

**UNIVERSIDAD PERUANA DE LAS AMERICAS**



**ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO**

## **TRABAJO DE INVESTIGACIÓN**

### **RESPONSABILIDAD PENAL DE LOS MANIFESTANTES EN LOS CONFLICTOS SOCIALES: CASO BAGUA 05 JUNIO 2009**

**AUTOR:**

CUEVA RIVERA MIGUEL ANGEL  
CÓDIGO ORCID: 0000-0002-5994-0895

**ASESOR:MG**

PANTIGOZO LOAIZA MARCO HERNAN  
CÓDIGO ORCID: 0000-0001-6616-0689

LINEA DE INVESTIGACION: DERECHO PENAL, CIVIL  
Y CORPORATIVO.

LIMA, PERU

DICIEMBRE, 2021



## **DEDICATORIA**

A mis queridos PADRES, ESPOSA, HIJAS, HERMANOS, SUEGRA por su comprensión, apoyo y paciencia, un agradecimiento muy especial.

## **AGRADECIMIENTO**

A mis queridos profesores, mi querida institución PNP, colegas de armas y amigos por su apoyo incondicional.

## Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo general analizar si el comportamiento antijurídico de los manifestantes en los actos de alteración del orden público, como son las marchas, manifestaciones paros, huelgas, y demás disturbios civiles en el Perú, donde se cometen actos ilícitos como son los de vandalismo, agresiones a personas civiles, atentado contra la propiedad pública y privada, miembros de la Policía Nacional del Perú, atentados contra la vida, el cuerpo y la salud con elementos contundentes como son piedras, palos, botellas, fierros, armas blancas como son cuchillos hachas, machetes, verduguillos, armas de fuego como son revólveres, pistolas, fusiles, escopetas y demás armas de fabricación casera, artefactos explosivos como son dinamita bomba morotot, fuegos pirotécnicos, etc., que en muchas ocasiones dejan mal heridos a los miembros de la PNP y en varias ocasiones pierden la vida por las heridas de gravedad que son producidos por estos artefactos, en algunos casos los miembros de la PNP ha sufrido torturas por parte de los manifestantes produciéndoles la muerte como consecuencia de estos actos, y no son sancionados debidamente por nuestro sistema penal. Un claro ejemplo es lo ocurrido con los efectivos policiales que participaron en el llamado “**BAGUAZO**” en las cercanías de la localidad del **REPOSO** muy próxima a las ciudades de **BAGUA Y BAGUA GRANDE**, en el departamento de **AMAZONAS**, en dicho conflicto social murieron 33 personas (**23 policías y 10 nativos**), por estos resultados fueron dados de baja y enjuiciados el comando policial que estuvo a cargo del operativo, mientras que los cabecillas participantes de este conflicto social para cometer este ilícito penal, han sido absueltos en una sentencia por demás cuestionable y que no ha cumplido con lo que establece el Código Penal Peruano.

Palabras Clave: Responsabilidad penal, conflictos sociales, orden público

## **Abstract**

The general objective of this research work is to analyze whether the unlawful behavior of the protesters in acts of alteration of public order, such as marches, demonstrations, stoppages, strikes, and other civil disturbances in Peru, where illegal acts such as They are vandalism, attacks on civilians, attacks against public and private property, members of the National Police of Peru, attacks against life, body and health with blunt elements such as stones, sticks, bottles, irons, weapons White such as knives, axes, machetes, executioners, firearms such as revolvers, pistols, rifles, shotguns and other homemade weapons, explosive devices such as dynamite, morotot bomb, pyrotechnic fires, etc., which on many occasions leave badly wounded to the members of the PNP and on several occasions they lose their lives due to the serious injuries that are produced by these devices, in some In cases, the members of the PNP have suffered torture by the protesters, causing them death as a result of these acts, and they are not duly sanctioned by our penal system. A clear example is what happened with the police officers who participated in the so-called "BAGUAZO" in the vicinity of the town of REPOSO, very close to the cities of BAGUA and BAGUA GRANDE, in the department of AMAZONAS, 33 people died in this social conflict (23 policemen and 10 natives), for these results the police command that was in charge of the operation was dismissed and prosecuted, while the leaders participating in this social conflict to commit this illegal criminal, have been acquitted in a sentence for others questionable and that it has not complied with the provisions of the Peruvian Penal Code.

