía Castro Salvador (2013), sostiene: *“En los últimos años, la economía peruana viene mostrando un alto crecimiento económico impulsado principalmente por la inversión privada y en particular por la expansión de la industria minera. En el periodo 1998 - 2008, la tasa de crecimiento económico (medido por el Producto Interno Bruto) de todo el periodo fue de 64%, lo que significa una tasa promedio anual de 5.1%. La tasa de crecimiento promedio anual del periodo 2003- 2008 fue de 28%. Solo en el año 2008, el PIB creció 9.8% siendo una de las tasas más altas de los últimos 14 años (BCRP 2008: 13). Aunque el crecimiento económico se debió principalmente a la contribución del sector manufactura y construcción, el sector minero constituye un importante sector para el país, si bien no tiene mayor contribución en el PIB nacional (5.7% en el 2008 de acuerdo a la información del BCRP), genera grandes divisas pues representa el 62% de las exportaciones totales y el 45% de lo que recauda el estado como impuestos (SNMPE 2008).”*

La inversión minera ha provocado una serie de conflictos sociales en los lugares donde se han establecido los proyectos mineros de exploración y explotación. Estos conflictos han generado una serie de acciones de violencia por parte de los opositores, que en algunos momentos han llegado a colocar a los gobiernos de turno en una situación de verse obligados a negociar, para que los inversionistas mineros continúen con sus proyectos.

El principal motivo por el cual existe oposición para que se desarrollen los proyectos mineros, es que existe un marcado temor de las poblaciones a que sus principales actividades: agricultura, ganadería, pesca, etc., se vean perjudicadas, por la instalación de campamentos, contaminación de la tierra, el agua, etc. Las poblaciones desconfían de las grandes empresas, debido a que éstas, en su trato con los comuneros, se muestran prepotentes, importantes, con la confianza que el Estado les va a solucionar cualquier problema que se les pueda presentar con las comunidades. Mientras tanto, la población ve en la empresa al enemigo; sin embargo, también la consideran como la única posibilidad de salir de su atraso; quieren que la

empresa les solucione problemas de trabajo, salud, educación, etc.; debido a que el Estado no tiene presencia o ésta es muy incipiente.

Sofía Castro Salvador (2013), indica: *“El principal motivo de los conflictos relacionados con la minería es la percepción y temor de las poblaciones a la contaminación de sus recursos (fundamentalmente el agua y la tierra). En muchos lugares donde se asientan los proyectos mineros, la actividad económica de la población local depende principalmente de la explotación de la tierra (agricultura y ganadería), donde el uso del agua es fundamental. La tierra representa para las poblaciones rurales no solo un medio de producción sino también de vinculación con el espacio y con otros actores, pues además de proveer insumos para la producción y el consumo es un lugar para vivir y para socializar con otros.”*

En el ámbito netamente de las acciones de violencia que se desarrollan dentro de los conflictos socioambientales, los promotores de los conflictos mineros han mostrado, a lo largo del tiempo (desde el 2001), que han consolidado y perfeccionado una verdadera estrategia para enfrentar a las fuerzas del orden que son enviadas a controlar el orden público, que ha sido alterado por los grupos opositores a los proyectos mineros. Esta estrategia tiene como insumo principal el estudio de cómo actúa la PNP en este tipo de conflictos socioambientales; es decir, conocen sus fortalezas y debilidades.

Cuadro No. 04
Muertos y heridos que se han ocasionado, con motivo de los conflictos socioambientales; período 2013 – 2019

	CIVILES	PNP	FFAA	CIVILES	PNP	FFAA	TOTAL
MUERTOS	57	05					62
HERIDOS				1092	794	08	1894

Fuente: Diario El Comercio 01 de agosto del 2019 – Conflictos sociales dejaron 62 muertos y 1894 muertos en los últimos seis años. Basado en recuento de la Defensoría del Pueblo

De conformidad a Lampadia (2016), artículo publicado en Internet, en la estrategia de los antimineros se ha podido detectar las siguientes acciones:

- **Propagación de temores ambientales;** buscando darle mayor gravedad a las inversiones mineras con relación al medio ambiente de las comunidades.
- **Estímulo a los sentimientos de exclusión;** con la intención que las comunidades que no se encuentran directamente afectadas por la inversión minera, se decidan en participar.
- **Reclamo de condiciones de impunidad;** combinan sus dos formas de actuar (violenta y pacífica); la violenta está a cargo de grupos especiales de radicales que se dedican a crear condiciones a favor de sus reclamos.

- **Producción de una cobertura técnica;** son asesorados por personal con estudios técnicos y se encargan de cuestionar los EIA y otros documentos con “argumentos científicos”.
- **Descalificación del Estado y las empresas;** hacen ver que existe una convivencia entre estos dos actores y que se encuentran en contra de las comunidades. Hacen ver que no les interesa los problemas de los comuneros.
- **Difusión de una narrativa conflictiva;** elaboran una gran cantidad de propaganda, manuales, videos, historietas, etc., los cuales presentan los daños que ocasiona la actividad minera y cómo pueden ser perjudicados.
- **El manejo del marco institucional local;** especialmente en las Mesas de Diálogo, en ellas buscan imponer condiciones extras que van a impedir que las empresas y el Estado puedan cumplir, convirtiéndolos en enemigos de la comunidad.
- **Generar una resonancia mediática;** buscando victimizarse en el ámbito nacional e internacional, para lo cual hacen uso de los medios de comunicación.
- **Cumplir un rol mediador en el conflicto;** al principio este tipo de dirigentes se presentan como mediadores y personas que buscan solucionar los problemas, pero poco a poco se van transformando y se convierten en los “reivindicadores sociales”.

Además, en el ámbito del desarrollo de acciones de violencia, se ha podido detectar que los antimineros se encuentran conformados por diferentes grupos, aparte de los comuneros, como por ejemplo:

- Radicales de izquierda
- Integrantes del Movadef
- Integrantes del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru
- Integrantes de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)
- Integrantes de los reservistas. Estos últimos, por la preparación que recibieron mientras estaban en el Servicio Militar, conocen del desarrollo de operaciones militares ofensivas y defensivas, lo que hace más difícil a la PNP enfrentar a los antimineros.
- Agitadores que han participado en anteriores acciones de protesta.

Sobre el particular, Carlos Ricardo Gonzales García (2017), en un artículo publicado en Internet, sostiene:

“Algo particularmente interesante en cuanto a la protesta de los antimineros de Islay (caso Tía María) es que esta se ha caracterizado por reclutar a personas con experiencia en protestas que viven en otras zonas del norte (Bagua), centro (Pichanaki) y sur (Espinar y Juliaca) del país.”

Asimismo, Pilar Arroyo Rizo Patrón (2015) manifiesta:

“Y también hay un minúsculo, pero efectivo sector de lo que llamaremos “violentistas profesionales” que buscan llevar agua para su molino, una vez desatadas las protestas. Este minúsculo grupo está conformado, por un lado, por etnocaceristas, rezagos de Sendero Luminoso, contrabandistas, narcotraficantes, y últimamente por matones contratados.”

Al principio, el movimiento de oposición a los proyectos mineros carece de una motivación ideológica; se presenta como una opción solo reivindicadora de los derechos de las comunidades. Pero con el paso del tiempo y cuando ya el movimiento ha tomado mayor connotación, aparecen otros grupos de personas, que bajo el pretexto de apoyo al movimiento social, van tomando importancia en las decisiones, especialmente las que tienen que ver con las medidas de fuerza que se adoptan para presionar a la empresa y al Estado. Estos grupos, que inicialmente se presentan como actores terciarios, “asesoran” a las dirigencias de los comuneros al momento de entablar negociaciones con la empresa y el Estado. Luego se convierten en dirigentes importantes de la “lucha antiminera”, llegando al extremo de que pueden decidir e incluir otros temas dentro de la plataforma de lucha. En la gran mayoría de casos, las negociaciones no arriban a buen puerto, debido a que la empresa y el Estado no pueden cumplir con la mayoría de planteamientos hechos por las “dirigencias”, que ya tienen otros intereses.

Al respecto Elisa Wiener Bravo (2009), indica. *“En espacios locales, la protesta social se vuelve indispensable para lograr que las instituciones del Estado cumplan con sus funciones. Lo que se necesita es que el Estado actúe con la prontitud y destreza necesarias para evitar que se llegue a situaciones límite...Sin embargo, el logro de este objetivo depende de que la población decida presionar por su demandas, más que de rutinas institucionales que se desprendan de normas vigentes.”*

Sin embargo, casi en todos los casos, estos grupos de personas que apoyan a los comuneros, utilizan estos movimientos sociales para obtener beneficios personales o grupales. Incluso autoridades regionales o locales, apoyan las protestas en busca de rédito políticos. Además, muchas de estas personas han logrado catapultarse políticamente, llegando a ocupar puestos dentro del Congreso de la República o siendo funcionarios públicos de alto nivel. Sin embargo, en otros casos, alguno de ellos ha sido intervenido por pretender obtener beneficios económicos. Es decir, se estaría utilizando este tipo de “asesoramiento” o apoyo a los movimientos antimineros, para lograr beneficios personales o grupales, al margen de las originales pretensiones de los comuneros.

Es de destacar que el ascenso de las personas de estos grupos hasta las dirigencias antimineras, no se logra con acciones aisladas, sino siendo radical y siguiendo un esquema o estrategia previamente establecido y que se ha ido perfeccionando con el paso del tiempo en otros conflictos socioambientales de otras partes del país y de la región. Hay que recordar que desde el año 2001, cuando se empieza a abrir nuevamente las puertas

para que llegue la inversión minera al país, se han desarrollado una serie de conflictos socioambientales, los cuales han tenido un costo social muy alto, lo que ha obligado a que el gobierno o las empresas desistan de continuar con el proyecto y se retiren a otros lugares donde se les brinde mayores condiciones de seguridad. Al respecto Sebastiao Mendonça Ferreira en Lampadia (2016) (artículo publicado en Internet), sostiene:

“Además de desarrollar la narrativa anti-minera, ellos articulan las fuerzas sociales para escalar los conflictos localmente, y operan como cajas de resonancia de esos conflictos en los niveles nacional e internacional. Ellos, además, influyen el marco institucional y los medios de comunicación nacionales, y orientan todo proceso con la intención de generar los mayores costos políticos posibles a la instancia de gobierno que brinda las condiciones de viabilidad a un proyecto extractivo. Los grupos hostiles a la minería ya aprendieron que si los costos políticos son demasiado altos para el gobierno, éste capitula y les regala la victoria. Ello ya ocurrió en Conga (Perú), Esquel (Argentina), Pascua Lama (Chile), Cruzitas (Costa Rica) y muchos otros.”

Asimismo, los dirigentes opositores a los proyectos mineros, ejercen presión psicológica sobre las poblaciones que se encuentran dentro del ámbito de influencia de los proyectos mineros o cercanos a ellos, con la finalidad de que apoyen en las medidas de fuerza, procurando concentrar la presencia de mujeres, niños y ancianos. De esta manera, buscan crear un clima propicio para que se produzcan muertes o heridos, durante las acciones de protesta, lo que les va a dar la oportunidad de victimizarse, lo cual es debidamente aprovechado mediante la cobertura de los medios de comunicación: local, nacional o extranjero.

Carlos Ricardo Gonzales García (2017), citando a Daly, menciona:

“... Y los dirigentes han sabido utilizar los medios a su favor. El tema de fondo es que son conscientes que el Estado no puede cargar con muertes o abusos, mientras que ellos pueden incluso sacar provecho de estos. No sorprende que en los enfrentamientos sean estudiantes, mujeres entre ellos, los que estén al frente del tumulto. Cualquier error que cometa la policía es capitalizado inmediatamente...”

De igual manera, los antimineros buscan alargar el mayor tiempo posible el conflicto, mediante las negociaciones y las mesas de diálogo; esto obedece a que conocen la imposibilidad que tiene la PNP de continuar dedicándose exclusivamente a atender esta necesidad de orden público. De esta forma, presionan al gobierno de turno para aceptar sus peticiones o en todo caso, se lleve a cabo una negociación prolongada, demostrando que impusieron su posición a favor de sus intereses.

Por último, tratan de abrir diferentes frentes de lucha, que se ubican en lugares distintos de la zona de conflicto, con la intención de debilitar la

capacidad de respuesta operativa de las fuerzas de la PNP y de esta manera puedan cometer mayores acciones de violencia que atenten contra el orden público.

Sobre el particular, Miguel Prieto Pérez (2016), sostiene:

“...Para este tipo de servicios y considerando que había muchos frentes que atender, el comando policial decidió conformar sub unidades operativas en Celendín, Hualgayoc, Contumazá y Cajamarca para enfrentar las manifestaciones, tanto en el área urbana como en el área rural...”

A propósito José de Echave y otros (2009), explican: *“La planificación y organización por un lado, y la capacidad de movilización por el otro, parecen variables significativas para explicar las características que asumen las acciones de fuerza desarrolladas en los contextos de los conflictos, en términos de su magnitud y su duración. Las acciones de fuerza sostenidas (varios días de movilización) y de gran magnitud sólo parecen posibles si se combinan de manera positiva ambos factores (movilización en protesta contra la explotación del cerro Quilish o movilizaciones contra el campamento de Majaz), en tanto que la primera sin la segunda proporciona acciones ordenadas pero pequeñas (toma del campamento de Antamina) y de corta duración, y la presencia de la segunda con ausencia de la primera puede generar acciones muy significativas en intensidad pero cortas en su duración y difícilmente sostenibles (asalto al campamento de Tintaya). A su vez, las movilizaciones mayores están vinculadas a la articulación y movilización de personas y organizaciones urbanas y rurales (se podría añadir que es la presencia “urbana” la que resulta significativa), y en la mayoría de los casos cuentan con el apoyo y el soporte –y en algunos casos también con la convocatoria– de las autoridades locales elegidas (alcaldes).”*

La situación de conflictividad social provocada por la inversión minera, influye directamente en el Producto Bruto Interno (PBI), lo que perjudica de una manera significativa a la economía del país. Por ese motivo, los gobiernos tratan de solucionar inmediatamente este tipo de problemas, incluyendo el hacer concesiones que no se dan en otro tipo de problemas sociales. En la actualidad, en el proyecto Las Bambas, el gobierno ha negociado con las vías de comunicación tomadas, los procuradores no han actuado diligentemente, etc. Asimismo, algunos medios de comunicación y especialistas, consideran que la liberación de sus asesores jurídicos, se habría dado por coordinaciones con el Ministerio Público y Poder Judicial. Este escenario de negociación es elegido por determinado gobierno; sin embargo, otros gobiernos han elegido la utilización de las herramientas constitucionales, como es el empleo de la Policía Nacional del Perú, para recuperar el orden público.

Sobre el particular Miryam Saade Hazin (2013), sostuvo: *“La actividad minera ha jugado un rol importante en el desarrollo económico en Colombia, México y Perú, sobre todo, en los últimos años. Los beneficios de esta*

industria han estado asociados a mayores oportunidades de trabajo con salarios más altos, en comparación con otros sectores así como ser fuente de insumos para otras industrias. Sin embargo, un aspecto negativo de esta industria es el haber ocasionado, en algunos casos, daños ambientales que han afectado los acuíferos, limitando de esta manera la agricultura y la ganadería...Las mayores concesiones mineras que los gobiernos de Colombia, México y Perú han otorgado a las empresas extranjeras de gran minería, principalmente durante la última década, han favorecido mayores ingresos para sus Gobiernos, no obstante, también han estado acompañados de numerosos conflictos socioambientales que se han ido acrecentando de forma acelerada.”

Para contrarrestar esta situación de conflicto socioambiental, el gobierno, de conformidad al Art. 166° de la Constitución Política del Perú, dispone que la PNP, en uso de sus facultades proceda a controlar el orden público.

Sobre esta situación Daniel Rivera Barrantes (2016), sostiene: *“La Constitución Política le encarga a la PNP la función de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, así como prevenir, investigar y combatir la delincuencia. La manifestación pública de los conflictos sociales se sustenta en el ejercicio de los derechos de reunión, libre expresión y libre tránsito. No obstante ello, los manifestantes pueden incurrir en acciones ilegales como bloqueos de vías, daños a la propiedad, agresiones físicas, etc., durante las protestas. Ante situaciones de violencia en los conflictos sociales, la PNP asume la tarea de reposición del orden interno, pudiendo emplear la fuerza como herramienta legítima para alcanzar el objetivo (Defensoría del Pueblo, 2012: 127-128)...“La Policía Nacional del Perú debe mantener y garantizar un clima de tranquilidad social que permita el desarrollo normal y cotidiano de las actividades de la sociedad, esta responsabilidad la realiza a través del patrullaje policial –urbano y rural- con la finalidad de ejercer presencia disuasiva en la vía pública y efectuar las intervenciones policiales que se requieran para mantener el orden en la localidad. “Delimitar lo policial como el «mandato para regular las relaciones interpersonales en el seno de una comunidad mediante la utilización de sanciones coercitivas autorizadas en nombre de la comunidad» (ídem)” (Palacios, 2005: 1).”*

De igual manera, Alberto Luis Malpartida Mansilla (1999), sostiene: *“Según Carlos Quevedo M. y Benjamín Miguel H., el concepto actual de policía es totalmente distinto del antiguo, pues hoy significa el ordenamiento jurídico de la actividad de las personas libres, que tiende a hacer desaparecer toda perturbación que provoque desorden, a fin de mantener el equilibrio social u orden. Agregan, que en la actualidad se destaca más que antes la inviolabilidad de la persona humana y la creación de las seguridades para su desarrollo libre e integral, y que, claro está, que esta policía interviene regulando la libertad individual dentro del Bien Común, es decir, haciendo coincidir el interés público sobre el privado.”*

“La función policial es la actividad del Estado, que regula y mantiene el equilibrio necesario entre la existencia individual y el bien común;

estableciendo restricciones y limitaciones a los derechos y libertades, recurriendo a la coacción de ser preciso, para garantizar la convivencia social en ejercicio del poder de policía...La función policial expresa siempre limitaciones de las libertades o derechos a través de diversas manifestaciones estatales en que lo concreten, sea en el ejercicio de la función preventiva, de observación, de represión, de seguridad, de investigación o de cualquier otro servicio policial...La función policial se manifiesta como la política del equilibrio necesario cada vez que la relación entre individuo y bien común presenta algún desequilibrio que ponga en peligro la seguridad del orden impuesto. El desequilibrio de la relación es lo que produce la perturbación.”

Inicialmente, a pesar de las limitaciones, en cuanto a personal y recursos logísticos, la PNP de la jurisdicción enfrenta el problema con la Unidad de Servicios Especiales (USE PNP), que es la unidad especializada para el control del orden público. Sin embargo, conforme avanzan los días y las acciones de violencia se vuelven más reiterativas y graves, el comando policial se ve en la imperiosa necesidad de convocar a policías de otras unidades policiales, de la misma jurisdicción, que normalmente no se encargan de mantener el orden público. Pero estos efectivos no tienen la preparación y carecen de los implementos necesarios para hacer frente a las acciones de violencia que se manifiestan en este tipo de conflictos: toma de locales, bloqueos de carreteras, secuestros, daños a la propiedad pública y privada, etc.