**Key Words:** Criminal responsibility, social conflicts, public order

## **Tabla de contenidos**

### **Tabla de contenido**

<i>Resumen</i> .....	<b>3</b>
<i>Abstract</i> .....	<b>4</b>
<i>Tabla de contenidos</i> .....	<b>5</b>
<i>Introducción</i> .....	<b>6</b>
<i>Antecedentes nacionales e internacionales</i> .....	<b>8</b>
<i>Desarrollo del tema Bases Teóricas</i> .....	<b>11</b>
<i>Conclusiones</i> .....	<b>51</b>
<i>Aporte de la investigación</i> .....	<b>53</b>
<i>Recomendaciones</i> .....	<b>58</b>
<i>Referencias bibliográficas</i> .....	<b>60</b>

## **Introducción**

La presente investigación esta relacionada a determinar sobre la responsabilidad penal de los manifestantes que han participado en el denominado Baguaso a finales de la primera década del presente siglo. La violencia pública que trae aparejados conflictos sociales se está incrementando a nivel global, debido a las tensiones geopolíticas y los efectos derivados de los conflictos crónicos en todo el mundo. Estos hechos de conflictos sociales pueden incluir desde un artefacto pirotécnico hasta armas de fuego que atentan contra la vida de las personas que muchas veces no tienen nada que ver con el conflicto y de los miembros de la Policía Nacional que participan directamente en el control y restablecimiento del orden público, daños a la propiedad pública y privada, en un mismo punto o en varios al mismo tiempo en el país. Constituyen riesgos difíciles de determinar en cuanto a sus alcances, pudiendo considerarse desde hechos que causan daño aislado o secuencia de hechos de alcance malicioso.

Ante lo cual, el estado debe encontrar los mecanismos para anticiparse a la generación de conflictos, por lo que al tener conocimiento de un posible problema de esta índole debe abordarlo inmediatamente y trabajar en las posibles alternativas de solución para evitar desencadene en actos de violencia, en este sentido, una oportuna y eficaz intervención el estado es crucial.

En tal contexto la presente investigación estudia el conflicto socio-ambiental surgido en la localidad del REPOSO próximas a las ciudades de BAGUA Y BAGUA GRANDE departamento de AMAZONAS ocurrido el 05 de Junio del año 2009 por la controversia surgida entre el gobierno, la Empresa PlusPetrol y la población que se oponía a que se

realicen actividades de exploración y explotación de petróleo. Ante la negativa de la población y la decisión del gobierno de que continúe las actividades de la Empresa PlusPetrol se originó este conflicto social que dejó como saldo 33 personas muertas (23 policías y 10 nativos), en el caso de los policías fueron torturados y ejecutados por armas punzo-cortantes (lanzas), siendo despojados de sus indumentarias, armas de fuego, chalecos de uso policial, que posteriormente fueron encontrados en poder de los manifestantes que participaron en dichas torturas y ejecuciones, según ellos mismos lo narraron posteriormente en las investigaciones.

Cabe mencionar que alguna de las personas que participaron en estos actos execrables habían realizado el servicio militar obligatorio y tenían conocimiento el uso de armas de fuego, arma blanca, artefactos explosivos etc., que no se tomaron en cuenta en el proceso judicial, lo mismo paso con los cabecillas que azuzaron a los manifestantes para que cometan estos actos ilícitos, los cuales están prescritos en el Código Penal Artículo 108-A Homicidio Calificado por la Condición de la Víctima, Artículo 46-A Circunstancia Agravante por condición del Sujeto Activo, Artículo 367 Formas Agravadas, Artículo 316 Apología, Artículo 315-A Delito de Grave Perturbación e la Tranquilidad Pública, Artículo 315 Disturbios. Estos artículos del Código Penal peruano no fueron analizados correctamente, por lo tanto los responsables fueron puestos en libertad

## **Antecedentes nacionales e internacionales**

### **Antecedentes nacionales**

**Arturo Salaz Zevallos (2018)** en su tesis para optar el grado académico de Maestro en Derecho de la Empresa titulada “*Análisis de los Conflictos Sociales que tuvieron como hecho generador el incumplimiento de las obligaciones sociales comprometidas por las empresas que desarrollan actividades de gran y mediana minería con las comunidades y población de su entorno: propuesta jurídica de solución*”, del programa de maestría de Derecho de la Empresa de la Universidad de Ciencias Aplicadas.

El presente trabajo de investigación tuvo como propósito identificar, analizar y determinar si el incumplimiento de las obligaciones sociales comprometidas por las empresas mineras de gran y mediana minería podrían haber influenciado en la activación de los Conflictos Sociales alrededor de sus operaciones y buscar una fórmula de solución jurídica que haga eficiente el cumplimiento de los compromisos de la empresa con la comunidad.

Para estos fines se revisaron y analizaron los reportes de Conflictos Sociales elaborados por la Defensoría del Pueblo desde el mes de Enero el año 2013 a Diciembre el año 2017. En este trabajo se evidenció que el incumplimiento de obligaciones y compromisos sociales de las empresas mineras con las comunidades y poblaciones ubicadas dentro del área de su influencia han representado durante los últimos cinco años un porcentaje considerable dentro del total de las causas que motivaron Conflictos Sociales en el Perú, en dicho periodo, un número significativo que requiere de una atención especial por parte del Estado. Así se verificó que el origen de algunos de estos Conflictos se debe a la inejecución de las

obligaciones y compromisos sociales, asumidos por los titulares mineros con dichas comunidades y poblaciones exigibles por el hecho de estar contenidos ya sea en contratos, convenios o en actas derivadas de mesas de dialogo producto de negociaciones aceptadas convencionalmente por las partes que lo suscriben.

Por los motivos expuestos se propone una alternativa de solución jurídica que podrá coadyuvar a la resolución e dichos Conflictos Sociales, mediante el fortalecimiento institucional de la Oficina de Gestión Social el Ministerio de Energía y Minas y un mecanismo financiero eficaz que podrá permitir la exigibilidad y cumplimiento de las obligaciones Sociales asumidos por los titulares mineros.

**Saldaña Cuba (2017)** en su monografía para optar el título de Abogado, titulada: “*La violencia de las Leyes: El uso de la Fuerza y la Criminalización de las Protestas Socio Ambientales en el Perú*”, De la Universidad Pontificia Universidad La Católica, señala que: La privatización de los servicios policiales a favor de las empresas mineras disminuye su autonomía y el principio de imparcialidad en el ejercicio de sus funciones

El uso de los estados de emergencia para enfrentar Conflictos Sociales no es excepcional ni tampoco responde a criterios objetivos. Por el contrario, parece responder a factores e exclusión: Se dictan sobre todo en zonas alejadas del centro de las ciudades importantes bajo la influencia de las empresas mineras.

### **Antecedentes internacionales**

**Méndez Cabrera (2018)** en su trabajo de investigación para optar el título de licenciado en Derecho titulada “*Las Manifestaciones Públicas y la Protesta Social*” presentado a la escuela de Derecho de la Universidad Autónoma de Asunción, después haber hecho un estudio

concienzado con un universo de 134 personas y una muestra de 89 participantes que viene hacer la cantidad del 16% sobre el total de los individuos encuestados da las siguientes conclusiones:

- El rasgo definitorio de las sociedades democráticas está dado por el modo en que se resuelven los conflictos que se derivan del ejercicio simultáneo de derechos que pueden colisionar entre sí. El respeto a todos ellos en el marco de una adecuada jerarquización es un desafío permanente, pero especialmente urgente para aquellos países que, como el nuestro, han tomado el cauce democrático después de una larga pausa autoritaria.
- En la misma situación es especialmente relevante cuando se trata de derechos asociados al ejercicio de la manifestación de reivindicaciones políticas por parte de sectores de la ciudadanía que, por su particular exclusión del debate político público requieren de espacios distintos a los tradicionales para requerir al estado la realización de ciertos derechos. Por lo mismo los estados deben ser especialmente cuidadosos a la hora de desarrollar legislaciones que puedan llegar afectar el derecho a la manifestación pública.
- En el hermano país de Paraguay existe un Código Penal más draconiano con respecto a los delitos cometidos por ciudadanos que participan en manifestaciones públicas y agreden a las fuerzas del orden.