Sobre el particular, José de Echave y otros (2009), sostienen: *“Las fuerzas públicas, particularmente la PNP y la DINOES, son también parte de la presencia estatal en las áreas de conflicto. Entendidas básicamente como fuerzas de seguridad, han sido también “fuerzas de contención”, enfrentándose en numerosas ocasiones a pobladores, campesinos o estudiantes movilizados en contra de la actividad minera. Así, la actitud de las fuerzas del orden genera posiciones encontradas y discrepantes desde los diversos actores en conflicto: unos exigiendo una mayor presencia y actuación, y otros reclamando por abusos y atropellos, exigiendo el retroceso y retirada de las fuerzas de “represión”.”*

Como la situación se vuelve cada vez más grave, por la falta de personal y recursos, la Comandancia General de la PNP, dispone que personal de otras jurisdicciones, cercanas a la zona de conflicto, acudan en apoyo del personal nato. Igualmente, es convocada otra unidad especializada, conocida como la Dirección Nacional de Operaciones Especiales (DINOES PNP). De igual manera, salvo la DINOES, todo este contingente de personal de refuerzo no cuenta con los equipos necesarios para enfrentar esta coyuntura, por lo tanto se trata de combinarlos con los que sí cuentan con equipo especial y formar equipos mixtos para ofrecer menor riesgo al personal policial contra las acciones de los vándalos.

CUADRO No. 05

Material antidisturbios que debió comprar la PNP para enfrentar los conflictos socioambientales en el 2018

MATERIAL ANTIDISTURBIOS	CANTIDAD
Granadas lacrimógenas (CS) cuatro tiempos	14,000
Cartuchos lacrimógenos de 37/38 mm.	37,283
Dispositivos (CS) alta misión	1,400
Cartuchos de calibre 12 GA perdigones de goma	10,500
Pelotas de goma Cal. 54.6 mm.	15,295
Cartuchos propulsores Cal. 12 GA	19,000
Granadas de aturdimiento (Flash bang)	410

Fuente: defensa.com defensa.com/peru/policia-nacional-peru-licita-adquisicion-material-antidisturbios.

Asimismo, se debe mencionar que el vehículo natural con el que cuenta la PNP es el patrullero, ya sea automóvil o camioneta; solo cuenta con algunos vehículos portatropas, tanquetas o vehículos rompe manifestaciones (pinochitos). Pero, como ya se mencionó anteriormente, el terreno donde se desarrollan las acciones de violencia de este tipo de conflictos no se presta para que estos vehículos policiales puedan ser empleados y por lo tanto los desplazamientos se hacen en vehículo, hasta cierto lugar y la gran parte es realizado a pie. Por lo descrito, fácilmente nos podemos dar cuenta que la mayoría de los policías no se encuentran en condiciones de enfrentar este tipo de conflictos.

Cuando la situación se ha desbordado para la PNP, se requiere el apoyo de otras instituciones, como las FFAA, para recuperar el orden público e imponer el principio de autoridad. Las FFAA, de conformidad al Art. 165° de la Constitución, están integradas por el Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea. Tienen como finalidad primordial garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. *“Asumen el control del orden interno de conformidad con el artículo 137° de la Constitución”*.

Por disposición constitucional, las FFAA tienen otra finalidad, distinta a la de la PNP, pero en algún momento, cuando se dan las circunstancias y requisitos esenciales, pueden asumir el control interno de la zona que se encuentre en situación de convulsión social, de conformidad a la Constitución. Esta situación ha sido reconocida por el mismo Tribunal Constitucional (TC) (2008), máximo intérprete de la Constitución, que ha sostenido que las FFAA pueden apoyar a la PNP en el control del orden público en este tipo de contingencias; asimismo, el TC reconoció la posibilidad de que las FFAA puedan apoyar a la PNP cuando la zona no ha sido declarada en estado de excepción, pero en determinadas circunstancias.

En el 2010, en el marco de facultades delegadas por el Congreso, el Poder Ejecutivo expidió el Decreto Legislativo No. 1095, actualmente en vigencia, en el cual se considera el empleo y uso de la fuerza por parte de las FFAA en el territorio nacional. Se considera en esta norma, que es la autoridad política del lugar donde se desarrollan los conflictos o la PNP la que solicite el apoyo de las FFAA, lo cual debe ser gestionado por la Comandancia General de la PNP (COMGEN PNP) al Ministro del Interior (MININTER) y éste a su vez lo tramite al Presidente de la República. La máxima autoridad del país puede autorizar el apoyo. Sin duda que este apoyo de las FFAA a la PNP, es evaluado apropiadamente por los asesores políticos. No se debe de olvidar que el Presidente de la República representa a una opción política y este tipo de decisiones tiene repercusiones que posteriormente tienen un costo político. En ese sentido, cabe la posibilidad que pese a existir una necesidad racional de apoyo por parte de las FFAA, esto no sea dispuesto por el Presidente de la República.

El Decreto Legislativo No. 1095, establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional. Este nuevo dispositivo legal considera tres supuestos de intervención de las FFAA en apoyo de la PNP

- Cuando se declara en estado de emergencia y asumen el control del Orden Interno.
- Cuando se declara en estado de emergencia y el Orden Interno sigue bajo el control de la PNP.
- Cuando no se declara en estado de emergencia y el Orden Interno sigue bajo el control de la PNP.

Esto debe ser entendido de la siguiente manera: el orden interno se encuentra a cargo de la PNP, incluso cuando se declara la zona en Estado de Emergencia; la PNP pierde la titularidad del orden interno, cuando el Presidente de la República así lo dispone expresamente en la declaratoria de Estado de Emergencia. Esta situación se encuentra contemplada en el Art. 137° de la Constitución Política del Estado:

*“...En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno **si así lo dispone el Presidente de la República**”.*(Resaltado nuestro).

No existe otra posibilidad que la PNP pierda esa titularidad, incluso cuando se haya declarado la zona en Estado de Emergencia, pero no se ha dispuesto que las FFAA asuman el control del orden interno. Sin duda que esta variación de la titularidad, se encuentra directamente relacionada con la gravedad de los hechos que pudiesen presentarse con motivo de los desórdenes sociales.

Por lo tanto, de los tres supuestos existentes relacionados al orden interno, la PNP continúa siendo la titular en dos de ellos y las FFAA pueden apoyarla en la implementación de las operaciones policiales de mantenimiento,

control y restitución del orden público. Ya en el Tribunal Constitucional (TC) se ha manifestado al respecto y reconoce que la institución encargada del orden interno (por especialización y preparación) es la PNP.

Si bien el Decreto Legislativo No. 1095, es una muestra del avance en las relaciones que deben de existir entre las FFAA y la PNP en el marco del control del orden público con motivo de los conflictos socioambientales, todavía no constituye un marco completo y existen algunos vacíos que llevan a que no se efectivice completamente este apoyo. Sobre el particular la PUCP – IDEHPUCP, SOCIOS PERÚ (2013), ha emitido la siguiente opinión:

“Adicionalmente a este control del orden interno que puede denominarse enteramente “policial”, el Decreto Legislativo N° 1095 ha previsto determinados supuestos en los cuales la función policial puede ser complementada con la participación de las FFAA. Esta norma, si bien resulta un avance en materia de legislación sobre uso de la fuerza, adolece de algunas imprecisiones y defectos de técnica legislativa señalados en el informe.”

Comentarios respecto a los ámbitos de actuación de las FFAA en apoyo a la PNP. Si bien la norma no lo indica (Decreto Legislativo No. 1095), se puede notar que la razón principal que motiva su expedición es el mantenimiento del orden interno, vigencia del Estado de derecho e imposición del principio de autoridad que debe de tener todo Estado moderno. Para eso se debe contar con organismos debidamente preparados (con la cantidad suficiente y con el respaldo logístico necesario) para afrontar los eventos que puedan poner en peligro la existencia misma del Estado. En nuestro caso, la PNP, de acuerdo a la Constitución, en situaciones de normalidad debe de asumir esa función. Sin embargo, sin mencionarlo, el Decreto Legislativo en mención, reconoce que existen situaciones especiales que requieren de la participación de otros organismos (FFAA) en apoyo de la PNP, puesto que la policía no se da abasto para enfrentar una diversidad de conflictos y además porque éstos tienen características especiales: terreno agreste, varios frentes de lucha, prolongación en el tiempo, presencia de elementos que conocen de tácticas militares, etc.

En estos escenarios, el Estado no puede ser indiferente y toma las previsiones del caso para garantizar que la mayoría de la población tenga paz y tranquilidad, desarrolle sus actividades con normalidad y se generen las condiciones necesarias para la creación de riqueza que permita reducir los índices de pobreza dentro de nuestra población. Sin embargo, se debe de considerar que un Estado moderno para el logro de sus objetivos debe administrar sus recursos de manera eficiente, para lo cual sus organismos o instituciones deben de cumplir con sus funciones de acuerdo a sus especialidades. En ese sentido, la policía, por especialización, conocimiento y experiencia, tiene la exclusividad de reprimir a estas manifestaciones

delictivas, siempre y cuando la zona se encuentre en zona de normalidad (vigencia de todos los derechos individuales), pero cuando estas manifestaciones sociales se presentan con las características antes mencionadas requiere la presencia de otros organismos especializados (FFAA) en apoyo de la PNP, para lograr que el país se desenvuelva con normalidad.

Asimismo, aparte del TID, terrorismo y resguardo de instalaciones estratégicas, en los últimos tiempos se ha presentado una manifestación de protesta especial, que reúne las características de evento especial: los conflictos socioambientales. Estos se dan en zonas de difícil acceso (generalmente en la sierra y la selva); la presencia del Estado es muy limitada; se utilizan varios frentes de lucha; se prolongan en el tiempo; se nota la presencia de elementos con conocimiento de tácticas militares (reservistas, simpatizantes de organizaciones terroristas, huaraqueros, espartambos, etc.), los organizadores utilizan tácticas de conflictos convencionales, etc. Este tipo de eventos no puede ser enfrentado por una fuerza policial normal que está preparada para otro tipo de desbordes sociales, requiere del apoyo (en personal y logística de las FFAA). Pero si se debe aprovechar el conocimiento y experiencia de los comandos policiales, debido a que una acción en contra de poblaciones beligerantes (que no tienen la connotación de enemigos armados), puede traer como resultado un efecto contrario al que se busca: la tranquilidad y calma social, basada en la aplicación del principio de autoridad.

Esta participación de las FFAA en apoyo de la PNP debe ser entendida con un mínimo de coordinación entre los comandos policiales y comandos militares, para evitar que se produzcan acciones que no contribuyan al mantenimiento del orden público. De igual manera, se debe de considerar el principio de especialidad; es decir, se debe considerar que institución es la que tiene mayor especialidad en este tipo de manifestaciones sociales. Sin lugar a dudas, se debe considerar que la institución especializada en el control social es la policía; por lo tanto, debe ser la titular de la ejecución de las operaciones de mantenimiento y control del orden público. Eso no implica que la PNP sea superior o mejor que las FFAA, sino que por su naturaleza eminentemente social y de enfrentamiento a situaciones de este tipo, debe de tener una mejor respuesta institucional que las FFAA. Si hacemos un simil con el Sistema de Defensa Nacional, nos podremos dar cuenta rápidamente que en situaciones de agresión a la integridad territorial nacional, se activa inmediatamente este sistema y asume el control del territorio nacional el Comando Conjunto de las FFAA (CCFFAA). Este ente, inmediatamente dispone de todas los recursos humanos y logísticos de cualquier institución, que han debido ser puestas a su disposición, para garantizar la soberanía del país. Lamentablemente, en nuestro país no existe un Sistema de Orden Interno; pero, puede ser motivo del inicio de investigación para implementar este sistema. Es decir, podría ser una política de Estado con dos subsistemas: uno de defensa de externa y otro de defensa interna.

De igual manera, en el indicado dispositivo legal, no se menciona si esta intervención se puede dar en el marco de una declaratoria de emergencia o no. Sin embargo, en el cuarto considerando del Art. 23 del Decreto Legislativo No. 1095, relacionado a la intervención de las FFAA en apoyo a la PNP, se contempla “otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la policía sea sobrepasada en el control del orden interno, sea previsible o existiera que el peligro que esto existiera.” Esta situación permitiría que las FFAA puedan apoyar a la PNP en el control del orden interno en otro tipo de situaciones no previsto. Por ejemplo, con motivo del conflicto socioambiental con motivo de la licencia otorgada a la empresa Southern (Tía María), el gobierno expidió la Resolución Suprema No. 080-2019, en la que se menciona que la PNP no será relevada en su participación activa.

En otras palabras, ni cuando la zona convulsionada es declarada en Estado de Emergencia o no, la PNP es la titular del orden interno y por lo tanto puede recibir el apoyo de las FFAA para el cumplimiento de su misión. Esta posición ha sido la del Tribunal Constitucional (TC): la PNP es la titular del orden interno, estando en zona de emergencia o no. Entonces, se debe de entender que el apoyo de las FFAA se debe dar en el marco de que las operaciones policiales de control del orden interno. La única opción para que la PNP pierda la titularidad del orden interno es cuando se declara la zona en Estado de Emergencia y el Presidente de la República dispone que las FFAA asuman el control del orden interno.

Es decir, el máximo intérprete de la Constitución considera, tácitamente, que el organismo titular del mantenimiento, control y restitución del orden público es la PNP; por lo tanto, las labores que eventualmente puedan desarrollar las FFAA cuando son convocadas por el Presidente en el marco del Art. 137° (Estado de Emergencia), solo serán de apoyo a las funciones que desarrolla la PNP. Esta situación se ve complementada con las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo No. 1095, en el cual se reitera que las labores de las FFAA solo serán de apoyo a la PNP, por lo tanto el control del orden interno estará en todo momento en el ámbito de la PNP. En el considerando 12 de la resolución del EXP. 000002-2008-PI/TC, se menciona que “...*al personal de las Fuerzas Armadas tiene como objetivo formar al oficial para que pueda defender la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República y la seguridad de sus habitantes, por lo que solamente en situaciones excepcionales y autorizadas por la Constitución es que se permite que estos actúen en el mantenimiento del orden interno, **circunscribiéndose a labores de apoyo a la Policía Nacional...***” (Resaltado nuestro)

Entonces, lo que el TC hace es diferenciar que la Defensa Nacional se da en dos ámbitos: defensa de la soberanía (agresión externa; que se da fuera de nuestras fronteras), que está a cargo del personal de las FFAA, puesto que para ello fueron formados y desarrollan sus actividades con ese propósito; y, la defensa del orden interno (al interior de nuestras fronteras) que se encuentra cargo de la PNP, cuyo personal ha sido formado para ese

propósito. Sobre el particular, la sentencia del TC en el EXP. No. 0017-2003-AI-TC, precisa el contenido del orden interno:

- “8. Fundamentalmente, el orden interno comprende tres aspectos:*
- a) La seguridad ciudadana (protección de la vida, integridad física y moral, patrimonio, etc.)*
 - b) La estabilidad de la organización política (resguardo de la tranquilidad, quietud y paz pública, respeto de la autoridad pública).*
 - c) El resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales (edificaciones públicas e instalaciones que cubren necesidades vitales y primarias de la comunidad, tales como el agua, la energía eléctrica, etc.)”*

En cuanto al Art. 23 del Decreto Legislativo No. 1095, que se refiere a los ámbitos de actuación de las FFAA, se puede hacer el siguiente comentario:

1. La participación de las FFAA en la lucha contra el TID. La Ley 30796, faculta a las FFAA a participar en la lucha contra el Tráfico ilícito de drogas en zonas declaradas en Estado de Emergencia. Esta situación se presenta debido a que las “firmas” del narcotráfico utilizan una serie de procedimientos propios de conflictos armados, donde sus fuerzas tienen una serie de armamentos, equipos de comunicación, transporte, etc. que superan ampliamente a las PNP. Por tal motivo, se requiere que las FFAA (con personal y logística) asuman una participación más directa y activa, que permita que el Estado pueda recuperar el principio de autoridad y se ejecuten las operaciones de interdicción, evitando de esta manera que se lleven a cabo “pases” de cargamento de droga a nivel terrestre, fluvial y aéreo.

Se debe de tener en cuenta que los terrenos de cultivo de hoja de coca, laboratorios de procesamiento a pasta básica y clorhidrato, pistas clandestinas de aterrizaje y otras manifestaciones propias de este delito, se dan en zonas que no son de fácil acceso a las fuerzas de la policía y que además se encuentran declaradas en Estado de Emergencia (VRAEM). Para esos terrenos se requiere la presencia de fuerzas especializadas en combate regular; sin embargo, es conveniente señalar que la PNP si cuenta con fuerzas especializadas en este tipo de operaciones como es la Dirección Nacional de Operaciones Especiales (DINOES PNP), que cuenta con bases distribuidas a nivel nacional, pero que en determinados momentos (debido a lo extenso de las zonas de cultivo e interdicción de droga), ve reducida su capacidad de acción y se generan espacios libres de control, que son aprovechados por las organizaciones dedicadas a este ilícito.

2. La participación de las FFAA en la lucha contra el terrorismo. Desde que en la década de 1990 se arrestó a las cúpulas de las organizaciones terroristas de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac

Amaru, las acciones militares de los remanentes terroristas se ha centralizado en la zona del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), habiendo ocasionado la muerte y dejando heridos a policías y militares en atentados terroristas dirigidos, con la intención de seguir teniendo vigencia en el espectro social y político de esta parte del país. Coincidentemente, esta zona también destaca por ser la zona donde se ha incrementado el cultivo de hoja de coca y los remanentes terroristas actúan cómodamente. Esta simbiosis les ha permitido vivir con cierta protección mutua: los narcotraficantes producen su ilegal producto y los terroristas les brindan protección. En los últimos años, se ha llegado a determinar que los mismos terroristas también han formado cárteles de narcotráfico, lo que les permite obtener ingentes cantidades de dinero, para seguir sosteniendo su ilícito accionar.

Para el combate de esta manifestación social ilícita, se cuenta con personal PNP especializado (DINOES PNP); sin embargo, debido a lo extenso y agreste de la zona, así como el armamento con el que cuentan los remanentes terroristas, es preciso que la PNP cuente con el apoyo de las FFAA (en personal y logística), lo que va a inclinar el escenario para que sea favorable a que el Estado pueda lograr la pacificación total del territorio nacional. Asimismo, si bien no se debe dejar de mencionar que la PNP tuvo un papel preponderante para la captura de las cúpulas terroristas, esos fueron otros tiempos y el accionar terrorista ciudadano difiere del rural, por lo que las técnicas de Inteligencia que fueron aplicadas en su momento, no necesariamente tienen el mismo resultado, considerando que aprovechan las características de la zona y tienen el respaldo de las grandes cantidades de dinero que obtienen por el TID, por lo que se requiere enfrentarlos de diferente manera, pero con la búsqueda de información y producción de Inteligencia adecuada y oportuna.