**Calderón G. Fernando (2017)** en el Artículo titulado “*Conflicto Social en América Latina, Derecho a la Protesta*” presentado en la revista Mexicana CEPAL N° 107, en dicho artículo describe que la conflictividad en los países de América Latina presentan rasgos comunes: plataforma de exclusión y desigualdades crónicas cuestionadas por la ciudadanía; conflictos

complejos que relacionan esas desigualdades con su número e intensidad; Combinación de protestas sociales expresadas tanto en el plano nacional como en el cultural global; racionalidades prácticas en las tensiones originadas por la reproducción social que conviven con demandas de mayor eficacia y eficiencia institucional y con conflictos culturales sistémicos. Así mismo Estados omnipresentes en todas las esferas conflictivas, con limitaciones para procesarlas, y sociedades con conflictos fragmentados; nuevos espacios públicos donde las tensiones se representan de manera contradictoria y conflictos que se desplazan a las redes de información y comunicación con efectos multiplicadores en los nuevos escenarios de poder. Existe una mayor complejidad social relacionada con sistemas políticos y estados con limitadas capacidades de gestión. Las situaciones y los escenarios prospectivos son diversos y sus opiniones abiertas. Se refiere a que en los actores predomina una lógica de resultados concretos en favor de sus necesidades de reproducción social. Los relatos ideológicos son circunstancias a los momentos políticos vividos.

### **Desarrollo del tema Bases Teóricas**

#### **Conflictos Sociales.**

En el eje temático Conflictos sociales. Dahrendorf, refiere que no será necesario pensar mucho para entender que siempre hallaremos conflictos donde existan sociedades humanas (Dahrendorf, 1996: 334).

Por otra parte, Dahrendorf, sostiene que el conflicto social “es una disputa entre grupos que nace de la estructura de autoridad de las organizaciones sociales. Identificamos los factores pertinentes en las condiciones de la organización, del conflicto y el cambio”. (Dahrendorf, 1996: 105).

Esta postura coincide en parte con lo señalado por la Defensoría del Pueblo, que señala que los conflictos socio ambientales son:

[...] disputas entre actores desiguales referentes a las modalidades de uso y manejo de los recursos naturales, el acceso a estos, y la generación de problemas de contaminación. Los más visibles son los derivados de actividades extractivas (minería, hidrocarburos, tala) que se ven exacerbados por un marco legal inadecuado que promueve y atrae la inversión privada sin fijarle condiciones apropiadas (Defensoría del Pueblo, 2005: 20).

Dahrendorf, en el tema de Conflicto Social, sostiene que:

De ahí que muchos consideran preferentemente en el conflicto no la realidad propia, si no la enfermedad de los demás. Pero en esa actitud negativa ante los Conflictos Sociales hay un doble error e graves consecuencias; quien considera el conflicto como una enfermedad no entiende en absoluto la idiosincrasia de las sociedades históricas; quien echa la culpa de los conflictos, en primer lugar a “los otros” queriendo indicar con ello que cree posibles las sociedades sin conflictos, entrega la realidad y sus análisis en manos de sueños utópicos. Toda sociedad “sana” autoconsciente y dinámica conoce y reconoce conflictos en su estructura; pues su denegación tiene consecuencia para el individuo. No quien habla del conflicto, si no que trata de disimularlo, está en peligro de perder por el toda la seguridad (Dahrendorf, 1996: 333).

Con relación a las causas que generan los Conflictos Sociales, Dahrendorf, señala que:

[...] la primera fuente estructural de los conflictos, no se encuentra en la desigual distribución de la propiedad, sino en la desigual distribución del poder entre las personas y entre los grupos. A ello lo denomina “distribución dicotómica de la autoridad”. En esta dicotomía el

conflicto es inevitable entre quienes pretenden mantener el orden (dominadores) y quienes desean subvertirlo (dominados) (Dahrendorf, 1999: 54), citado por De Lucas en lecciones de Sociología General, Madrid 1999: 39).

Al respecto, Dahrendorf, refiere que “la imagen dicotómica” de la sociedad, según la cual las sociedades humanas son entidades explosivas por estar en discordia, y que han de mantenerse unidas solo por la coacción” (Dahrendorf, 1996: 341).

Por su parte, Ramón sostiene que, las fuentes de los conflictos están referidas a temas relacionados con los Derechos Humanos, la gobernabilidad, el Oren Publico, la Seguridad y también al establecimiento de una cultura Democrática que está basada en el ejercicio del dialogo (Ramón, 2012: 01).

Sobre el particular Dahrendorf, sostiene que:

No la existencia de conflictos, si no la aparente tranquilidad de sistemas Sociales nos da motivos para sorprendernos; pues toda sociedad histórica conoce Conflictos Sociales (1996: 343).

Donde quieran que se junten los hombres y fundan formas sociales organizadas hay algún os que en razón de su posición social dentro de un campo concreto y respecto a los demás poseen poderes de dominio y otros que en sus posiciones sociales se encuentran sometidos a estos mandatos (1996: 344).

Igualmente, Ramón afirma que las causas de los Conflictos Sociales se deben a: “las necesidades básicas insatisfechas, limitada participación en la vida pública de los grupos más vulnerables, falta de mecanismos para plantear políticas de estado que permita una adecuada distribución e recursos, falta de mecanismos para plantear demandas, entre otros. (Ramón,

2012: 01). Situación que evidencia una incapacidad e inacción el Estado para afrontar y solucionarlos oportuna y adecuadamente hechos que luego culminan en actos de violencia que tienen como consecuencia costos sociales muy altos.

Ante esta coyuntura podemos apreciar que el Estado es reactivo es decir espera que se generen graves alteraciones del Orden Publico para recién intentar abordar el tema a través de las llamadas mesas de dialogo, en las cuales generalmente no se llega a solucionar definitivamente el problema de fondo, según refiere Jeri Ramón, pese a los intentos dialogantes de los sectores del grupo social y de su dirigencia, las expectativas de pronta solución y respuestas, y por otra parte, las limitaciones estatales para exponer acciones de dialogo creíbles, efectivas y transparentes, motivan la participación de actores violentos (Ramón, 2012: 03).

Por otra parte, los Conflictos Sociales son hechos naturales dentro de una sociedad como lo afirma Dahrendorf, quien menciona que: El conflicto es el motor de la historia, es lo que mantiene el desarrollo de la sociedad. Este conflicto, para ser socialmente relevante se manifiesta más allá de las relaciones individuales. Encuentra su ámbito de desarrollo entre los roles sociales, entre grupos sociales, entre sectores de la sociedad, entre sociedades y entre organizaciones supranacionales (Dahrendorf, 1996: 76).

Sin embargo, la solución de Conflictos Sociales requiere una intervención directa del Estado a través de acciones preventivas en primera instancia para evitar se materialice; luego de generado el conflicto, se debe continuar con un proceso de dialogo y posteriormente con acciones judiciales, conforme lo señala Jeri Ramón, el Estado es el responsable de la gestión de los Conflictos Sociales y también del surgimiento de acciones violentas. Por otra parte, las causas que originan los conflictos de motivar en el Estado un rol activo y también una

competencia legal para solucionarlo (Ramón, 2012: 07); empero, los últimos Conflictos Sociales nos demuestran que su tratamiento es diferente en cada lugar donde se generan, por lo cual deben ser tratados e acuerdo a la coyuntura local.

En la mayoría e situaciones el Estado únicamente cumple con el protocolo de iniciar una Etapa de Negociación, la cual debería contar con la participación de profesionales o especialistas en el tema; sin embargo, continuamente se termina en una situación de confrontación, no llegándose a solucionar el problema y muchas veces la población al no ser atendidas en sus demandas reinician sus medidas e protestas generando nuevamente acciones violentas; es preciso señalar, que en esta etapa debe evitarse la confrontación, conforme refiere Luis Figueroa y Diana Magaña:

La negociación es libertad porque de otra forma solo sería sujeción a la fuerza, a la violencia o al poder de otro, condición por la cual una persona he de escoger negociar sus pretensiones, en función de que en su consideración intersubjetiva la mejor manera de enfrentar una problemática lo es tratando de entender la posición contraria y allegándose a una cultura de no confrontación (Figueroa y Magaña, 2014: 08).

Por su parte, Dahrenorf, sostiene que:

Designare como regulación de conflictos la postura ante los mismos que, a diferencia de la represión y la solución, promete tener éxito porque se acopia a las realidades sociales. Esta regulación de los Conflictos Sociales constituye el medio decisivo para disminuir la violencia e casi todas las especies e conflictos. Estos no desaparecen por su regulación; ni siquiera son luego, necesariamente, menos intensos; pero en la medida en que se consiga canalizarlos se

harán más controlables y se pondrá su energía creadora al servicio de un desarrollo progresivo de las estructuras sociales (Ahrendorf, 1996: 354).