3. En lo relativo a la protección de los servicios estratégicos para el país. Existe el Decreto Supremo N° 106-2017-PCM, que aprueba el Reglamento para la Identificación, Evaluación y Gestión de Riesgos de los Activos Críticos Nacionales–ACN. Este dispositivo legal considera algunas instalaciones como de vital importancia para el funcionamiento del país: puertos, aeropuertos, hidroeléctricas, etc. La PNP, a través de la Dirección de Servicios Estratégicos, brinda la protección necesaria para el normal funcionamiento de estos servicios esenciales. Sin embargo, en situaciones de conflicto social, los organizadores de la protesta dirigen su accionar a estos activos críticos, procurando obtener un mecanismo de presión hacia el gobierno. Considerando que en ningún momento puede suspenderse estos servicios, el gobierno debe tomar las precauciones suficientes para que continúen funcionando. En ese sentido dispone, que de ser necesario, que las FFAA apoyen a la PNP en servicio de seguridad.

4. El último escenario, si bien no ha sido definido con suficiente claridad, sirve para que el gobierno pueda disponer que las FFAA puedan apoyar a la PNP en el control del orden interno. Al respecto, el Tribunal Constitucional (TC) emitió la resolución correspondiente en el proceso de inconstitucionalidad planteado en el EXP. N. 000002-2008-PI/TC. Esta acción de inconstitucionalidad se refería a la Ley No. 29166 (antecedente del Decreto Legislativo No. 1095). En el considerando 11 y 12, el TC considera que las FFAA pueden asumir el orden interno, por disposición expresa del Presidente Constitucional de la República, cuando la zona es declarada en Estado de Emergencia y solo a manera de apoyo a la PNP.

La participación de la PNP, con apoyo de las FFAA, en el control del orden público, se da en el marco de la normatividad legal vigente. Si bien las disposiciones legales relacionadas a la PNP y el Ministerio del Interior se han modificado en el tiempo, en lo relacionado al control y mantenimiento del orden público se han mantenido iguales. En la actualidad, de conformidad con el Art. 4 del Decreto Legislativo No. 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, compete a esta entidad del Estado:

“Artículo 4.- Ámbito de competencia

El Ministerio del Interior ejerce competencia exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público...”

De igual manera, en el Art. 15 de la misma norma se sostiene:

“Artículo 15.- Relaciones con entidades públicas y privadas

El Ministerio del Interior establece relaciones de articulación, coordinación, colaboración, asistencia o cooperación interinstitucional con entidades y organismos públicos, privados y sociedad civil, para el cumplimiento de sus funciones y objetivos...”

En tal sentido, es conveniente destacar que de conformidad a las normas legales vigentes, existen dos posibilidades de participación de las FFAA en apoyo a la PNP, cuando ésta es rebasada en el cumplimiento de sus funciones de control del orden público. La primera posibilidad se encuentra contemplada en el Art. 137° de la Constitución Política del Perú. El Presidente, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar el Estado de Emergencia; sin que el Presidente de la República disponga que las FFAA asuman el control del orden interno. La segunda posibilidad se da sin que necesariamente se declare el Estado de Emergencia y cuando la autoridad política así lo decida. En ambos casos de apoyo de las FFAA a la PNP, la titularidad del orden interno continúa en manos de la PNP.

De igual manera, en el marco normativo de la PNP, incluso llegando el nivel de manuales, solo existe la mención de solicitar el apoyo a las FFAA cuando esto sea necesario. Sin embargo, esta situación no ha sido desarrollada a detalle, lo que provoca que existan vacíos sobre el particular. Además, existe

en la práctica una cierta subordinación de la PNP hacia las FFAA, lo que lamentablemente es aceptada por los diferentes comandos policiales e incluso los Ministros del Interior. Esta es una situación que no se puede soslayar y que sería provocada por la falsa percepción que tienen los militares de haber tenido el nivel de máxima autoridad del gobierno producto de los golpes militares. En consecuencia, todavía tienen esa falsa idea de que un policía no puede estar “sobre ellos” (no los puede comandar) y consideran al policía, como un profesional de menor nivel de conocimientos para controlar este tipo de situaciones.

En este extremo del proyecto, es conveniente señalar que las FFAA, a pesar de haber sido cuestionadas durante y el fin del gobierno de Fujimori, se han recuperado y frente a la PNP, cuentan con un mayor nivel de posicionamiento e influencias sobre las autoridades políticas, jurisdiccionales, etc. Esta situación se puede graficar en diferentes aspectos, como por ejemplo: cuando un policía incurre en alguna situación de infracción en el control del orden público: muertes, lesiones, etc., los propios comandos policiales se encargan de llevar los casos a la justicia ordinaria, lo que es reclamado y apoyado por los diferentes actores de los conflictos (delito común). En cambio, los miembros de las FFAA, cuando se ven envueltos en este tipo de situaciones, desde sus diferentes niveles de comando e incluso los Ministros de Defensa, tratan de que los casos sean llevados a la Justicia Militar, lo que finalmente logran (delito de función). Esto nos muestra que existe un diferente tratamiento sobre situaciones que son iguales y en la que se debería tener igual trato. Los militares son considerados de distinta manera a los policías. Lamentablemente, esto se reproduce en muchos países de la región.

Al respecto, el Instituto Democracia, Seguridad y Defensa (Ecuador) (2005), consideraba: *“En el Ecuador y posiblemente en toda América latina, estas diferencias no están lo suficientemente claras. Se discute incluso la pertinencia de agrupar a FFAA y Policía bajo el concepto de “fuerza pública” sin medir las consecuencias teóricas y prácticas. Muchas confusiones fueron alentadas durante las experiencias particulares y particularizadas de la Guerra Fría vividas en nuestros países. La desconfianza derivada de las disputas interestatales hasta fines del s. XX influyeron en las concepciones sobre las fuerzas. Esos elementos impregnaron los cuerpos constitucionales y legales estas instituciones. La Constitución ecuatoriana, por ejemplo, asume a la Policía como “fuerza auxiliar de las FF.AA”. Si bien textualmente el Art. 183 dice que lo es para “efectos de la defensa del país”, en la práctica la mencionada auxiliaridad se ha extendido como la idea de una suerte de “subordinación” generalizada de la Policía respecto de las FF.AA, y, consecuentemente, ha influido en el manejo distorsionado de las políticas públicas pertinentes, en el mantenimiento de misiones que no corresponden, cuando no de la mala utilización de estas instituciones por parte de los gobiernos. Todo lo cual no contribuye sino a debilitarlas sistemáticamente.”*

Existen pocos estudios realizados sobre el grado de relación que existe entre las FFAA y la PNP; sin embargo, el Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional (2003) hizo el siguiente análisis:

“Asimismo, a lo largo de veinte años y conforme se expandían los Comandos Político-Militares, la policía fue sometida por el Estado a la autoridad de las Fuerzas Armadas (FFAA) y reducida a la función de fuerza auxiliar. Los investigadores policiales tuvieron que ingeniarse nuevos métodos para seguir practicando su oficio con muy pocos recursos, mientras las FFAA y sus servicios de inteligencia recibían el reconocimiento.”

“Históricamente, sin entender la especificidad de la profesión policial, los militares peruanos han considerado a los policías como un cuerpo subordinado, en un plano inferior. Los desaciertos en la conducción de la lucha contra la subversión en los meses previos, la falta de respeto a sus reglamentos internos al protagonizar escándalos en las calles de Huamanga y la baja moral de sus miembros en la zona, generaron que las FFAA miraran aún con mayor desprecio la labor policial. Por ello, cuando el presidente Fernando Belaunde Terry decretó su ingreso a la zona de emergencia en diciembre de 1982, existía entre los militares un cierto halo de autosuficiencia y exceso de confianza, pues estaban seguros que acabarían con el problema en poco tiempo.”

Además, se van a mencionar las opiniones que tiene el investigador Panfichi (2012), artículo publicado en Internet (blog.pucp.edu.pe), sobre este tema:

“...además de la subordinación y falta de reconocimiento de autoridades de la policía, esta institución sufrió desde sus inicios una constante discriminación por parte de las FFAA. Si bien las FFAA vieron a la Guardia Civil como una “fuerza auxiliar”, también la consideraron como competencia, motivo por el cual no permitieron que alcanzara “niveles de profesionalización, capacidad de fuego, ni que sus oficiales participen de manera trascendente en el poder de la cúpula militar gobernante, para la toma de decisiones políticas”

“Estos problemas de carácter institucional-reivindicativos se originan en la constante discriminación que la guardia civil, como institución, sufría desde sus orígenes de parte de las Fuerzas Armadas. El ejército temiendo que la guardia civil se convirtiera en una fuerza competitiva la consideraba una “fuerza auxiliar”, en ese sentido, no permitía que alcance superiores niveles de profesionalización, capacidad de fuego, ni que sus oficiales participen de manera trascendente en el poder de la cúpula militar gobernante. Los oficiales de la guardia civil aspiraban a tener acceso al Gobierno de manera directa. Es decir, presencia en el Gabinete y no solo, como ocurría, en los Altos Mandos del Ministerio del Interior.”

Lamentablemente, los recursos humanos y logísticos con los que cuenta la policía, no son los suficientes y los más apropiados para esta clase de

terrenos, por lo que se debe solicitar el apoyo a las FFAA, para que con su personal, equipos, vehículos, etc., se puedan desarrollar las operaciones policiales de control del orden público con éxito. Sin embargo, esto no siempre sucede así. Las FFAA no brindan el apoyo suficiente y de manera oportuna, lo que deviene en la falla de las operaciones de control del orden público, que en determinados momentos producen costo social. A esto se deben de sumar lo tardío en la decisión política de enfrentar adecuadamente el problema, no emplear la inteligencia policial, lo repetitivo de los planes de operación, etc.

En la práctica se ha notado que cuando las FFAA acuden en apoyo de la PNP para el control del orden público, no lo realizan de una manera total e integral. Es decir, siempre lo han hecho con algunas restricciones y siempre buscando participar de una manera indirecta en el tema. Al parecer, existen prejuicios de los integrantes de las FFAA de creerse superiores (mejor preparados, mejor apertrechados, con mayor respaldo) que los integrantes de la PNP. No pueden concebir que un oficial de la policía pueda dirigirlos en operaciones de control del orden interno. Será porque en muchos períodos de la vida nacional han tenido a su cargo la dirección del país, por la vía de facto o porque los políticos del país no quieren problemas y no se entrometen con sus presupuestos. No se puede dejar de mencionar que las FFAA, siempre han tenido celo de la policía y la han visto una fuerza que perdure en el tiempo, debido a que internacionalmente se ha reducido el escenario de conflicto entre países. Asimismo, es públicamente conocido que se opusieron a que la policía tenga y desarrolle la aviación policial; asimismo, hasta el momento se han opuesto a que la policía implemente un servicio de guardacostas policial, para evitar la comisión de delitos: contrabando, piratería, tráfico de drogas, etc.; que es una función natural de la PNP.

CUADRO No. 06

Apoyo prestado por los FFAA a la PNP en el marco del control del orden público, con motivo de los conflictos socioambientales

FECHA	LUGAR Y MOTIVO	RESULTADO
2004	AREQUIPA.- PROTESTAS CONTRA PRIVATIZACIÓN DE EGASA Y EGESUR	DOS MUERTOS Y VARIOS HERIDOS.
2008	MAJAZ – PIURA.- PROTESTAS CONTRA EL PROYECTO MINERO RÍO BLANCO.	TRES MUERTOS Y VARIOS HERIDOS.
2012	CONGA – CAJAMARCA.- PROTESTAS CONTRA EL PROYECTO MINERO CONGA	CINCO MUERTOS Y VARIOS HERIDOS.
2015	LAS BAMBAS – APURÍMAC Y CUSCO.- PROTESTAS CONTRA EL PROYECTO MINERO LAS BAMBAS	CUATRO MUERTOS Y VARIOS HERIDOS
2015	ISLAY – AREQUIPA.- PROTESTAS SOCIALES CONTRA PROYECTO MINERO TÍA MARÍA.	CUATRO MUERTOS Y VARIOS HERIDOS

Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, en los diferentes conflictos socioambientales, la PNP ha solicitado el apoyo de las FFAA. Sin embargo, este apoyo no se materializa con un protocolo de cómo debe realizarse, por lo que en su operativización queda a discrecionalidad de cada uno de los comandos militares, los cuales utilizan sus recursos humanos y logísticos, conforme a su apreciación y decisión, sin contar para el efecto con la coordinación previa de los comandos policiales. Por ejemplo, se ha notado que los jefes operativos de la PNP no tienen un comando directo sobre el personal de las FFAA, los militares toman decisiones sobre el uso de las armas de fuego de acuerdo a cómo aprecian la situación, el apoyo con los recursos logísticos no es total y afecta las operaciones de la PNP, etc. Es decir, una serie de situaciones que en lugar de representar un verdadero apoyo, se constituyen en obstáculos que dificultan el cumplimiento de la misión por parte de la PNP.

Personal policial que ha participado en el conflicto socioambiental de Tía María en Arequipa durante el 2015, ha confirmado durante las entrevistas realizadas que la PNP de esa jurisdicción y los policías que estaban de apoyo, no tenían el material lacrimógeno, no tenían rancho frío, carecían de escudos, cascos, no tenían vehículos especiales para transportar al personal a las zonas rurales (donde se ubicaban los violentistas), etc. Asimismo, al haberse abierto diferentes frentes de lucha, se dispersaban las fuerzas de la policía, no abasteciéndose para poder enfrentar satisfactoriamente estos conflictos. Al haber solicitado el apoyo a las FFAA de Arequipa, estas no proporcionaron ni el personal ni los equipos necesarios para desarrollar las operaciones de control del orden público. Esta situación, de no controlar adecuadamente el orden público, llegándose a afectar el principio de autoridad, fue uno de los elementos tomados en cuenta por el gobierno para proceder a suspender el proyecto cuprífero, con las conocidas consecuencias de no ofrecer las garantías suficientes para la inversión privada en este tipo de proyectos mineros. Este escenario fue corroborado por personal militar que prestó servicios en Arequipa en esa época. Lamentablemente, esta falta de apoyo a la PNP, por parte de las FFAA, es recurrente en este tipo de conflictos.

Un factor importante que se debe de mencionar y que es convenientemente aprovechado por los opositores a los proyectos antimineros: el terreno donde se desarrollan las acciones violentas y es el lugar donde la policía intenta controlar a las multitudes. En su gran mayoría, el territorio donde se ubican los proyectos mineros se encuentra en la Sierra, a inmediaciones de la Cordillera de los Andes, el terreno es desnivelado, cerca de cuencas de ríos, etc.; además, el clima es frío, con presencia de lluvias, terreno fangoso cuando llueve, etc. Todas estas características sirven para favorecer las acciones de violencia y dificultar las operaciones policiales, por tal motivo necesita de transporte especializado y que si poseen las FFAA.

CUADRO No. 07

Tipo de vehículos de la PNP, los cuales no se acondicionan para enfrentar los conflictos sociales

TIPO	TOTAL
Camionetas	5,200
Motocicletas	6,200
Automóviles	1,231
Camiones	104
Omnibuses	98
Ambulancias	58
Motor fuera de borda	48
Minibuses	37
Portatropas	32
Camiones portatropas	22
Motocares	18
Motos acuáticas	14
Trimotos	13
Tanquetas	35
TOTAL	13,110

Fuente: Dirlog PNP – 2018

Al respecto, es conveniente señalar que situación diferente sucede cuando se trata del tema de la Defensa Nacional; a lo mejor porque la forma de proceder se encuentra dentro de la Ley correspondiente. Un claro ejemplo sucedió durante el conflicto armado entre Perú y Ecuador en 1995. En esa ocasión la PNP, dando cumplimiento a la norma, puso al personal policial y sus limitados recursos logísticos a disposición del Comando Conjunto de las FFAA, para que puedan desarrollar las operaciones correspondientes. Como una muestra de la participación de la PNP en este conflicto armado, a propuesta del mismo Ministerio de Defensa, se expidió la Ley N° 26511.- mediante la cual se reconocen como Defensores de la Patria y otorgan beneficios a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que participaron en el conflicto con el Ecuador y posteriormente el Reglamento de la misma Ley, para la Calificación como Defensor de la Patria, Propuesta de Ascensos y Otorgamiento de Beneficios a los Miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que Participaron como Combatientes, en el Conflicto con el Ecuador (Congreso de la República, 2017, proyecto de Ley presentado por el Congresista Luis Yica García), en sus diferentes fechas:

De ahí que la gratitud y reconocimiento por parte del Estado Peruano a los combatientes que participaron en los conflictos armados en defensa de nuestra soberanía se ha visto reflejada a través de distintas normas que se han dado en el tiempo, como son la Ley N° 24053² "Denominan "Campaña Militar de 1941", a los gloriosos hechos de armas cumplidos en Zarumilla y en la Frontera Nor Oriente; y declaran el 31 de Julio Día Central Conmemorativo", la Ley N° 26511³ "Reconocen como Defensores de la Patria y otorgan beneficios a los miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y civiles que participaron en el conflicto con el Ecuador", la Ley N° 28796⁴ "Ley que reconoce la calidad de Defensores de la Patria al Personal de la Fuerza Armada, Policía Nacional del Perú y Personal Civil que participaron en los incidentes armados fronterizos del Subsector del Alto Cenepa de 1978, Conflicto Armado de la Cordillera del Cóndor de 1981" y la Ley N° 29562⁵ "Ley que otorga reconocimiento al mérito a ex combatientes de los conflictos con el Ecuador en los años 1978, 1981 y 1995".

En estos acontecimientos de defensa de la soberanía nacional, la PNP tuvo una participación directa, llegando incluso a ofrendar sus vidas en el cumplimiento de la misión. En 1941, el héroe nacional, Tnte. GC Alipio Ponce Vásquez, murió al intentar tomar una batería de fuego enemiga, durante el conflicto con Ecuador. En otras fechas también se ha participado activamente, con personal y recursos logísticos: se tuvo misión de resguardar las fronteras hasta la llegada del personal militar, se trasladó personal militar y policial en los vehículos y aeronaves policiales, se trasladó pertrechos militares en las aeronaves, se utilizó las radios policiales para comunicaciones en los diferentes puestos de avanzada, se empleó personal policial en la búsqueda de información y producción de inteligencia militar; todo esto bajo el comando del Comando Conjunto de las FFAA (militares) y sin poner ningún tipo de reparo en el uso de los limitados recursos logísticos policiales.