Para la tesis, adoptare la postura de Dhrendorf, debido a su enfoque denominado “distribución dicotómica de la autoridad”. Concepto que tiene como principal fuente estructural de los Conflictos la desigual distribución el poder entre personas y grupos. Mi postura concuerda con la de Dahrendrf, debido a que considero que los Conflictos Sociales, se deben por una parte a la lucha por el poder, pero también a necesidades básicas insatisfechas, intereses y cosmovisión e los actores. En muchos casos, estas confrontaciones se suscitan entre los representantes de los diversos niveles de gobierno con sus opositores políticos que se oponen a la ejecución de políticas públicas y que se encargan de transformar el malestar e la población en reclamos sociales que se expresan a través de manifestaciones públicas de disconformidad con la gestión e gobierno, y que en muchos casos se traducen en enfrentamientos con la Policía.

### **Orden Público**

El Orden Publico, lo define Delgado, como el escenario o ambiente de paz y tranquilidad pública (2011: 17). Gonzales de Cossío, define al Orden Publico como aquella situación de coexistencia pacífica que debe reinar en la sociedad (2010: 3).

La Defensoría del Pueblo, define el Orden Público desde un punto de vista factico y lo considera como la situación inherente a la tranquilidad y seguridad que debe existir en todo espacio público y lugares de coexistencia humana (Defensoría del Pueblo, 2012: 77).

Por otra parte, Delgado, sostiene que el Orden Publico se da cuando el entorno social es pacífico y tranquilo, y por el contrario existe desorden, cuando esta situación es alterada

debido a actos que perturben el orden social (2011: 17). Por su parte, Gonzales de Cossío, indica que:

El, Orden Publico funciona como un límite por medio el cual se restringe la facultad de los individuos sobre la realización de ciertos actos o se impide que ciertos actos jurídicos validos tengan efectos dentro de un orden jurídico específico, es decir, el Orden Publico es un mecanismo a través del cual el Estado impide que ciertos actos particulares afecten intereses fundamentales de la sociedad (Gonzales de Cossío, 2010: 3).

Por otra parte, Delgado, propone que la relación existente entre el Orden Público y la sociedad, va mucho más allá de lo que se establece la normatividad jurídica y de la interpretación que realizan los jueces. Debido a que para el autor los principios en los que tendría que basarse el Orden Publico serían los de libertad, no discriminación ante la ley y los de representatividad (Delgado, 2011:21).

Sobre el objeto el Orden Público, Delgado sostiene en forma general que:

El Orden Publico no se puede concebir como un fin en sí mismo, es necesario, por lo tanto que sirva a un objetivo de valor más general. En ese sentido sigue persistiendo cierta situación dicotómica en tanto que, en este margen de fluctuación, en ocasiones, el Orden Publico puede ser concebido, mas como la protección de los que detentan el poder político y económico, mientras que en otros oscila en el sentido contrario, haciendo especial énfasis en la defensa y protección de las libertades individuales y de su forma pública e expresión y de acción sin límites. Este hecho nos remite a la problemática de las protestas, los actos de vandalismo, o simplemente, a la posibilidad de paralización de la circulación en zonas concretas de las

ciudades, encontrando por lo tanto en la problemática añadida la confrontación de derechos y libertades individuales (2011: 23).

Por otro lado, respecto al carácter imperativo del Orden Público, Delgado, propone que:

El Orden Público se puede entender como una Condición social para dar y garantizar desde la Administración Pública a toda la sociedad sin ningún tipo de discriminación ni limitación, con el objeto protector para los ciudadanos y de sus libertades, que son prioritarias, así como también de la estabilidad del propio sistema, frente a cualquier acción de violencia y desestabilización de las que se ha de defender (Delgado, 2011: 22)

Por su parte, respecto al Orden Público, Gonzales de Cossío sostiene que el Orden Público es el mecanismo por el cual el Estado controla que algunos actos particulares realizados por las personas no afecten los derechos fundamentales de la comunidad social. Esta facultad estatal constituye un límite a través el cual el Estado limita la posibilidad de que algunos individuos realicen actos jurídicos válidos que afecten el orden jurídico establecido en la sociedad (2013: 23).