Alberto Malpartida Mansilla (1999), sostuvo: *"El Sistema de Defensa Nacional es el conjunto interrelacionado de órganos del Estado, que tiene por finalidad permanente garantizar la concepción, dirección, preparación y ejecución de la Defensa Nacional. Se sustenta en una doctrina y su composición y funciones se regulan por Ley."*

Además el Instituto de Altos Estudios Policiales (1999), sobre la Defensa Nacional mencionó: *"Ubicada la Defensa Nacional como la acción permanente del Estado para garantizar la Seguridad Integral de la Nación, sus alcances no visan exclusivamente la Guerra, ya que ésta es solamente una situación eventual de crisis que pueda presentarse en su devenir histórico, sino que la desborda, pues, abarca todo tipo de conflicto interno o externo... Si se tiene en cuenta que la finalidad esencial del Estado además de la Seguridad es el Bienestar, lo deseable es que éste se logre fundamentalmente, en un ambiente de paz. Por consiguiente, la Defensa Nacional adopta medidas para preservar ese ambiente de paz necesario, para que el país desarrolle sus actividades sin temor, con progreso y sin interferencias extrañas."* (sic)

En cambio, los militares, en sus diferentes niveles de comando, todavía no asimilan la posibilidad de que un oficial de la PNP pueda estar al mando de operaciones de mantenimiento y control del orden público, con fuerzas que estén integradas por militares y policías, conforme puede suceder en los conflictos socioambientales; de esta manera se respetaría el principio de unidad de mando y además de otorgar el comando a un ente especializado, con experiencia en control del orden público. Asimismo, cuando las FFAA pongan a disposición sus recursos logísticos (aeronaves, camiones, etc.) no lo deberían hacer de manera restringida, esto es, se debe proporcionar el combustible, las municiones, etc. De esta manera se incrementa la posibilidad de que se puedan desarrollar operaciones exitosas de mantenimiento del orden público durante los conflictos socioambientales.

1.4 Contexto institucional y normativo relacionado con el problema

1.4.1 Marco Normativo

El 01 de setiembre del 2010, se expidió el Decreto Legislativo No. 1095, que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las FFAA en el territorio nacional. El Art. 2 de este dispositivo legal contempla el alcance:

“Art. 2º. Alcance

El presente Decreto Legislativo es aplicable a las Fuerzas Armadas cuando se dispone que, en el ejercicio de sus funciones, asumen el control del orden interno, de conformidad con el Título I del presente Decreto Legislativo; y, cuando realicen acciones en apoyo a la Policía Nacional, según los Títulos II y III del mismo.” (sic)

En el Art. 3º. Definición de términos se considera:

“c. Disturbios internos.- Expresiones de violencia, latentes o manifiestas, en forma de graves alteraciones del orden público.”

En el Art. 4º. Finalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas se considera:

“4.2 Proporcionar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración del Estado de Emergencia, cuando las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno; o,”

“4.3 Prestar apoyo a la Policía Nacional, en caso de tráfico ilícito de drogas, terrorismo o protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible o existiera peligro de que ello existiera.”

En el Art. 5º. Determinación del marco jurídico aplicable, se considera:

“5.2 Cuando la actuación de las Fuerzas Armadas en Estado de Emergencia se orienta a realizar acciones militares en apoyo a la Policía Nacional para el control del orden interno, rigen las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos...”

“5.3 Cuando la actuación de las Fuerzas Armadas se orienta a realizar acciones militares en apoyo a la Policía Nacional en las situaciones descritas...rigen las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.”

En el Art. 23° se contempla los ámbitos de actuación, que a la letra dice:

“Art. 23. Ámbitos de actuación

Las Fuerzas Armadas pueden actuar en apoyo a la Policía Nacional en los siguientes casos:

- a. Tráfico ilícito de drogas
- b. Terrorismo
- c. Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y servicios públicos esenciales.
- d. En otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control del orden interno, sea previsible o existiera el peligro de que esto ocurriera.”

El Art. 24° considera el control del orden interno de la siguiente manera:

“Art. 24°. Control del orden interno

En los casos previstos en el artículo precedente, la Policía Nacional mantiene el control del orden interno con el apoyo de las Fuerzas Armadas, debiendo coordinar las acciones correspondientes.”

El Art. 25° desarrolla el procedimiento de cómo se da el apoyo de las FFAA a la PNP:

“Art. 25°. Solicitud y autorización

25.1 La autoridad política o policial del lugar en que se producen los hechos descritos en el Art. 21° del presente Decreto Legislativo debe solicitar la intervención de las Fuerzas Armadas al Ministro del Interior, quien una vez evaluados los hechos, formaliza el pedido al Presidente de la República.

25.2 El Presidente de la República autoriza la actuación de las Fuerzas Armadas, mediante Resolución Suprema, refrendada por los Ministros de Defensa e Interior.”

Como se puede apreciar, existe una norma que permite que las FFAA puedan apoyar a la PNP en situaciones graves, en las que se altere el normal desenvolvimiento de las personas y se afecte el patrimonio público y privado. Sin embargo, no dice cómo debe de hacerse y realizarse ese apoyo. En tal sentido, queda a discrecionalidad de los comandos militares el hacer el apoyo como mejor les parezca. La indicada norma aún no ha sido reglamentada y por lo tanto existen vacíos que pueden afectar al momento

de implementarla. Es decir, en determinadas circunstancias se apoya de esta manera y en otras se actúa de manera diferente. Es conveniente que exista un protocolo de cumplimiento obligatorio que obligue a los comandos militares a actuar de una sola forma. De igual manera, en el reglamento se debe de consignar el apoyo logístico que debe de realizar el comando militar a la policía. Ya se ha descrito los territorios en los cuales los antimineros desarrollan sus acciones violentas.

Este es el marco en el cual debe de darse las pautas necesarias para que la PNP reciba el apoyo de las FFAA durante los conflictos socioambientales.

Sin embargo, el 07 de agosto del 2015, se creó la Comisión Sectorial de Naturaleza Temporal, con el objeto que elabore el anteproyecto de Reglamento del Decreto Legislativo N° 1095, en adición al anteproyecto de Manual Operacional para las Fuerzas Armadas; sin embargo, hasta la fecha no se ha expedido el indicado reglamento.

1.4.2 Marco Institucional

La PNP cuenta con un Manual de Operaciones de Mantenimiento y Restablecimiento del Orden Público, el mismo que fue aprobado con Resolución Directoral No. 179-2016-DIRGEN/EM-PNP del 22 de marzo del 2016. En él se desarrollan las formas y técnicas que utiliza la PNP en el control del orden público. Sin embargo, en ninguno de sus capítulos se menciona la forma en que se debe de solicitar el apoyo a las FFAA y sobre todo las relaciones que deben de existir en ese contexto; es decir, no se le indica al oficial policial que debe de asumir el mando de las operaciones policiales, debiendo de existir una previa y minuciosa coordinación con los mandos militares, a efecto que se logre el resultado final: mantenimiento del orden público. En este aspecto cobra vital importancia la formulación de las Apreciaciones de Inteligencia, toda vez que se debe de alertar a la superioridad acerca de las limitaciones logísticas que existen para alcanzar el éxito; esto para poder solicitar el apoyo correspondiente.

De igual manera, vamos a mencionar algunas investigaciones que se han realizado y que tienen que ver con el tema de la participación de la PNP durante los conflictos socioambientales:

Análisis de las coordinaciones policiales en la intervención del conflicto socio-ambiental de Pichanaki 2015. Tesis formulada por Roger Arista Perea. PUCP. 2016

El objetivo principal de este estudio fue: Describir la coordinación entre la DIVPOL Chanchamayo con la DINOES para su intervención en el conflicto socioambiental de Pichanaki en el 2015. Los objetivos específicos fueron: a) Determinar los mecanismos de coordinación para la intervención de la DINOES en los conflictos sociales; b) Identificar las limitaciones en la coordinación para la intervención de la DINOES en el conflicto social de

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

Violencia contra el personal policial en conflictos sociales: ¿Cuáles son sus consecuencias? Tesis formulada por Lucio Maldonado Chamochumbi. PUCP. 2017.

Su finalidad fue mostrar como el personal policial ha venido siendo víctima de agresiones durante las diversas intervenciones policiales a fin de garantizar, mantener y restablecer el orden interno como manda la Constitución Política del Perú, durante esta investigación se ha hecho un análisis cualitativo de los diversas causas que generan estas agresiones a los miembros de la institución policial, las cuales fueron el resultado de una exhaustiva investigación documental y una serie de entrevistas a los diversos actores de esta investigación, muchos de ellos autoridades dentro de la institución policial y también a las víctimas de agresiones, físicas y psicológicas. Debemos mencionar que hemos tomado como casos emblemáticos tres conflictos sociales, cada uno de ellos representativo de los tres últimos gobiernos, sin embargo, estos acontecimientos cobraron víctimas del lado policial. Al realizar la investigación se han hecho hallazgos en las diversas áreas en las cuales el personal policial se ve afectado a pesar de las normas y directivas vigentes para el cumplimiento de sus beneficios al ser víctimas en el cumplimiento de sus funciones generándose una brecha de implementación. Para finalizar esta investigación llegamos a diversas conclusiones como producto de nuestro estudio y planteamos algunas recomendaciones a fin de que se puedan tener en cuenta para soluciones futuras por las cuales el personal policial se vería beneficiado.

Desempeño de la Policía Nacional del Perú en el conflicto socioambiental en Pichanaki durante el año 2014. Tesis formulada por Daniel Rivera Barrantes. PUCP. 2016.

En tal contexto, la presente investigación estudia el conflicto socioambiental surgido en el Distrito de Pichanaki – Provincia de Chanchamayo – Departamento de Junín durante el año 2014, producto de las relaciones

entre la Empresa PlusPetrol y la población del mencionado distrito. Se trata de un conflicto que gira alrededor de las labores de exploración en el Lote 108 que realizaba la mencionada empresa y el posible impacto que ocasionaría dicho trabajo a la calidad de recursos naturales fundamentales como la tierra y el agua; para lo cual, se va analizar el impacto que generó la participación policial en el aludido conflicto que permitió que este se desarrolle y culmine sin costo social.

La falta de capacidad del Estado para implementar políticas públicas: el caso Conga 2012 y alternativas para enfrentar los conflictos socioambientales. Tesis formulada por Miguel Prieto Pérez. PUCP. 2016.

La implementación de otras estrategias para enfrentar los conflictos socioambientales, dará la oportunidad a que el Estado pueda lograr los resultados que busca y que no son otra cosa que desarrollar políticas públicas en beneficio de la población. Asimismo, el no utilizar la política de criminalización y represión, representaría no tener resultados como los ya mencionados (muertes, heridos, daños, etc.) y que lo único que logran es presentarnos como un país que no es confiable e inseguro para las inversiones. Gracias a estos emprendimientos ya no se verán enfrentamientos entre los diferentes niveles del Estado y finalmente que los recursos que se utilizan para apaciguarlos, sean utilizados en otras actividades más productivas para la población.

1.4.3 Políticas públicas

Dentro del Acuerdo Nacional, se ha definido la Novena Política: Política de Seguridad Nacional; con el Decreto Supremo No. 012-2017-DE se aprobó la Política de Seguridad y Defensa Nacional. El Ministerio de Defensa (2018), respecto de la política nacional de Seguridad y Defensa Nacional del Acuerdo Nacional, sostiene que:

“La Política de Seguridad y Defensa Nacional es el proceso por el cual se determinan los lineamientos generales para alcanzar los objetivos de Seguridad y Defensa Nacional en base al estudio de la Concepción Estratégica de Seguridad y Defensa Nacional. Orienta la formulación de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional...”

Asimismo, dentro del enfoque multidimensional de la Seguridad Nacional, el Ministerio de Defensa considera el ámbito externo, interno y desarrollo humano; dentro del ámbito interno toma en cuenta a: orden interno, orden público y seguridad ciudadana. Esto quiere decir que el tema de los conflictos socioambientales, para el sector Defensa, también se encuentran dentro del ámbito de la política nacional de Defensa y Seguridad Nacional. La paz social y la tranquilidad pública son dos variables que se ven afectadas durante los conflictos socioambientales, entonces es de importancia que la PNP pueda recibir el apoyo de las FFAA en el control de

los conflictos que ponen en riesgo el normal desenvolvimiento de las actividades del sector público y privado del país.

CUADRO No. 08

El Ministerio de Defensa considera al orden interno y al orden público dentro de la Política de Seguridad y Defensa Nacional



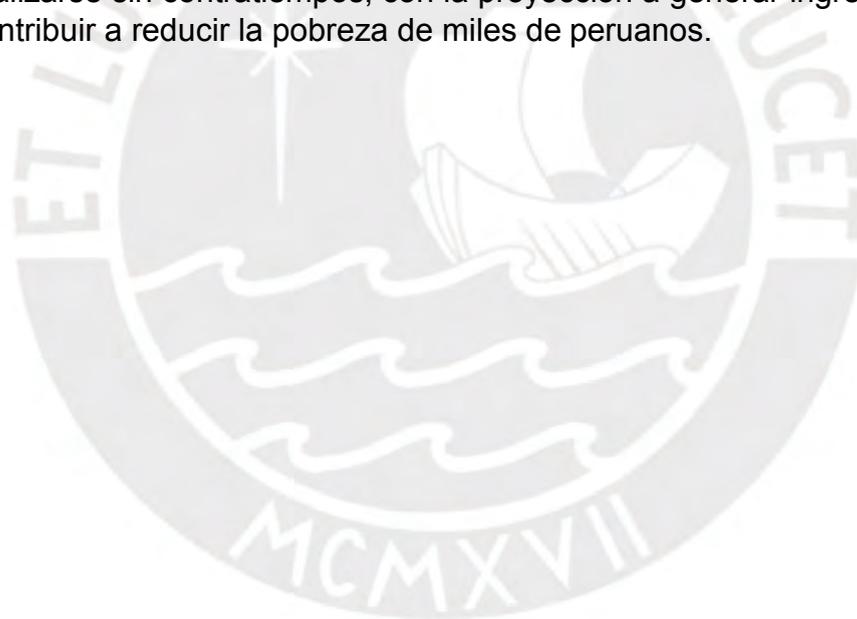
Fuente: Ministerio de Defensa

Sobre la definición de política de Estado, Amadeo Recasens i Brunet (2007), sostuvo: “Si partimos de la premisa de que no podemos llamar, en propiedad, políticas de seguridad a reacciones ante estímulos producidos por hechos o situaciones considerados generadores de inseguridad, y sostenemos en cambio que deben ser el resultado de la voluntad de transformar la sociedad en el sentido de mejorar su seguridad, es decir su confianza en sí mismas y en sus instituciones...Entonces parece lógico afirmar que para intervenir en este terreno es preciso elaborar políticas que son forzosamente intervencionistas en el sentido de modificadoras de la realidad en la dirección y con el horizonte deseados, mediante los adecuados mecanismos de generación de confianza en sociedades en que el conflicto social se gestiona con modelos democráticos...Las políticas de seguridad requieren su comunicación a aquellos que deben compartirlas y a quienes deben ejecutarlas. Se trata entonces de una acción comunicativa que tiene, bajo esta óptica, el objetivo inmediato e indisoluble de producir efectos en el mundo, en otras palabras, de transformar la realidad.”

Respecto de la Seguridad y Defensa Nacional, el Instituto de Altos Estudios Policiales (INAEP) (1999), sostuvo: “La Seguridad Nacional es la situación en la que el Estado tiene garantizada su existencia, la integridad de su patrimonio, así como su soberanía e independencia. La Seguridad Nacional comprende a la Seguridad Interna y Seguridad Externa que se materializan mediante la Defensa Nacional.”

De igual manera, respecto a la Seguridad Interna (1999), sostuvo: *“La Seguridad Interna está orientada a preservar al Estado en sí a la colectividad nacional que alberga, de las amenazas que puedan surgir dentro del territorio o de aquellas provenientes del ámbito exterior; y, que se contraponen a su supervivencia, autonomía, integridad y logro del Bienestar. La Seguridad Interna se materializa mediante la Defensa Interna.”*

El que la PNP reciba el apoyo de las FFAA durante los conflictos socioambientales, va a permitir que se pueda mantener el orden público con el menor costo social posible. ¿Por qué? Porque se contará con personal suficiente para cubrir determinados servicios (lugares estratégicos, patrullas mixtas, etc.), bajo la dirección de la PNP. Asimismo, se contará con los recursos logísticos necesarios para contrarrestar los actos vandálicos de los opositores a los proyectos mineros (vehículos especializados, cascos, escudos, material lacrimógeno, etc.). De esta manera, se contribuirá a afianzar la política de Defensa Nacional, toda vez que el orden público también se encuentra dentro de esta política. Otro factor importante a considerar, significa que las inversiones mineras tendrán la garantía de realizarse sin contratiempos, con la proyección a generar ingresos al país y contribuir a reducir la pobreza de miles de peruanos.



CAPÍTULO II

CAUSAS DEL PROBLEMA

2.1 Diseño del árbol de causas del problema



Desde el 2001, fecha en que se reanudaron las inversiones en la exploración y explotación de recursos minerales en el país, se ha podido observar que los opositores a este tipo de inversión, han desarrollado una serie de acciones que alteran el orden público, tratando de presionar a las autoridades a que tomen decisiones a su favor. En ese escenario, en casi todos los conflictos socioambientales, la PNP ha visto rebasada su capacidad de control el orden público, llegando incluso a atender contra la vida, el cuerpo y la salud de otros ciudadanos y autoridades (policías), por tal motivo, la PNP requiere el apoyo de las FFAA para que colaboren en el control del orden público (con recursos humanos y logísticos); sin embargo, al no existir un dispositivo legal vinculante, los comandos de las FFAA actúan de una manera discrecional. Es decir, pese a existir la disposición política, el apoyo es limitado, llega con retraso, no responde a las expectativas de los requerimientos o simplemente no llega, lo que contribuye a que el orden público se vea mellado y se afecte directamente el principio de autoridad. Esta situación puede llegar a convertirse en un factor importante para que la inversión, nacional y extranjera, se retraiga y por lo tanto, se afecte de manera importante la recaudación de ingresos, lo que sería importante para contrarrestar los niveles de pobreza y pobreza extrema.

De conformidad a la doctrina que se sigue para el desarrollo de esta clase de investigaciones, se han considerado dos tipos de causas: indirectas y directas. Para la presente investigación vamos a definir estas causas de la siguiente manera:

a. Causas indirectas

Falta de presupuesto suficiente para atender las necesidades de la PNP

Esto afecta de dos maneras: 1) no se cuenta con el personal policial (servicio básico y el especializado) para atender este tipo de conflictos socioambientales. Si bien a lo largo del tiempo, en estos últimos 20 años se ha incrementado las partidas correspondientes dentro del pliego presupuestal Ministerio del Interior, así como el referido a la PNP, los servicios que tiene que brindar la policía se han incrementado debido a las nuevas modalidades delictivas, por lo tanto el número de policías resulta escaso para atender estos eventos a los cuales se debe de destinar gran cantidad de personal policial. 2) no se cuenta con los equipos antimotines necesarios, así como los vehículos aparentes para participar en la atención del traslado del personal y los equipos hacia la zona de conflicto. En estas circunstancias, se debe de solicitar el apoyo a las FFAA para que colaboren con personal militar y los equipos (unidades móviles) que garantice el atender los requerimientos de material necesarios para apoyar en el control del orden público.

Estrategias desarrolladas por los grupos contrarios a la inversión minera

Esta causa origina que los opositores a la inversión minera logren lo siguiente: 1) debilitar a las fuerzas de la policía al abrir nuevos frentes de lucha. 2) prolongar la “solución” del conflicto hasta que el Ejecutivo llegué a ceder en sus pretensiones. 3) lograr el “apoyo” de la mayor cantidad de comunidades que se encuentran a inmediaciones del proyecto minero. 4) utiliza a diferentes grupos de personas para que se enfrenten a la policía. 5) rebasa la capacidad de respuesta de los grupos opositores a los proyectos mineros

Planeamiento repetitivo de la PNP para enfrentar los conflictos socioambientales

Esta situación contribuye a que no exista un adecuado control de los conflictos socioambientales de la siguiente manera: 1) se actúa reactivamente, cuando el conflicto ya ha estallado y los opositores a la inversión minera ya se encuentran posicionados. 2) no existe la Inteligencia predictiva para informar a los niveles de toma de decisión sobre el desarrollo de las acciones previas. 3) el destaque de policías de otras jurisdicciones

no puede resistir demasiado tiempo y el gobierno se ve obligado a llegar a “acuerdos” con los opositores a la inversión minera.

b. Causas directas

Falta de protocolo que regule la participación de las FFAA en los conflictos socioambientales

Esta situación provoca que: 1) los comandos de las FFAA actúen discrecionalmente en el apoyo con personal y medios logísticos a la PNP. 2) los comandos de las FFAA toman decisiones que no guardan relación con lo dispuesto en el Plan de Operaciones de la PNP. 3) que ante la actuación de los integrantes de las FFAA, los conflictos se tornen más violentos, con el beneficio de los organizadores de la protesta, ya que de esta manera se victimizan. 4) los organizadores de las campañas contra la inversión minera, realicen acciones violentas ante la poca resistencia de las fuerzas de policía, debido a que no tienen los recursos humanos y logísticos para hacerles frente.

Escasos recursos humanos y logísticos de la PNP

Esta causa genera que: 1) no se pueda contrarrestar oportunamente las acciones violentas de los organizadores de las campañas contra la inversión minera. 2) los organizadores de las protestas se posicionen con la realización de acciones más violentas, tomando mayor protagonismo frente a la población. 3) los organizadores de las protestas puedan desarrollar sus estrategias libremente. 4) los organizadores de las protestas desarrollen un plan de intimidación a las poblaciones que se inicialmente se encuentran neutras y en contra de las protestas. 5) se tenga que solicitar apoyo a las FFAA con personal y recursos logísticos. 6) las operaciones policiales no tienen los resultados esperados.

Los conflictos socioambientales se vienen presentando de manera repetitiva desde el año 2001, fecha en la que el país retornó a la democracia, luego de la caída del gobierno de Alberto Fujimori. Si bien retornó el ejercicio total de las libertades constitucionales, también se aprovechó esta circunstancia, por grupos políticos interesados, para tomar como bandera los naturales reclamos reivindicadores de las poblaciones, que se sentían amenazadas por la inversión minera. Uno de los primeros conflictos socioambientales fue el de Tambogrande, en Piura, en el 2001, donde grupos de interés, aprovechando los reclamos de los agricultores, lideraron un conflicto contra la inversión minera, que a la larga llevó a que el gobierno anule la concesión dada a la empresa minera.

Como era de esperarse, la PNP no tenía un esquema desarrollado de como poder enfrentar este tipo de conflictos, debido a que no se había presentado en años los reclamos de los agricultores y además porque se sumaban otros

factores que lo hacían especial: los organizadores, el apoyo de las ONG, la victimización que se buscaba, la utilización de las redes sociales y la comunicación inmediata, a nivel nacional e internacional, la creación de frentes sociales y políticos, el apoyo de diferentes autoridades civiles, políticas, eclesiásticas, presencia de ex militantes terroristas, etc. Es decir, un escenario de conflicto social nuevo y con variables que no se habían juntado para ejercer presión contra las autoridades y sobre todo enfrentar a la policía.

Lamentablemente, la policía no ha aprendido de todo lo que le ha pasado en el cumplimiento de su función, como es recobrar el orden público en el marco de los conflictos socioambientales, lo que le ha costado muchas bajas dentro de sus filas (muertos y heridos), denuncias por violación a los Derechos Humanos y también las críticas, por parte de los medios de comunicación, analistas y público en general. Sin embargo, el planeamiento de la búsqueda de información y las operaciones se han mantenido en el tiempo de la misma manera: actuar reactivamente, convocar a la mayor cantidad de policías disponibles de la jurisdicción, solicitar apoyo de la policía de otras jurisdicciones o unidades especializadas y finalmente solicitar apoyo a las FFAA, pero sin la debida coordinación y supervisión. Esta situación también ha dado lugar a que los organizadores de los conflictos socioambientales, conozcan la forma de proceder de las fuerzas de la policía y en el desarrollo de sus estrategias, busquen debilitarla y desgastarla, logrando finalmente sus objetivos.

Asimismo, no se debe dejar de mencionar que en los casi doscientos años de independencia, desde 1821, la presidencia de la República ha sido ejercida en más de un 50% por gobiernos militares; siendo el Ejército la institución que ha ejercido de facto el poder en el país. Esta situación de las FFAA les ha generado un posicionamiento dentro del escenario político y social; este posicionamiento está basado principalmente en ser, de acuerdo a las normas constitucionales, los garantes de la defensa e integridad territorial del país. Sin embargo, en algunas oportunidades han rebasado esas disposiciones y bajo el pretexto de ese encargo constitucional, han asumido el poder y lo han ejercido en diferentes períodos de nuestra vida republicana. Esta situación se convirtió casi en una tradición: cuando había problemas políticos que no podían solucionarse, el Ejército no veía mejor solución que la de asumir el poder. En el contexto de esa tradición, la clase política y social, tiene un “respeto” hacia las FFAA y prefieren no entrometerse en el desenvolvimiento de sus actividades; se prefiere dejarlos hacer bajo el principio de la “institucionalidad”. Es por eso que es considerada como una institución poco politizada y en la que se respeta las decisiones técnicas e institucionalizadas.

Situación distinta sucede con la policía; como desde un inicio se fundó como una fuerza dependiente del Ejército, su desarrollo se dio bajo el amparo de esa fuerza militar. Sin embargo, como su profesionalización se dio después

que lo sucedido con las FFAA, siempre ha sido mirada como poco profesional; en ese sentido, los políticos de turno ven como “un caballito de batalla” la “refundación”, “reorganización”, “recategorización”, etc., de la PNP. No se puede dejar de mencionar también los actos de corrupción que lamentablemente se han presentado en la policía. Son estos los motivos por los cuales la esfera política y social ven a la policía como una institución débil y poco posicionada. Esta es una visión que comparten las FFAA y por lo tanto pretenden tratar a la policía como una fuerza auxiliar y que no tiene la profesionalización como para asumir responsabilidades mayores. Este prejuicio de las FFAA hacia la PNP se traduce en imponer su forma de actuar al momento de apoyo en un evento de control del orden público. No conciben que un policía pueda asumir el comando de unidades mixtas (integrada por fuerzas militares y policías).

Para nadie es un secreto que los escasos recursos logísticos y humanos con los que cuenta la PNP, la limita para realizar a cabalidad sus funciones. Empezaremos por los recursos humanos; el ratio de policías por habitante en el país se encuentra lejos de los estándares internacionales. De conformidad al último censo en las comisarías del Perú, llevado a cabo el 2015 (INEI) (2015), en el Perú existe un policía por cada 856 personas, siendo el estándar a nivel internacional de un policía por cada 250 habitantes. Esta cifra ve reflejada la escasez de los policías en las diferentes funciones y unidades especializadas de la PNP. La unidad policial que se encarga de controlar el orden público es la Unidad de Servicios Especiales (USE), que es una unidad especializada y que cuenta con dependencias a nivel nacional en cada una de las regiones.

Como es de entenderse, la USE también tiene déficit de personal para atender las diferentes funciones que cumple. El promedio de efectivos en las USE en provincias es 100 efectivos, los cuales trabajan en el sistema 24 x 24; entonces, existen 50 efectivos diarios para controlar los problemas de conflictos sociales, pero esto en condiciones de protestas urbanas y bajo ciertas condiciones de tolerancia. Pero si el contexto de la protesta se lleva a cabo en zonas rurales, donde se desarrollan los conflictos socioambientales, con el agregado del clima, terreno y la conformación de los protestantes (agricultores embriagados, ex terroristas, etnocaceristas, reservistas, ronderos, mujeres, ancianos, niños, etc.), entonces nos estamos refiriendo a un colectivo muy agresivo, conocedor de tácticas militares, que despliegan una estrategia debidamente planificada, algunos utilizan armas de fuego, acostumbrados al terreno y que buscan cualquier pretexto para victimizarse. Además, se reúnen en grandes cantidades, ya sea convencidos de sus protestas o porque son amenazados. En Cajamarca, durante la protesta contra el proyecto minero Conga, se concentraron cantidades que llegaban a las 10,000 personas.

Por lo descrito, 50 o 100 efectivos poco o nada podrían hacer; entonces, lo que se hace es convocar a los policías disponibles de las diferentes unidades policiales de la jurisdicción (comisarías, investigación criminal,

administrativos, comisarías de la mujer, etc.), con la intención de reforzar al personal policial inicial. Como la situación tiende a empeorar, se solicita el apoyo de policías de otras jurisdicciones y unidades especializadas, en este caso la DIROES (Dirección Nacional de Operaciones Especiales), que es una unidad creada para apoyar acciones contraterroristas o contra el narcotráfico en el ámbito rural, pero que también asume acciones de control de multitudes. Ni aun así los protestantes calman sus reclamos y por el contrario abren nuevos frentes de lucha, tratando de debilitar a las fuerzas de la policía. En esas circunstancias, cuando ya no puede haber más refuerzos policiales, se opta por solicitar apoyo a las FFAA.

En cuanto al aspecto de recursos logísticos de los efectivos policiales; cada efectivo de la USE cuenta con una indumentaria características que le permite enfrentar los reclamos con ciertas medidas de protección: casco, chaleco, protectores de rodillas y brazos, escudos antimotines, etc.; sin embargo, el personal policial de otras unidades carece de este tipo de equipo y debido a la limitación logística se encuentra expuesto a los golpes de los protestantes que generalmente son lanzadas con hondas o huaracas y que podrían ocasionar daños mayores o incluso la muerte. Asimismo, este tipo de terrenos no permite el desplazamiento de vehículos automotores como los que tiene la PNP: patrulleros, camionetas, motocicletas, camiones portatropas, vehículos rompemanifestaciones (pinochitos), etc.; es decir, los policías tienen que cubrir la zona a pie. De igual manera, el material lacrimógeno es limitado y solo es entregado al personal de la USE; en el caso de Conga, en el 2012 (que duró aproximadamente 4 meses), se gastó el material lacrimógeno que estaba previsto para todo un año a nivel nacional. No se cuenta con drones que permitan saber, en tiempo real, de la ubicación de los protestantes y sus desplazamientos.

En este escenario de protesta social, que más se asemeja a un conflicto armado, se debe requerir el apoyo de las FFAA, debido a que cuentan con el personal y la logística (de guerra), que facilita el desarrollo de las operaciones contra los protestantes. No se debe de olvidar que los militares cuentan con dispositivos tecnológicos más avanzados, cuentan con vehículos especiales para trasladar al personal, etc.

Los grupos de opositores a los proyectos mineros despliegan una estrategia debidamente preparada, que hasta el momento se implementa con éxito: oponerse a la inversión minera. Se debe de tener en cuenta que esta estrategia antiminera no ha tenido su origen en el Perú, obedece a nuevos planteamientos realizados por grupos de izquierda de la región, que han visto en el reclamo ambiental su nueva forma de mantenerse vigentes. Estas protestas siguen pautas dadas en manuales y directivas que circulan por diferentes países que tienen en la oposición a la minería una posibilidad de desarrollo. Sin embargo, hábilmente aprovechan los temores o miedos de las poblaciones, donde se van a llevar a cabo los proyectos mineros y los azuzan a protestar. A los que no se unen convencidos por los reclamos, los amedrentan o coaccionan y finalmente tienen que apoyar.

Pero acaso nos hemos preguntado cómo es así que estas protestas pueden prolongarse en el tiempo; se tiene información que lamentablemente no puede ser evidenciada, pero que si por inferencias lógicas, nos podemos dar cuenta que para que una protesta de este tipo se prolongue en el tiempo debe de contar con un debido presupuesto y que tranquilamente supera los cientos de miles de dólares, que se traducen en: pagos de protestantes remunerados (mercenarios) que son trasladados desde diversas partes del país hacia la zona de conflicto, formación de “ollas comunes”, traslado de protestantes hacia nuevos frentes, pago de jornadas para comuneros o ronderos a fin de que dediquen sus actividades diarias a las protestas, logística de alimentos y utensilios para las protestas, etc. Es decir, todo un conjunto de hechos que requieren un apoyo económico importante y que no solamente proviene de aportes de los gobiernos locales, regionales, etc.

De igual manera, en el aspecto netamente operacional de las protestas antimineras, los organizadores se han dado cuenta de que la PNP no cuenta con la logística y la cantidad de personal suficiente, lo que ha generado que durante la realización de las protestas busquen abrir nuevos frentes de lucha, con la intención de debilitar a las fuerzas de la policía; asimismo, buscan prolongar la solución del conflicto y proponen la conformación de las famosas Mesas de Coordinación, de tal forma que obligan a que la policía permanezca en el lugar, desgastándola y sometiéndola a esfuerzos mayores, lejos de su zona natural de trabajo. Todo esto no es casual y se ha ido mejorando en el tiempo, buscando obtener sus objetivos.

En cuanto a la conformación de las fuerzas protestantes, se ha obtenido evidencia que personas contratadas y que tienen dominio de las hondas o huaracas, se desplazan por diferentes partes del país vendiendo sus servicios, lo que es complementado con la presencia de ex militantes terroristas, ronderos, etnocaceristas, reservistas, etc., este personal es conocedor de tácticas y estrategias militares, lo que convierte a la protesta en una acción más parecida al desarrollo de una operación militar: eligen los blancos a atacar, no provocan el enfrentamiento en cualquier momento, buscan victimizarse, etc. Finalmente, reciben el apoyo de diferentes autoridades (ya sea convencidas o por presión): locales, regionales, políticas, eclesiásticas, etc.; finalmente, utilizan adecuadamente las redes sociales y los medios de comunicación, de tal forma que hacen sus comunicados y convocatorias sin necesidad de hacerlos por altoparlantes, buscando la sorpresa y efectividad de las acciones y cuando un miembro de la policía comete un exceso en el control de las multitudes, “rebotan” la noticia a nivel local, nacional e internacional, buscando que se solidaricen con ellos, tratando de presionar al gobierno y minar las fortalezas anímicas del personal policial.

Por otro lado, los opositores imponen el terror entre los pobladores que no apoyan las protestas sociales; a los que no quieren plegarse a protestar los acosan, los golpean, los secuestran, les ocasionan daños en sus

propiedades, etc., ¿qué es lo que buscan con estas acciones?, lo que buscan es incrementar el número de revoltosos y sobre todo dar una muestra de que toda la población se encuentra en contra de la inversión minera. En algunas oportunidades, se ha logrado determinar que las personas que no están de acuerdo con las protestas, son utilizadas como “carne de cañón” y se encuentran dentro de la avanzada de la protesta, de esta manera los organizadores buscan que estas personas figuren entre las víctimas y se genere un sentimiento de rechazo a la acción policial.

El Decreto Legislativo 1095 fue expedido en el 2010, reemplazó y derogó la Ley No. 29166, que fue muy criticada por sectores de izquierda, debido a que “otorgaba demasiadas concesiones a las FFAA al momento de intervenir en conflictos sociales que afectaban gravemente el orden interno.” Si bien el Decreto Legislativo 1095 contempla las situaciones en que los miembros de las FFAA deben intervenir en apoyo de la PNP, no se determina en detalle cómo es que debe ser ese apoyo; para el efecto falta el reglamento del Decreto Legislativo 1095. La anterior norma (Ley 29166) sí contaba con un reglamento. De conformidad a Marco Cabrera Vásquez (2018) (p. 162), el reglamento “...complementa la Ley, asignándole detalles o desarrollando contenidos específicos que la Ley los trae muy amplios y generales.” De igual manera sostienen: “Es evidente que el reglamento nos permite llegar al detalle de las situaciones contempladas en el orden normativo superior (la Ley);...”

Al respecto, se debe de indicar que el apoyo que prestan las FFAA a la PNP, se da en el marco de graves alteraciones al orden interno y cuando la capacidad de la policía se ha visto rebasada para poder controlar las protestas sociales. En la formulación de este reglamento se deben de recibir las opiniones de los especialistas en orden público, como son los policías, debido a que estos van a ser los que solicitan y utilizan el apoyo militar. En ese punto se debe de hacer mención que en el Decreto Legislativo 1095 se menciona en el Título III, Capítulo II, Art. 23:

“c. Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y servicios públicos esenciales.

d. En otros casos constitucionalmente justificados en que la capacidad de la Policía sea sobrepasada en el control del orden interno, sea previsible o existiera el peligro de que esto existiera.”

Como se puede apreciar, de acuerdo a la disposición de la autoridad política, las FFAA pueden apoyar a la PNP, en el control del orden público, en casi todo tipo de protesta solo con la condición de que “la PNP haya sido sobrepasada en su función de mantener el orden interno”. Sobre el particular debemos hacer las siguientes precisiones:

- La PNP debe de hacer un informe sustentado en el que indique que las graves alteraciones al orden público, han rebasado su capacidad de control.
- En ese informe, la PNP debe de indicar en que consiste el apoyo que requiere: cantidad de personal, apoyo logístico, etc. y en qué actividad será utilizado.
- El tiempo que debe de durar ese apoyo.
- Si bien el enunciado c. indica que el apoyo de las FFAA se centrará en el resguardo de las instalaciones estratégicas y los servicios esenciales; pero la autoridad política, de acuerdo al literal d. podrá “evaluar” y autorizar en que otras operaciones pueden ser utilizadas las FFAA de apoyo. Es decir, llegado el momento y de acuerdo a lo solicitado por la PNP, el Ejecutivo podría autorizar a participar a las FFAA en cualquier otro tipo de evento (marchas, bloqueos, retoma de locales, etc.).

En otras palabras, la PNP debe de participar activamente al momento de solicitar el apoyo de las FFAA, debido a que conoce cuáles son los acontecimientos que se vienen desarrollando. No se debe de olvidar que los organizadores de las protestas antimineras, desarrollan una estrategia debidamente planificada; frente a eso las fuerzas del orden (PNP y FFAA) deben de enfrentarla también de una forma organizada. Por eso, una vez autorizado el apoyo de las FFAA a la PNP, se deben de realizar reuniones de coordinación entre los comandos de las FFAA y PNP, determinar la cantidad de personal y las operaciones en que serán utilizadas las FFAA.

Si bien el Decreto Legislativo 1095 se refiere al uso de la fuerza por parte de las FFAA, en este caso cuando apoya a la PNP, no se debe dejar de mencionar el aspecto logístico. Ya se ha indicado que este tipo de conflictos socioambientales tienen características especiales, por lo tanto el apoyo logístico reviste vital importancia para desarrollar las operaciones de control del orden público. Mientras exista un apoyo logístico oportuno, se garantiza que los refuerzos de personal, el material anti motín, la evacuación de heridos para que sean atendidos oportunamente, etc. Las FFAA cuentan con logística aparente para conflictos de alta intensidad (guerras), por lo tanto tiene vehículos, naves, aeronaves, etc., que utilizados en este tipo de terrenos, van a desenvolverse con naturalidad y el logro de los objetivos de control del orden público va a ser más realizable.