Con relación al rol de la Policía en materia de Orden Público, Lynch, sostiene que si tenemos en cuenta que policía es la institución encargada de encausar conductas; en sentido estricto, la policía sería la entidad especializada encargada del mantenimiento del Orden Público (2009: 3). Por su parte Delgado afirma que:

Los policías, normalmente en todos los modelos políticos y sociales al intervenir en materia de Orden Público, juegan un papel claro, pero que no siempre es simple. Están sujetos a otra lógica de criterios de actuación profesional y de objetivos que hay que alcanzar. Por lo tanto, también lo están en sus recursos técnicos, que se caracterizan, más por responder a las

necesidades e contención, disuasión y autoprotección para que los resultados sean incruentos (Delgado 2011:24).

En cuanto a la actuación de la Policía en operaciones de Orden Público, Lynch asevera que la policía es la entidad que regula los derechos y a su vez se constituye en la que vigila su cumplimiento y la encargada de la ejecución coactiva e las escisiones y sanciones (2009: 3).

Por otra parte, Delgado afirma que:

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

Para la tesis tomare el enfoque de Delgado, debido a que su postura neutral en cuanto al rol de la policía y en el aspecto operativo el Orden Publico, desde el punto de vista de las atribuciones, facultades, limitaciones y actuación de la policía para el mantenimiento del Orden Publico en Conflictos Sociales. La racionalidad planteada por Delgado me permitirá deducir la disyuntiva entre el poder de policía y, los derechos y libertades de las personas.

### **Políticas Públicas**

En relación a este eje temático, Scartascini, afirma que las políticas públicas vendrían a ser respuestas eventuales a situaciones ocultas de la naturaleza; es decir, lo que funciona en un momento en un determinado lugar, puede no funcionar en otro momento y diferente lugar (2011: 9). En este contexto, también precisa que:

Las políticas públicas son el resultado de la interacción entre una variedad de actores políticos. Estos, cada uno con sus propias preferencias e incentivos (y dadas las limitaciones a sus comportamientos que introducen las normas y reglas institucionales), se reúnen en diferentes escenarios para definir las políticas públicas (Scartascini, 2011: 33).

[...] las políticas públicas emergen de un proceso de toma de decisiones que involucra una multiplicidad de actores políticos que interactúan en una variedad de escenarios (2011: 2).

[...] la formulación de políticas sobre determinados asuntos involucra un gran número de agencias que no se comunican adecuadamente entre sí, lo que conducen a lo que [...] han llamado “balcanización e las políticas públicas”. La falta de coordinación a menudo refleja la naturaleza no cooperativa de las interacciones políticas (2011: 12)

[...] diversas características importantes de las políticas públicas dependen fundamentalmente de la habilidad de los actores políticos para lograr resultados cooperativos, es decir, de su capacidad para lograr acuerdos políticos y hacerlos cumplir en el tiempo (2011: 6).

Esta postura coincide con la de Stein para quien no existen políticas públicas perfectas que se encuentren en un listado. Las políticas públicas son respuestas eventuales a los problemas que se presentan en un lugar, no puede funcionar en otro en el mismo momento (Stein, 2006: 16).

Por su parte, Lindblom, señala que “Para entender la elaboración de Políticas Publicas hay que comprender toda la vida y la actividad política” (2014: 14). Sobre el particular, Joan Subirats en su obra “Análisis de Políticas Publicas y eficacia de la administración” menciona que los problemas, una vez identificados pueden dar lugar a la acción de los poderes públicos

y susceptibles por lo tanto de formar parte del programa o agenda de esos mismos poderes (Subitats, 1992: 52).

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

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

Por su parte Stein señala que en las políticas públicas:

Son múltiples los actores como políticos, administradores y grupos e interés, que operan en diferentes momentos del PFP. Si estos participantes pueden cooperar entre ellos para concertar acuerdos y mantenerlos en el transcurso del tiempo, es probable que se desarrollen mejores políticas. En sistemas que alientan la cooperación es más probable que surjan un consenso en cuanto a la orientación de las políticas y los programas de reforma estructural, y que los gobiernos sucesivos consoliden lo que han logrado sus predecesores (Stein, 2006 9).

A su vez Nioche tiene una posición más concreta respecto a las Políticas Públicas, en el sentido que:

[...] se trata, de manera más delimitada, de la política “programa de acción” que representa una elección específica de medios tendientes a lograr ciertos efectos.

Tal acepción supone, un sustrato racional (en el sentido Weberiano del término) en la acción de los poderes públicos (Nioche, 2002: 100).