Este análisis se realiza debido a que en los diferentes conflictos socioambientales en los que las FFAA han apoyado a la PNP, en reiteradas oportunidades no se ha contado con el apoyo logístico que solicitaba la PNP y que pese a haber coordinado previamente con los comandos de las FFAA de la jurisdicción: los refuerzos no llegaron a tiempo, era limitado, se tenía que correr con el costo del combustible, los vehículos no se encontraban a disposición del comando operativo policial, etc.; ¿qué se produjo con este tipo de limitaciones? El comando operativo policial no llevó a cabo el traslado del personal en el horario programado, no se trasladaron los recursos

logísticos de manera oportuna, no se pudo trasladar a heridos, no se pudo realizar una operación policial, etc.

Entonces, la logística constituye un elemento principal para apoyar el desarrollo de las operaciones para el control del orden público. Cuando esta variable es eficientemente atendida, se van a reducir al máximo las oportunidades en que las FFAA tendrían que utilizar sus armas frente a la población y eso es lo que finalmente busca la norma. El uso de la fuerza letal es cuando ya no existe otra manera de controlar a los manifestantes, en este caso los opositores a los proyectos mineros.

2.2. Selección de las causas sujetas a intervención

Falta de protocolo que regule la participación de las FFAA en los conflictos socioambientales

El Decreto Legislativo No. 1095, que regula el uso de la fuerza por parte de las FFAA en apoyo de la PNP, hasta el momento no ha sido reglamentado. La anterior norma, la Ley 29166, sí tenía un reglamento, pero ambos dispositivos legales ya fueron derogados. En esta norma se puede desarrollar la manera de cómo las FFAA van a apoyar a la PNP en este tipo de conflicto. No se debe dejar de considerar que en este caso, la institución titular y responsable del orden interno es la PNP (así como en la Seguridad y Defensa Nacional son las FFAA), por lo tanto se deben de tomar en cuenta sus planteamientos. De igual manera, es conveniente que en el Comando Operativo que planifica y ejecuta las operaciones para el control del orden interno, debe de haber, permanentemente, un oficial enlace de las FFAA, para que sea el nexo entre estas instituciones y también puede emitir su opinión respecto de las acciones planificadas y llevadas a cabo.

Sin duda que en un primer momento el apoyo consistirá en asumir la seguridad y el control de las instalaciones estratégicas y los servicios esenciales, pero conforme las acciones de los protestantes se vayan agravando, su participación será más directa y activa; no se puede descartar el integrar escuadras mixtas para contrarrestar las medidas violentas de los opositores a la inversión minera.

Un detalle importante que ya se mencionó en el análisis de esta causa: el factor logístico. La norma debe considerar que de manera paralela al apoyo del personal, se debe de apoyar con el tema logístico, de conformidad a lo analizado en las reuniones de coordinación, planificación y toma de decisiones. Mientras exista un adecuado y oportuno apoyo logístico, las posibilidades de que los miembros de las FFAA puedan emplear el uso de la fuerza letal, se reducirán a la mínima expresión, debido a que las operaciones policiales serán hechas de manera sincronizada.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS EXISTENTES

3.1 Alternativa existente 1

El 01 de setiembre del 2010, se expidió el Decreto Legislativo No. 1095, que establece las reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional.

3.1.1 Descripción de la alternativa

Objetivos de la alternativa identificada

Con relación a nuestro tema, esta norma fue expedida con la finalidad de que en determinadas circunstancias, las FFAA puedan apoyar a la PNP en el control del orden público. La PNP es la institución titular de controlar, mantener y restablecer el orden público; sin embargo, en algunos casos su capacidad se ve rebasada y necesita el apoyo de las FFAA para conseguir el objetivo: control del orden público.

Otro de los objetivos era poder conseguir que los proyectos mineros puedan lograrse. Es decir, que el Estado pueda brindar las condiciones adecuadas para que los inversionistas tengan la tranquilidad de poder invertir en el país y se logre obtener los ingresos económicos para que el Estado pueda brindar los servicios adecuados a la población.

Asimismo, lo que se ha pretendido con la expedición de esta norma es que se recupere y fortalezca el principio de autoridad. Los ciudadanos deben saber que si bien el Estado respeta los derechos de la población, también deben conocer que el Estado va a utilizar todos los mecanismos constitucionales que estén a su alcance para lograr que las protestas de los ciudadanos no avasallen los derechos de los que no participan en sus reclamos y de esta forma se genere un clima de paz y tranquilidad, donde se puedan llevar a cabo todas las actividades políticas, sociales y económicas.

¿Fue política pública o gestión pública?

Esta alternativa fue una política pública que intentó solucionar el problema de los conflictos socioambientales. Los conflictos sociales no solo han repercutido en el nivel macro, sino también en la vida cotidiana de los pobladores donde han explotado los conflictos. Los pobladores que han sido neutrales o indiferentes a este tipo de protestas, se han visto perjudicados en su vida diaria: han sido extorsionados, presionados, afectados en su

integridad física, sus bienes, etc. Con el apoyo de las FFAA a la PNP, se pretendió darle el marco legal para que se actúe de una manera inmediata y los conflictos se encapsulen y no se dispersen por un territorio más extenso.

Alcance de la alternativa

Esta alternativa ha sido diseñada para poder implementarse a nivel nacional. Esta situación se manifiesta en el sentido de que la policía es una institución que se encuentra desplegada a lo largo y ancho del país. Es tal vez una de las manifestaciones propias del Estado y que se hace presente en las diferentes regiones del país. Igualmente, las FFAA se encuentran en diferentes partes del país, no tanto como la policía, pero si tienen presencia nacional, especialmente el Ejército. De la misma manera, los conflictos sociales se dan en diferentes partes del país, especialmente en la zona rural, donde se ubican las reservas mineras.

Público objetivo

El público objetivo para el que se implementó esta alternativa se subdivide en dos: el público directamente relacionado, es decir, el que se encuentra en la zona de conflicto y que no participa en las protestas o se mantiene indiferente; el público indirectamente relacionado, es decir, el resto de habitantes del país que se van a beneficiar con los ingresos que se obtengan de la explotación de los proyectos mineros.

Período de implementación

La norma fue implementada desde el 2010. Desde esa fecha se encuentra vigente, pero lamentablemente no se han obtenido los resultados esperados, debido a que no existe el detalle de cómo se debe de realizar el apoyo de las FFAA a la policía; esa falta de disposiciones permite que cada comando militar asuma su participación de una manera discrecional.

Rol de las entidades encargadas de su implementación

Las FFAA tienen como finalidad fundamental el resguardo de la soberanía e integridad territorial y las protegen de los riesgos externos e internos. Sin embargo, debido a las necesidades del Estado de mantener el orden público, se han establecido funciones excepcionales que permiten controlar el orden público, en apoyo de la PNP.

3.1.2 Aspectos que aborda de la problemática identificada

La norma aprobada aborda de manera tangencial y no directa el problema de la escasez de personal policial para el control del orden público. Y mencionamos que es tangencial, debido a que no se desarrolla la

participación del personal policial en las coordinaciones del empleo de ese personal militar en las operaciones de control del orden público. Asimismo, no se menciona sobre el apoyo logístico que debe de realizar las FFAA en cuanto se requiera su participación en apoyo a la policía.

3.1.3 Resultados alcanzados

Público objetivo

No se han obtenido los resultados esperados. Nosotros dividimos al público objetivo en dos: directo (personas que se encuentran en la zona de conflicto) e indirecto (resto del país). Como se viene dando el apoyo de los militares a las operaciones policiales de control del orden público, no se ha logrado contener los arrebatos de los organizadores de las protestas; por el contrario, estas se han agudizado. Por otro lado, el resto de la población del país tampoco se ha beneficiado con esta acción, debido a que los proyectos mineros no se han implementado por falta de garantías para desarrollar sus operaciones de explotación.

Entidad pública

Cuando no se ha logrado el objetivo de mantener el orden público y por el contrario los opositores a la inversión minera se han logrado posicionar en el dominio de sus acciones de protesta, en la opinión pública, lamentablemente, se critica solo a la policía y esta asume todos los pasivos de los costos sociales que se puedan presentar.

Política pública

A lo largo del tiempo se ha llegado a determinar que la presencia de las fuerzas militares, en apoyo a la PNP, para el control del orden público en los conflictos socioambientales, no obtuvo los resultados esperados. Por el contrario, en la mayoría de oportunidades se obtuvo resultados contrarios. En consecuencia, no se logró implementar la política pública.

Gestión pública

Pese a existir el presupuesto para que las fuerzas militares puedan apoyar oportunamente a la policía para el control del orden público durante las protestas contra la inversión minera, las decisiones para autorizar el uso del personal y la logística militar se hacen esperar y en algunas oportunidades no llegan, lo que trae consigo que las operaciones policiales no se lleven con el éxito esperado.

3.1.4 Dificultades alcanzadas

Presupuesto

Pese a que las FFAA cuentan con el presupuesto adecuado para la utilización de su personal y medios logísticos, este no se emplea con la urgencia que requieren las acciones de apoyo a la PNP para el control del orden público durante los conflictos socioambientales. Se depende mucho de las decisiones que se adopten desde Lima y eso atrasa o dificulta la toma de decisiones.

Voluntad política

No existe la voluntad política para definir y desarrollar este tipo de apoyo de las FFAA a la PNP en estas circunstancias. Solo se ha dado el marco legal general sin haberlo detallado y esa situación limita que los recursos humanos y logísticos de las FFAA cuando van a apoyar a la PNP sean restringidos y en algunas oportunidades no se brinden, ocasionando que las operaciones policiales aborten o tengan resultados contrarios a los planificados.

Capacidad institucional

Las FFAA tienen la capacidad institucional como para apoyar con personal y logística a la PNP en las acciones de control del orden público durante los conflictos socioambientales; sin embargo, al no existir una disposición clara que permita el uso de estos recursos, quedará a discrecionalidad de los diferentes comandos militares; de esta manera, se pone en riesgo las operaciones policiales.

Fortalecimiento de las capacidades del personal

Lamentablemente, existen prejuicios dentro de algunos mandos de las FFAA, en el sentido que un militar no puede estar subordinado al comando de oficiales de la PNP. Esta situación ya ha sido explicada en el desarrollo del tema y teniendo en cuenta que no existe una disposición normativa que obligue a la prestación del apoyo, este queda a discrecionalidad de los comandos militares.

Como se puede apreciar, existe una gran cantidad de conflictos a nivel nacional, pero principalmente socioambientales. En cualquier momento uno de ellos llega a su clímax y explota. Va a intervenir la PNP, pero si la solución se prolonga y las actividades de sus promotores se vuelven más violentas, es muy probable que la PNP requiera el apoyo de las FFAA para controlar y mantener el orden público. De continuar con la misma dinámica que hemos descrito en los puntos anteriores, es previsible que el apoyo de las FFAA no se dé en las condiciones en que se requiere, en personal y logística, lo que

va a traer consigo que no se logren los objetivos de mantener el orden público.

3.2 Alternativa existente 2

El presupuesto para la PNP se ha incrementado en los últimos años; sin embargo, no es suficiente para poder tener más policías y el equipo necesario para enfrentar los conflictos socioambientales. Esta situación obliga a que se requiera el apoyo de las FFAA.

3.2.1 Descripción de la alternativa

Objetivos de la alternativa identificada

La PNP es una institución que a través del tiempo ha sido postergada en la asignación de presupuesto. Esta situación se vio reflejada desde el primer gobierno de Alan García y se ha mantenido en el tiempo hasta el gobierno de Ollanta Humala. Es con ese gobierno que se ha recuperado, en parte, la capacidad operativa y se ha permitido el ingreso de nuevas promociones en la PNP. Con la asignación de un presupuesto significativo, se mejorará la capacidad operativa de la policía y de esta manera podrá llevar a cabo las operaciones policiales de control del orden público durante los conflictos socioambientales; al tener el presupuesto suficiente, se podrá cubrir todas sus necesidades de personal y logísticas y por lo tanto ya no será necesario solicitar apoyo a las FFAA.

Teniendo en cuenta que este tipo de conflictos se presentan generalmente en la zona rural del país, la asignación de un presupuesto adecuado permitirá a la PNP abastecerse de:

- Vehículos apropiados para la zona
- Material no letal para controlar a los protestantes
- Equipo suficiente para proporcionar a los policías que no pertenecen a las unidades especiales o de la DINOES.

Esta situación, aunada a la captación de nuevos alumnos y cadetes, proporcionará a la policía la capacidad de contar con mayores recursos humanos para este tipo de conflictos. Se debe recordar que a la fecha nos encontramos lejos del rango de policías por pobladores en el mundo. De esta manera, ya no se dependerá de las FFAA para la realización de las operaciones de control del orden público. Sin embargo, nos encontramos lejos de los rangos internacionales y en tanto se mejore el número de efectivos policiales y la logística

¿Fue política pública o gestión pública?

Este es un tema de gestión pública. Sin embargo, los diferentes gobiernos no entienden de la importancia de tener una institución, en número suficiente y debidamente aprovisionada, para atender este tipo de conflictos sociales. Hasta ahora no se entiende que las FFAA tienen otro tipo de preparación y no deben intervenir en este tipo de conflictos sociales, como hasta ahora lo vienen haciendo, debido a que se corre el riesgo de se cometan excesos, los cuales van a ser aprovechados por los opositores a la inversión minera.

Alcance de la alternativa

Teniendo en consideración que la PNP es una institución a nivel nacional, esta alternativa tiene que implementarse para toda la institución policial. Esta situación es necesaria porque ya se ha descrito la operatoria policial: Llegado el momento y ante la actitud violenta de los protestantes, se requiere la participación de policías de toda unidad, no solo de unidades especiales; además se requiere personal policial de diferentes partes del país, por lo tanto deben de contar con el equipo suficiente que les garantice participar con garantía de su integridad física.

Público objetivo

Al igual que en la alternativa anterior, el público objetivo para el que se implementó esta alternativa se subdivide en dos: el público directamente relacionado, es decir, el que se encuentra en la zona de conflicto y que no participa en las protestas o se mantiene indiferente; el público indirectamente relacionado, es decir, el resto de habitantes del país, puesto que al realizarse un adecuado control del orden público, el clima de tranquilidad y paz social va a permitir que los inversionistas vean al país como un objetivo atractivo para invertir; estos ingresos van a beneficiar a todos los pobladores, especialmente los que menos tienen.

Período de implementación

Esta acción de gestión se ha implementado desde el año 2013, pero como no se ha asignado el presupuesto en la cantidad suficiente, hasta la fecha no se han obtenido los resultados esperados. Esta situación hace que de una u otra manera la PNP requiera de los recursos humanos y logísticos de las FFAA para mantener el orden público durante los conflictos socioambientales.

Rol de las entidades encargadas de su implementación

El Ejecutivo es el encargado de presupuestar los recursos para ser asignados a las instituciones públicas, posteriormente este presupuesto es aprobado por el Congreso, de conformidad a las reservas presupuestales.

Como se puede apreciar, el mismo Estado es el que programa el presupuesto que debe de asignarse a la policía y demás instituciones. Eso también dependerá de los ingresos fiscales. Si no se consideran los recursos suficientes, la PNP no podrá cubrir sus necesidades para todas las funciones que cumple.

3.2.2 Aspectos que aborda de la problemática identificada

La asignación de mayor cantidad de presupuesto para la policía, permitirá que cuente con mayor número de efectivos y con la capacidad logística suficiente para atender todas sus funciones, dentro de estas el control del orden público durante los conflictos socioambientales. Con la asignación de mayor presupuesto se pretende cubrir la brecha de falta de atención a la PNP, en personal y equipos, por parte de otras administraciones.

3.2.3 Resultados alcanzados

Público objetivo

El trabajo de la policía está directamente dirigido a brindar las condiciones de seguridad a la población, sea el lugar en el cual se encuentre. Sin embargo, en el caso de los conflictos socioambientales, el público objetivo lo constituye la población que se encuentra en la zona de conflicto. Mientras la policía se encuentre en número suficiente y bien equipado, está garantizada la seguridad de la población. Por consiguiente, si se garantiza que las operaciones policiales van a lograr mantener el orden público, el país desarrollará sus actividades con tranquilidad.

Entidad pública

Cuando no se cuenta con los recursos adecuados, es previsible que la PNP no lleve a cabo sus funciones, que se encuentran estipuladas en el Art. 166 de la Constitución, de una manera eficiente; por tal motivo, es objeto de críticas, ya que no brinda garantías de que va a hacer un buen trabajo de seguridad para la población. Esta situación genera la falta de credibilidad de la población en las instituciones del país.

Política pública

Mientras no se asigne los recursos necesarios, las funciones de la PNP no serán realizadas de manera eficiente. En el presente caso, es necesario que se asigne el presupuesto suficiente para que se pueda reclutar nuevos efectivos policiales y además debidamente equipados. Esta situación debe de ser contemplada en el Acuerdo Nacional y de esta manera la policía cumplirá su servicio adecuadamente.

Gestión pública

Sin embargo, no se debe dejar de mencionar que también existe una inadecuada planificación de parte de la PNP. Han existido ejercicios presupuestales en los cuales se ha devuelto presupuesto al Tesoro Público, habiendo muchas necesidades por cubrir. Esa situación de gestión se debe en mucha medida a la falta de preparación de los diferentes niveles de gestión de la PNP, lo que no permite que se satisfaga mejor los requerimientos de la parte operativa de la PNP.

3.2.4 Dificultades alcanzadas

Presupuesto

Pese a que se han mejorado las partidas presupuestales de la policía, estas no son suficientes para satisfacer las enormes necesidades que requiere la PNP. La institución tiene muchas funciones, entre ellas las de mantener y recuperar el orden público.

Voluntad política

No existe la voluntad política de convertir a la PNP en pliego presupuestal, siendo la parte integrante del Ministerio del Interior que requiere mayor presupuesto. No es posible que el Cuerpo General de Bomberos sea pliego presupuestal y la PNP no lo sea. Esto no facilita la toma de decisiones, debido a que cuando se trata de contrataciones grandes, las realiza el Ministerio del Interior; esto no solo retrasa sino que entorpece los procedimientos de selección. No existe la voluntad política para otorgar mayor cantidad de presupuesto para satisfacer las necesidades de la PNP. Cuando se ha tenido que enfrentar este tipo de situaciones, se ha debido modificar partidas presupuestales para atender la compra de gas lacrimógeno, equipo antimotines, etc.

Capacidad institucional

La PNP tiene la capacidad institucional como para efectuar la planificación de compra de equipo antimotín, gas lacrimógeno, vehículos especializados, etc. Esto pasa desde un adecuado cuadro de necesidades, los procesos de compra oportunos y la asignación de los recursos a las unidades que lo requieren. Se debe otorgar la calidad de pliego presupuestal a la PNP, para que maneje su propio presupuesto.

Fortalecimiento de las capacidades del personal

Para ejecutar el presupuesto que se pueda asignar a la PNP, es necesario que los diferentes niveles de lo que significa adquisición de bienes y

servicios, se capaciten en lo que respecta a la Ley de Contrataciones del Estado. Esta capacitación va desde el nivel del área usuaria, el órgano encargado de las contrataciones, los comités especiales y finalmente las unidades ejecutoras.

CUADRO No. 09

Presupuesto inicial de apertura (PIA) desde el año 2017 al 2019 (en millones de soles) correspondiente al Ministerio del Interior

PLIEGOS	PIA 2017	%	PIA 2018	%	PIA 2019	%
007: MININTER	9,693.6	97.2%	9,954.9	97.6%	10,188.4	97.8%
070: BOMBEROS	81.1	0.8%	76.7	0.8%	79.3	0.8%
071: OF. NAC. GI	83.0	0.8%	0.0	0.0%	0.0	0.0%
072: SUCAMEC	28.4	0.3%	25.8	0.3%	21.7	0.2%
073: SUPER MIGRAC.	87.5	0.9%	138.1	1.4%	131.8	1.3%
TOTAL SECTOR INTERIOR 07	9,973.6	100%	10,195.5	100%	10,421.2	100%

Fuente: Congreso de la República

3.3 Alternativa existente 3

Creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM); al interior se ha colocado a la Secretaría de Gestión y Diálogo.

3.3.1 Descripción de la alternativa

Objetivos de la alternativa identificada

Al considerar que la Secretaría de Gestión y Diálogo, es el ente estatal que lleva a cabo todas las medidas y acciones destinadas a prevenir, negociar o solucionar los conflictos sociales, lo que se ha pretendido hacer, con colocarla dentro de un Viceministerio dependiente de la PCM, es darle mayor fuerza política a sus decisiones, para con las otras entidades del Estado que intervienen directa o indirectamente en este tipo de conflictos. A lo largo del tiempo esta oficina ha cambiado de nombre y enfoque desde su creación:

- 2004 – Unidad de Análisis Estratégico y Prevención de Conflictos. Enfoque analítico preventivo.
- 2005 – Unidad de Análisis de Conflictos. Enfoque descentralista de la gestión del conflicto.
- 2007 – Secretaría de Coordinación PCM. Enfoque de resolución de conflictos centrada en PCM y sectores.
- 2010 – Oficina de Gestión de Conflictos Sociales. Enfoque de resolución de conflictos centrada en PCM y sectores.

- 2012 – Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad. Enfoque transformativo-preventivo basado en el diálogo.

Se entiende que la PCM ocupa la jefatura de los diferentes ministerios del Poder Ejecutivo. En ese sentido, al tomar conocimiento del inicio de un conflicto socioambiental, la Secretaría de Gestión y Diálogo, bajo la supervisión del viceministro de Gobernanza Territorial y del mismo PCM, coordina con los otros ministerios para la adopción de medidas tendientes a impedir, negociar o solucionar los conflictos socioambientales. Las acciones, por lo general, deben de ser preventivas, para lo cual se debe contar con una gran cantidad de información seleccionada y que debe de ser provista por los diferentes canales de Inteligencia, especialmente los de la PNP.

Lo que se ha pretendido es tomar iniciativa y coordinar con los diferentes estamentos del Estado que se encuentran comprometidos con la prevención y solución de estos conflictos, para evitar que se desarrollen y lleguen a generar un clima de violencia en las zonas donde se llevan a cabo los proyectos mineros.

El objetivo final es que los proyectos mineros se desarrollen con normalidad; es decir, sin generar daños a las fuentes de ingresos de la población: agricultura, pesca, ganadería, etc. Asimismo, que el desarrollo de los proyectos mineros asegure un ingreso significativo de divisas para el país. Al conseguir esto se estaría contribuyendo a la erradicación de la pobreza y pobreza extrema; de igual manera, se enviará un mensaje de confianza y tranquilidad para los futuros inversionistas (nacionales y extranjeros), promoviendo una imagen de país propicio para confiar sus inversiones.

¿Fue política pública o gestión pública?

Definitivamente, esta es una acción de política pública. Se tiene el problema que se genera al interior de las poblaciones rurales al instalarse los campamentos mineros, ya sea para exploración o explotación de recursos; estos generan temor dentro de las poblaciones, se instala una resistencia a los proyectos y se realizan diferentes tipos de acciones, entre ellas muchas violentas, con la finalidad de evitar se continúe con los proyectos mineros. El Estado, haciendo uso de todas sus prerrogativas, trata de generar las condiciones favorables a la inversión. Estas condiciones pasan por la intervención de diferentes instituciones estatales, entre ellas los ministerios: de Medio Ambiente, de Energía y Minas, de Agricultura, del Interior, Defensa, etc. El resultado de estas intervenciones da como resultado la alternativa de una política pública que intenta solucionar el problema de los conflictos socioambientales.

Alcance de la alternativa

Esta alternativa ha sido diseñada para poder implementarse a nivel nacional, especialmente en la zona altoandina donde se encuentran ubicadas las reservas mineras del país y es donde se desarrollarán los proyectos mineros. La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad es una entidad que recibe información de diferentes fuentes a nivel nacional; por lo tanto, se encuentra en condiciones de conocer sobre las acciones que se pueden implementar por parte de grupos opositores a la inversión minera. Depende de esta entidad del Estado el implementar medidas para contrarrestar las acciones de oposición, en coordinación con los diferentes entes estatales.

Público objetivo

El público objetivo para el que se implementó esta alternativa se subdivide en dos: el público directamente relacionado con el conflicto socioambiental; es decir, el que se encuentra en la zona de conflicto y que no participa en las protestas o se mantiene indiferente; el público indirectamente relacionado: el resto de habitantes del país que se van a beneficiar con los ingresos que se obtengan de la explotación de los proyectos mineros.

Período de implementación

La última disposición normativa respecto de esta Secretaría fue implementada el 2017. Se tiene conocimiento que hasta el momento ha intervenido en una serie de conflictos que todavía no han llegado a su máximo desarrollo, pero de manera preventiva. Se espera que con el paso del tiempo alcance los objetivos para los cuales fue implementada.

Rol de las entidades encargadas de su implementación

La Secretaría de Gestión y Diálogo está a cargo de lograr el aprovechamiento sostenible y responsable de nuestros recursos naturales, en especial el recurso hídrico, asegurando la protección del medio ambiente y el respeto de los derechos de las comunidades, especialmente para las inversiones en industrias extractivas. Se preocupa por la construcción de una nueva relación entre el Estado y la Empresa que permita atender las incertidumbres y dudas legítimas que pudiera tener la población que vive en dichas áreas y de resolver, de manera transparente, todos los conflictos a través de una política del Diálogo. La misión de implementar esta política le fue encomendada a la Secretaría de Gestión y Diálogo, la cual viene desarrollando la nueva estrategia del Estado peruano para el tratamiento de la conflictividad social, en la que se enfatiza la importancia de la prevención y la articulación transversal de esfuerzos para dar una respuesta oportuna y concertada a las demandas de la ciudadanía.

3.3.2 Aspectos que aborda de la problemática identificada

La disposición aprobada aborda el problema de la conflictividad social con motivo de la inversión minera, desde una perspectiva de la prevención (antes que sucedan las protestas), solución (durante los conflictos) y seguimiento de acciones (post conflictos). En todas estas fases tiene que ver la función policial: en la primera, con la búsqueda de informaciones para generar Inteligencia; en la segunda fase, con la participación de las unidades policiales de servicios especiales; y la tercera, con la participación de las unidades policiales básicas (comisarías) y personal de Inteligencia, para comprobar cómo avanzan los acuerdos y la aceptación por parte de la población. En esas circunstancias, la coordinación con el Ministerio del Interior y la PNP es oportuna y permanente.

De igual manera, esta Secretaría se encarga de monitorear el accionar de la empresa a cargo del proyecto. Se le debe de exigir el respeto a la población (tradiciones y cosmovisión), a la explotación responsable de los recursos naturales y los acuerdos adoptados. De que se cumpla con estos preceptos, se reducirá al mínimo la posibilidad de que se produzcan conflictos socioambientales; en caso esto no suceda, los grupos opositores tendrán el cultivo necesario para convencer a la población que la inversión minera será su perdición, por lo que serán aprovechados para realizar acciones de violencia.

3.3.3 Resultados alcanzados

Público objetivo

Para evaluar si ha tenido resultados o no la implementación de esta política pública, debemos tomar como referencia de implementación de esta norma no el 2017 sino el 2012, debido a que ese también era el enfoque de la política pública. Entonces, desde el 2012 a la fecha, no se han obtenido los resultados esperados. Casos como Conga y Tía María demuestran que las acciones tomadas al amparo del esquema de previsión de los conflictos socioambientales no han funcionado. El público que se encuentra a inmediaciones de la zona del proyecto minero, se ve perjudicado debido a que sus actividades cotidianas se ven afectadas cuando no pueden comercializar, no pueden estudiar, no pueden trasladarse a otros lugares, etc. En cuanto al resto del país, se ve privado de obtener una mejor calidad de vida producto de los ingresos obtenidos por la explotación minera.

Entidad pública

Solo voces conecedoras del funcionamiento del Estado critican a la Secretaría de Gestión y Diálogo. El resto de la población y medios de comunicación enfocan sus críticas a la PNP. Piensan que como ya intervino la policía, esta debe de solucionar el conflicto, aun cuando no tenga esa

facultad. Estas críticas arrecian cuando ha existido costo social; además cuando el conflicto se prolonga por demasiados días y crece en amplitud geográfica, la población empieza a desconfiar de la institucionalidad pública, entre ellas la PNP.

Política pública

Esta medida de crear el Viceministerio de Gobernanza Territorial y ubicar a la Secretaría de Gestión y Diálogo, ha sido dada en el marco de una política pública de reducir los conflictos socioambientales, producto de la inversión minera. Se busca solucionar un problema que afecta, no solo a la población del lugar, sino a todo el país. Si es que no se lleva a cabo un proyecto minero que tiene una inversión significativa, no solo se perjudica el poblador de la zona donde va a ir a parar el canon minero; también se perjudica al resto de la población, sobre todo a más pobre, debido a que no se atiende sus necesidades de justicia, salud, educación, seguridad, etc., a las cuales el Estado está en la obligación de atender.

Gestión pública

A pesar que el espíritu de la norma implica la debida coordinación de los entes estatales, entre ellos los ministerios, la realidad ha demostrado que no se puede hacer cuando se trata del Ministerio de Defensa; para que se muevan los recursos humanos y logísticos en este tipo de conflictos, se aducen una serie de riesgos de tipo estratégico que son presentados como impedimentos para el logro de los objetivos.

3.3.4 Dificultades alcanzadas

Presupuesto

El presupuesto con el que se desarrolla cada una de las actividades, tendentes a contrarrestar la acción de los opositores a la inversión minera, se encuentra dentro de los pliegos de cada entidad pública o ministerio. No se necesita un presupuesto especial destinado para esta Secretaría; solo se necesita de coordinación y buena predisposición a realizarla.

Voluntad política

Existe una contradicción manifiesta, debido a que si bien existe la voluntad política para tratar de prevenir los conflictos socioambientales, no existe la voluntad política para ingresar directamente en los terrenos que siempre se han mantenido cerrados, como son los de las FFAA. El Ejecutivo, como jefe de todos los ministerios, debería de tener mejor predisposición a disponer que la FFAA apoye decididamente en cuanto la PNP solicite el apoyo, con personal y logística. Mientras no se traspase ese límite, cuando la PNP haya sido rebasada en el cumplimiento de su misión, no podrá enfrentar las

protestas e imponer el principio de autoridad, sino se cuenta con el apoyo de las FFAA.

Capacidad institucional

La Secretaría de Gestión y Diálogo cuenta con las capacidades para coordinar con el resto de entidades del Estado; asimismo, de acuerdo a los dispositivos legales vigentes, se encuentra empoderado para contrarrestar oportunamente, de manera coordinada, las acciones de los grupos de oposición.

Fortalecimiento de las capacidades del personal

Esta Secretaría de Gestión y Diálogo cuenta con profesionales de diferentes especialidades como para asesorar a los funcionarios que tienen la capacidad de decisión. Esta situación le permite establecer diferentes mecanismos: mesas de diálogo, conferencias, estudios, etc., los cuales deben ser aprovechados para obtener un mejor resultado en cuando a la realización del proyecto minero.

CUADRO No. 10

Distribución geográfica de compromisos abiertos (en proceso de diálogo, estudios, etc.), por región

REGIÓN	CANTIDAD
TUMBES	00
PIURA	40
LAMBAYEQUE	23
LA LIBERTAD	50
ANCASH	67
LIMA	64
ICA	15
AREQUIPA	47
MOQUEGUA	10
TACNA	52
CAJAMARCA	14
HUÁNUCO	37
PASCO	57
JUNÍN	62
HUANCAVELICA	36
AYACUCHO	26
APURÍMAC	295
PUNO	40
MADRE DE DIOS	272
CUSCO	20
UCAYALI	20
SAN MARTÍN	48
AMAZONAS	08
LORETO	96

Fuente: Willaqñiki Revista de la ONDS No. 01 - 2019

CUADRO No. 11
Espacios de diálogo que promueve la Oficina Nacional de
Diálogo y Sostenibilidad

MESA DE DIÁLOGO	Es el espacio conformado a raíz del surgimiento de un conflicto social que puede afectar la gobernabilidad. Tiene como finalidad reunir a los actores sociales involucrados en el caso de conflicto, así como a las entidades estatales competentes, para construir juntos soluciones pacíficas e institucionales a los problemas y demandas. Tiene una vigencia temporal.
MESA DE DESARROLLO	Espacio que surge con posterioridad a una Mesa de Diálogo, a través del cual se busca generar oportunidades de desarrollo integral mediante la realización de inversiones públicas y/o privadas en los lugares donde hay riesgos de conflictividad social, especialmente en zona donde se realizan actividades extractivas. Para ello, se genera una estrategia articulada con los distintos sectores del Estado y representantes de la sociedad civil, quienes participan en la toma de decisiones sobre cómo mejorar su calidad de vida. Dependiendo del caso, la empresa privada también puede participar. Tiene una vigencia temporal.
MESA TÉCNICA	Espacio que aborda problemáticas específicas de carácter técnico e incorpora a especialistas que tienen como objetivo formular alternativas de solución a los problemas ya identificados. Para ello se elaboran informes, estudios, investigaciones o evaluaciones que permitan contar con información sustentada sobre las temáticas en cuestión. Es un espacio que frecuentemente se desprende de una Mesa de Diálogo y tiene una vigencia temporal. Casos frecuentes de Mesas Técnicas se dan ante reclamos por falta de obras o por supuestas malversaciones de fondos.
COMISIÓN MULTISECTORIAL	Espacios creados con la finalidad de que los sectores del Estado desarrollen funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes
	técnicos sobre una materia en particular. Usualmente asociadas a las Mesas de Desarrollo, en la que diferentes sectores asumen compromisos para viabilizar inversiones en un determinado territorio, la constitución de una Comisión Multisectorial facilita la toma de decisiones por parte del Estado sobre la problemática tratada. Pueden ser temporales o permanentes.
GRUPO DE TRABAJO	Mecanismo utilizado ante el pedido o solicitud de constitución de un espacio de diálogo por parte de autoridades locales o de representantes de la sociedad civil. Pueden constituirse Grupos de Trabajo para atender demandas locales ante las instancias y sectores competentes, para lo cual se convoca a reuniones de trabajo para analizar y gestionar las demandas entre los sectores involucrados, en el marco de sus funciones y competencias.
COMITÉ DE SEGUIMIENTO	Mecanismo a través del cual se da seguimiento a los acuerdos y compromisos asumidos en cualquiera de los espacios de diálogo previamente mencionados, para así garantizar el cumplimiento de los mismos. Para ello se realizan reuniones periódicas con los actores involucrados, incluyendo a autoridades locales y a empresas de ser necesario.

Fuente: Willaqniki Revista de la ONDS No. 01 – 201

CAPÍTULO IV

DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN INNOVADORA

4.1 Marco teórico de la intervención innovadora

Marco teórico del proyecto de innovación

Fuerzas de apoyo.- Personal de las FFAA que son puestas a disposición del comando operativo policial, para apoyar en la realización de las operaciones policiales de control del orden público en los conflictos socioambientales.

Logística de apoyo.- Bienes que pertenecen a las FFAA y que son puestas a disposición del comando operativo policial, para el desarrollo de las operaciones policiales durante el control del orden público en los conflictos socioambientales.

Operaciones policiales de control del orden público.- Operaciones que son debidamente planificadas por el comando operativo de la zona donde se desarrolla el control del orden público, con motivo de los conflictos socioambientales.

Comando operativo policial.- Personal policial de oficiales de armas que se encuentran al comando del personal policial y militar, que va a desarrollar operaciones de control del orden público con motivo de los conflictos socioambientales.

Grupos opositores a la inversión minera.- Grupos de personas de diferentes tendencias políticas, sociales y económicas, que se oponen a la inversión minera; para el efecto, desarrollan estrategias de acción con la finalidad de que los proyectos mineros no se realicen.

Estrategias de los grupos opositores a la inversión minera.- Conjunto de acciones que realizan los grupos opositores a la inversión minera, en la que destacan acciones violentas contra la vida, el cuerpo y la salud, contra el patrimonio, contra la libertad individual, etc.; con la intención de presionar al gobierno y se aborten los proyectos mineros.

4.1.1 Descripción del proyecto de innovación

La propuesta innovadora consiste en reglamentar la normativa que regula la intervención de las FFAA en el interior del territorio, incidiendo sobre todo en la coordinación que debe de existir entre los comandos policiales y militares de las zonas de conflicto socioambiental, para llevar a cabo de la mejor manera posible las operaciones policiales. Sin embargo, el apoyo no debe de centrarse solo en el ámbito del personal, sino también en el aspecto logístico.

4.1.2 Entidad en la cual se llevará a cabo la propuesta innovadora

Teniendo en consideración que la PNP, en el marco del control del orden público durante los conflictos socioambientales, solicita el apoyo a las FFAA, con recursos humanos y logísticos, es entendible que la propuesta innovadora se llevará a cabo en las FFAA, debido a que existirá un dispositivo legal que regule su participación en este tipo de conflictos y sobre todo en apoyo a la PNP. Ya no funcionará como una situación discrecional, en la que dependiendo de cada comando, se tomaban decisiones distintas, lo que finalmente iba contra el logro de los objetivos de las operaciones policiales, que era el control del orden público.

4.1.3 Competencias de la entidad pública

Las FFAA tienen por encargo constitucional, el resguardo de la integridad territorial protegiendo al país de enemigos internos y externos que pongan en peligro nuestra independencia y soberanía. Sin embargo, de conformidad al Decreto Legislativo No. 1095, pueden participar, en apoyo a la PNP, en situaciones de control del orden público. En la actualidad esta última función no está totalmente detallada, lo que deja a discrecionalidad de los comandos militares la manera en que se brinda el apoyo a la PNP.

4.1.4 Órgano en el cual se desarrollará la propuesta innovadora

Definitivamente, las unidades operativas de las FFAA serán aquellas que cumplan con esta disposición legal, toda vez que cuando la PNP solicita el apoyo para el control del orden público durante los conflictos socioambientales, las unidades operativas de las FFAA que se encuentran en la jurisdicción, será aquellas que brinden el indicado apoyo.

4.1.5 Actores que requieren ser involucrados en la propuesta innovadora

Las FFAA.- Debido a que sus unidades operativas estarán a cargo del apoyo que solicite la PNP, para el control del orden público durante los conflictos socioambientales.

La PNP.- Debido a que tendrá a su cargo la disposición del personal de las FFAA que fuera asignado para el apoyo a la PNP, cuando desarrolle operaciones policiales de control del orden público, durante los conflictos socioambientales.

La Secretaría de Gestión y Diálogo de la PCM.- Debido a que su papel de gran coordinadora de las funciones de los diferentes órganos de la administración pública, incluyendo ministerios, permitirá que el apoyo de las FFAA ante requerimiento de la PNP, para ejecutar operaciones policiales de control del orden público, durante los conflictos socioambientales, sea con la oportunidad y eficacia debida, permitiendo alcanzar el éxito deseado, lo que servirá para el mantenimiento del principio de autoridad.

4.2 Diseño específico de la intervención innovadora

4.2.1 Redacción de la propuesta

Considerar dentro del reglamento del Decreto Legislativo No. 1095 - que establece las reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, los puntos siguientes:

- Que el apoyo en personal de las FFAA se debe de realizar previa coordinación con el comando policial que lo requiere, a fin de determinar claramente las funciones que deben de cumplir en el Plan de Operaciones en el cual se los ha considerado. En determinado momento, las fuerzas de apoyo militares deberán de estar bajo el comando del personal de oficiales de la PNP.
- Que el apoyo logístico que se requiera de las FFAA, deba de hacerse oportunamente y sin ninguna restricción, teniendo en consideración que un empleo inoportuno e irrelevante, puede traer consigo el fracaso de las operaciones policiales.

4.2.2 Relación con el problema de investigación

Desde que se han iniciado los procedimientos de exploración y explotación de los recursos mineros, grupos opositores vienen desplegando una serie de acciones de violencia, con la intención de impedir que se concreten los proyectos mineros. La PNP, dando cumplimiento a su misión constitucional se encarga del control del orden público; sin embargo, debido a la estrategia que despliegan estos grupos opositores, en muchas oportunidades ha visto rebasada su capacidad de control, por lo que requiere el apoyo de las FFAA. En casi todas las ocasiones que se ha solicitado el apoyo de las FFAA, se ha obtenido un efecto contrario al que se buscaba, lo que ha sido utilizado por los opositores a los proyectos mineros para victimizarse. Para que las operaciones policiales tengan menos riesgo de fracasar, se necesita que las FFAA pongan a disposición la cantidad necesaria de recursos humanos y logísticos, lo que va a permitir lograr los objetivos propuestos. Con esta norma reglamentaria, se busca que las FFAA actúen oportunamente en el apoyo solicitado, bajo la coordinación previa con la PNP y no dejando a su discrecionalidad.

4.2.3 Tipo de innovación que se utilizará

Se trata de una innovación incremental, debido a que ya el Decreto Legislativo No. 1095 considera la participación de las FFAA en situaciones que se amerite en el territorio nacional. Lo que falta es definir a detalle cómo se va a realizar este apoyo. No se debe dejar de considerar la participación de la institución que solicita el apoyo: la PNP. El apoyo debe de manifestarse en los recursos humanos y logísticos.

4.2.4 Alcance de la propuesta

Al expedirse la normativa correspondiente, el apoyo que brindan las FFAA a la PNP para el control del orden público, en el marco de los conflictos socioambientales, el alcance será a nivel nacional, debido a que la PNP desarrolla el control de este tipo de conflictos especialmente en el área rural de todo el país. Si bien los que están involucrados directamente son las FFAA (que otorga el apoyo) y la PNP (que recibe el apoyo), la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la PCM, por su condición de ente coordinador, también tendrá participación a efecto de gestionar de la manera más rápida este apoyo.

4.2.5 Relación con la ciencia política

La presente innovación tiene que ver con una política pública, debido a lo reiterativo del problema que se presenta con motivo del control del orden público por parte de la PNP, durante los conflictos socioambientales, y en los cuales necesita el apoyo de las FFAA; este apoyo se debe materializar en cuanto a los recursos humanos y logísticos.



CAPÍTULO V

VIABILIDAD DE LA INTERVENCIÓN INNOVADORA

5.1. Viabilidad organizacional

Teniendo en consideración que existe prejuicios por parte de algunos miembros de las FFAA, en el sentido de no dejarse comandar por oficiales de la PNP, se puede presentar algún tipo de reticencia, lo que volvería a establecer el apoyo de las FFAA a la PNP en las operaciones de control del orden público durante los conflictos socioambientales, en una posición discrecional, lo que traería consigo el riesgo de que las operaciones policiales fracasen en su conjunto.

Las FFAA si están en condiciones de apoyar con personal y logística, debido a que tienen las reservas del caso. En cuanto a la logística, tienen los vehículos y el combustible para movilizar a las tropas. Lo que hay que vencer es esos prejuicios tradicionales que sirven de obstáculos o frenos para actuar de una manera articulada y poder brindar un servicio adecuado de seguridad a la población.

5.2 Viabilidad financiera

Las FFAA tienen asignado un presupuesto mensual para cubrir sueldos (para oficiales y suboficiales), propinas (para el personal de servicio militar), combustible (para el uso de los vehículos), equipo, armamento y munición; por lo tanto, no va a ocasionar ningún gasto adicional el cumplir con esta innovación.

5.3 Viabilidad normativa

Las FFAA, de conformidad al Decreto Legislativo No. 1095, pueden participar en este tipo de operaciones; lo que falta es reglamentar o detallar las circunstancias en que van a participar las FFAA y sobre todo que esa participación debe ser a pedido de la PNP, ya que ella es la que va a realizar la operación policial, pudiendo acondicionarse al comando de oficiales PNP. Se debe de mencionar también el apoyo que debe de dar en el ámbito logístico.

Análisis cuantitativo de viabilidad del cambio: reglamentación del apoyo que brindan las FFAA a la PNP para el control del orden público, en el marco de los conflictos socioambientales:

Tipo y subtipo de viabilidad		Valores presentados	Valor obtenido por la propuesta presentada
Viabilidad	Política	0 = En desacuerdo las	X

organizacional		principales autoridades de la organización 1 = A favor en un nivel regular las principales autoridades de la organización 2 = A favor en un nivel alto las principales autoridades de la organización	
	Capacidad	0 = La organización no tiene la capacidad para desarrollar la propuesta 1 = La organización tiene una capacidad de nivel medio para desarrollar la propuesta 2 = La organización tiene una capacidad de nivel alto para desarrollar la propuesta	X
Viabilidad financiera		0 = La organización no puede costear la innovación propuesta. 1 = La organización puede costear la innovación propuesta, aunque con dificultades 2 = La organización puede costear la innovación propuesta sin dificultades	X
Viabilidad normativa	Ámbito	0 = Fuera del ámbito de intervención de la organización 1 = Dentro del ámbito de intervención de la organización, pero con algunas restricciones 2 = Dentro del ámbito de intervención de la organización	X
	Dificultades normativas	0 = La propuesta implica un cambio normativo importante y de alto nivel 1 = La propuesta implica un cambio normativo de nivel medio 2 = La propuesta no implica un cambio normativo importante	X
			Total=09

La única dificultad identificada ante la implementación de esta alternativa, es la resistencia que pueden presentar algunos oficiales de las FFAA frente a esta norma, que regula la forma de apoyo de las FFAA a la PNP mediante recursos humanos o logísticos. Se debe actuar tal y conforme se hace en los casos de aplicación de la Ley Nacional de Defensa Nacional, donde automáticamente los recursos de las diferentes instituciones son puestas a disposición de las FFAA para el logro de los objetivos.

No existen problemas de índole financiero ni inconstitucionalidad para la implementación de esta norma; solo es cuestión de desarrollarla con la participación de los comandos policiales que se encuentran a cargo de las operaciones policiales para el control del orden público durante los conflictos socioambientales.



CONCLUSIONES

1. La PNP es la institución que se encarga de controlar el orden público, en diferentes formas de manifestaciones sociales y también durante los conflictos socioambientales; estos últimos, los opositores a la inversión minera, desarrollan una estrategia muy bien diseñada que en muchas ocasiones ha rebasado la capacidad de la policía para poder controlar estas manifestaciones. En esas circunstancias, la PNP requiere el apoyo de las FFAA para lograr el objetivo de controlar el orden público. Sin embargo, la planificación del apoyo requerido es repetitivo; no se ha modificado en nada desde el año 2001, en que se inició este tipo de conflictos.
2. El apoyo de las FFAA a la PNP, en el marco de los conflictos socioambientales, se brinda. Sin embargo, este apoyo no se ha traducido de la manera más efectiva y por el contrario ha tenido efectos distintos a los que se buscaba. En la mayoría de los casos, la intervención de las FFAA ha sido utilizada por los organizadores de las protestas sociales como un elemento de victimización. Esto porque en casi todos los casos en que han intervenido las FFAA se han producido muertos y heridos. De igual manera, el apoyo logístico requerido por parte de las FFAA, no se ha proporcionado oportunamente o simplemente no se dio.
3. Esta situación se presenta porque no existe una norma que obligue a que una vez producido el requerimiento, las FFAA deben de poner a disposición de los comandos operativos policiales, responsables de la realización de las operaciones policiales de control del orden público, el personal militar suficiente y los recursos logísticos necesarios para el cumplimiento de la misión. Mientras no exista esta situación vinculante, los comandos militares actuarán a su entera discrecionalidad y participarán en estos acontecimientos conforme mejor les parezca.
4. Existe un marcado prejuicio de algunos miembros de las FFAA para con la PNP. El prejuicio radica en que las FFAA no pueden actuar bajo el comando de un oficial policía. Este prejuicio, en la actualidad, no permite que al momento de desarrollarse las operaciones policiales, con apoyo militar, se haga de acuerdo a lo planificado en los planes correspondientes; lo mismo sucede cuando se da el apoyo logístico, este se produce de la manera en que los militares lo consideran oportuno.
5. El apoyo que es requerido por la PNP se produce debido a que no cuenta con los recursos humanos y logísticos suficientes para enfrentar este tipo de conflictos. Si bien en los últimos años se ha recuperado significativamente la capacidad operativa y el número de efectivos policiales, estos recursos no son suficientes; los organizadores de las protestas sociales desarrollan una estrategia que busca prolongar y diversificar la protesta, debilitando de esta manera la operatividad policial.

6. El que exista una norma regulatoria del Decreto Legislativo No. 1095, pero en la que se considere la participación de los comandos policiales que están a cargo del orden público, permitirá que las operaciones policiales se lleven a cabo de una mejor manera y orientadas a producir menos ventajas a los opositores a la inversión minera. Esta norma también debe contener la manera de proporcionar el apoyo logístico para el desarrollo de estas operaciones.
7. Un actor que debe participar activamente en la coordinación de este tipo de apoyo es la Secretaría de Gestión y Diálogo, teniendo en cuenta que es el órgano de más alto nivel que depende de la PCM y que puede establecer los nexos entre las diferentes instituciones estatales y permitir que se logre los objetivos de mantener o recuperar el orden público.
8. Esta medida va a robustecer la política pública de Defensa Nacional, debido a que está orientada a solucionar el problema de los pobladores que se ubican a inmediaciones de los proyectos mineros, ya que va a controlar las acciones violentas que los organizadores de las protestas realizan para que sus medidas tengan mayor connotación. En esta política pública intervienen las FFAA, la PNP y la Secretaría de Gestión y Diálogo de la PCM; de igual manera, no va a irrogar un gasto adicional, debido a que el apoyo solicitado se va a realizar en el marco del presupuesto que tiene asignado el Ministerio de Defensa para el cumplimiento de sus funciones.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERTO LUIS MALPARTIDA MANSILLA.** (1999). Derecho de Policía. Aspectos constitucionales y doctrinarios. Buenaventura Ediciones. Lima. Perú.
- ALBERTO L. MALPARTIDA MANSILLA.** (1999). Derecho positivo y diseño doctrinario del orden interno. Seguridad Nacional. Buenaventura Ediciones. Lima. Perú.
- AMADEU RECASENS I BRUNET.**(2007). La seguridad y sus políticas. Colección: políticas de seguridad 3. Barcelona. España.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN.** (2003).Informe Final. Tomo II. PRIMERA PARTE: EL PROCESO, LOS HECHOS, LAS VÍCTIMAS. Sección segunda: Los actores del conflicto. Capítulo 1: Los actores armados
- COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA.**(2015). Violencia y uso de la fuerza. Ginebra – Suiza.
- CONGRESO CONSTITUYENTE.** (1993). Constitución Política del Perú.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA.** (2017). Proyecto de Ley No. 1806/2017-CR, presentado por el Congresista de la República Luis Alberto Yica García, denominado: “Proyecto de Ley del Veterano de Guerra y de la Pacificación Nacional”
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA.** (2010). Decreto Legislativo No. 1095. Que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional.
- COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, UNIÓN LATINOAMERICANA DE MUJERES Y APRODH.**(2012). Memoria, posconflicto y nuevos conflictos socioambientales.
- DANIEL RIVERA BARRANTES.** PUCP.(2016).Desempeño de la Policía Nacional del Perú en el conflicto socioambiental en Pichanaki durante el año 2014. Tesis para obtener el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno, con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. PUCP.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO.** (2005). Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo, conflictos sociales y políticos. Lima: Defensoría del Pueblo.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO.** (2012). Informe Defensorial No. 156. “Violencia en los conflictos sociales”, elaborado por la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo. Lima. Marzo del 2012.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO.** (2018).<https://www.defensoria.gob.pe/wp->

<content/uploads/2018/07/NP-222-18.pdf>. Reporte del 15 de junio del 2018.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2018). Reporte de Conflictos Sociales No. 178.-
Diciembre del 2018.

DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA.(2005). Boletín Bimestral Año
2. <https://www.resdal.org/boletines/boletin-pucened9.pdf>

DIARIO EL COMERCIO.(2015). Informe. Los conflictos sociales y un Estado en
silencio. <https://elcomercio.pe/peru/conflictos-sociales-silencio-informe-363698>

FÉLIX REÁTEGUI. INDEHPUCP.(2007). Colección documentos de trabajo. Serie
Política y Gobierno No. 1. Conflictos sociales y respuestas del Estado: del
orden interno a la protección de derechos.

GRUFIDES. (2010). Documento de trabajo.
<http://www.grufides.org/sites/default/files/documentos/documentos/Criminalizaci%C3%B3n%20de%20la%20Protesta%20ult.pdf>

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS POLICIALES (INAEP).(1999). Doctrina de
Seguridad Nacional y Orden Interno. Lima, Perú. 1ra. Edición. Impreso por
INAEP.

INGEMMET. (2018). Estimación del potencial minero metálico del Perú y su
contribución económica al Estado, acumulado al 2050. Lima.

LAMPADIA. (2012). <https://lampadia.com/analisis/mineria/estrategias-conflictivas-de-los-anti-mineros/>

LAMPADIA. (2012). Los desafíos del sector minero. Obtenido
de: https://lampadia.com/assets/uploads_documentos/b2a34-los-desafios-del-sector-minero-fff.pdf

LA REPÚBLICA. (2017). <https://larepublica.pe/economia/1005673-destacanreduccion-de-la-pobreza-del-peru-en-10-anos>.

LUCIO MALDONADO CHAMOCHUMBI. PUCP.(2017). Violencia contra el
personal policial en conflictos sociales: ¿Cuáles son sus consecuencias?
Tesis para obtener el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno, con
mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. PUCP.

MIGUEL ARTURO PRIETO PÉREZ. PUCP.(2016). La falta de capacidad del
Estado para implementar políticas públicas: el caso Conga 2012 y alternativas
para enfrentar los conflictos socioambientales. Tesis para obtener el grado de
Magister en Ciencia Política y Gobierno, con mención en Políticas Públicas y
Gestión Pública. PUCP. 2016.

MINISTERIO DE DEFENSA.(2018). Dirección General de Política y Estrategia. La
Política de Seguridad y Defensa Nacional. Exposición powerpoint.
<http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/agenda20172018/files/mi>

defla pol% C3% ADtica de seguridad y def.nac jorge I. me ndoza-
conf. 2 de jul..pdf

MINISTERIO DEL INTERIOR. (2016). Decreto Legislativo No. 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

MIRYAM SAADE HAZIN. (2013) Cepal. Naciones Unidas. Macroeconomía del Desarrollo. Desarrollo minero y conflictos socioambientales. Los casos de Colombia, México y Perú.

NARDA Enriquez. FONDO EDITORIAL PUCP.(2014). Conflicto Social en los Andes. Protestas en el Perú y Bolivia.

OFICINA NACIONAL DE DIÁLOGO Y SOSTENIBILIDAD. (2016). Perú: Estado y conflicto social. Obtenido de: <http://www.pe.undp.org/content/dam/peru/docs/Gobernabilidad%20democr%C3%A1tica/pe.Dialogo,%20Dos%20a%C3%B1os%20Despu%C3%A9s.pdf>

PCM. Comisión Europea. PNUD.(2011). Mapa de la conflictividad social en el país. Análisis de sus principales causas. Elaborado por Martín Tanaka y otros. Lima. Impresión. Punto y Grafía SAC.

PCM. (2019). Willaqniki Revista de la ONDS No. 01.

PILAR ARROYO RIZO PATRÓN. INSTITUTO BARTOLOMÉ DE LAS CASAS. (2015). Artículo de coyuntura. Los actores en los conflictos sociales y la criminalización de la protesta social. <http://bartolopina.bcasas.org.pe/files/2015/05/coyuntura-mayo1.pdf>

PUCP – IDEHPUCP, SOCIOS PERÚ – EMBAJADA SUIZA EN EL PERÚ. (2013). Diagnóstico Nacional sobre la situación de la Seguridad y el respeto a los Derechos Humanos. Referencia particular al sector extractivo en el Perú. Obtenida de: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wpcontent/uploads/2013/12/Diagn%C3%B3stico-Nacional-sobre-laSituaci%C3%B3n-de-la-Seguridad-y-Respeto-a-los-DDHH.pdf>

PUCP. (2012). Lima, 5 de febrero de 1975: huelga policial, manifestaciones y saqueos”. Consultado en: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/38/2012/02/lima5defebrerode1975.pdf>

RICARDO GONZÁLES. Horizonte de la ciencia.(2010).Las movilizaciones en el Perú. Obtenido de: García. file:///C:/Users/User/Downloads/Las_movilizaciones_sociales_en_el_Peru_desde_la_pe.pdf

ROGER ARISTA PEREA. PUCP. (2016). Análisis de las coordinaciones policiales en la intervención del conflicto socio-ambiental de Pichanaki 2015. PUCP. 2016. Tesis para obtener el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno, con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. PUCP.

ROMEO GROMPONE Y MARTÍN TANAKA. INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS. IEP. (2009). Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual. 2009. Lima.

SCIELO. (2006). El recurso constitucional a las fuerzas armadas para el mantenimiento de la seguridad interior: el caso de Iberoamérica. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332010000200006

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. (2008). EXP. No. 00002-2008-PI/TC. Esta fue dada con motivo de solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 29166