Con respecto a la implementación de Políticas Públicas, Aguilar, señala que:

[...] las causas son tanto por errores de diseño como por defectos de implementación, debido a que los problemas a solucionar son de difícil manejo, pluridimensional y cambiantes, con participación de numerosos actores, y diversos intereses y puntos de vista, hecho que obliga a encontrar fórmulas inteligentes de coordinación que integren las diversas actividades sin perder de vista el objetivo a alcanzar (Aguilar, 1993: 17).

Con relación a la efectividad de las Políticas Públicas, Nioche afirma que:

La complejidad de los mecanismos político-administrativos implica que no está garantizado el que una decisión adoptada sea efectivamente llevada a cabo. La evaluación más elemental consiste en asegurar que los medios previstos hayan sido implementados en el tiempo y en el espacio (Nioche, 2002: 102).

Respecto a la estabilidad de las Políticas Públicas, Scartascini, asocia la vigencia de las Políticas Públicas con aquella capacidad que poseen los actores políticos de tomar o adoptar acuerdos interpersonales y cumplirlos, todo ello con la finalidad de que las Políticas Públicas se preserven sin tener o tomar en cuenta la duración en el cargo político o de coaliciones (Scartascini, 2011: 11).

Este enfoque es compartido por Stein, para quien los líderes o actores políticos deben desempeñarse como catalizadores o elementos que conlleven a la mejora y el perfeccionamiento de las instituciones estatales. Para ello, en el cumplimiento de sus funciones, su liderazgo, debe permitir que las políticas e instituciones se puedan ajustar a las peticiones, demandas y necesidades de la comunidad social (Stein, 2006: 10).

La postura de Nioche concuerda con la de Stein, quien sostiene que desde que consideramos que la implementación de una Política Pública tiene como finalidad el de resolver un problema público o de satisfacer una necesidad pública, debemos evaluar y tener en cuenta que si la implementación de dicha Política Pública cumplió con resolver el problema o satisfacer aquella necesidad social (Nioche, 2002: 102).

Con respecto, al, proceso de formulación de políticas, Scartascini, sostiene que:

[...] se desarrolla en escenarios en los que participan una variedad de actores políticos (o jugadores, en el lenguaje de la teoría de juegos). En este juego, los jugadores son los actores estatales y los políticos profesionales (presidentes, líderes de partido, legisladores, jueces, gobernadores, burócratas), como también los grupos empresariales, los sindicatos, los medios de comunicación y otros miembros de la sociedad civil (2011: 13).

Con relación al impacto que las Políticas Públicas pueden generar, Stein señala que:

El impacto de las Políticas Públicas depende no solo de su contenido específico ni de su orientación concreta, sino también de algunas de sus características genéricas. Una política “ideal” que carezca de credibilidad y este implementada y aplicada de manera deficiente puede crear más distorsiones que una política “subóptima” estable y debidamente implementada. En este estudio se examinan seis de esas características clave: estabilidad,

adaptabilidad, coherencia y coordinación, la calidad de la implementación y de la efectiva aplicación, la orientación hacia el interés público y la eficiencia. Estas características clave inciden mucho en la capacidad de las políticas para elevar el nivel de bienestar y contribuir al desarrollo de los países (Stein, 2006: 7).

Por otra parte, en relación al éxito en la implementación de las Políticas Públicas, Majone, señala que es posible afirmar que las Políticas Publicas lograron “buenas, exitosas o racionales” solo si luego de su implementación llegaron a su adaptación a la situación imperante y lograron su adaptación por el entorno político (Majone, 1996:361).

Para mi tesis adoptare la postura de Scartascini, debido a su posición respecto a que las Políticas Publicas surten el proceso de toma de decisiones que involucra a diversos actores que interactúan en diferentes escenarios; asociado a la estabilidad de las políticas que permitan que las políticas de Estado, sean preservadas más allá de la duración en el cargo de ciertos políticos o coaliciones. En este aspecto el autor es de opinión que, existe una falta de interacción entre los diversos actores, situación que se refleja por la naturaleza poco cooperativa de los actores involucrados. Adopto esta postura, debido a que mi tesis se analiza estos aspectos; ya que la falta de interacción y cooperación entre los diversos actores, no permite una oportuna toma de decisiones que derive en un proceso de formulación de Políticas Públicas. Tal coyuntura, conduce muchas veces al surgimiento de Conflictos Sociales como el suscitado en la Provincia de Bagua Departamento de Amazonas el 05 de Junio del 2009.

### **Estado de la cuestión en el Perú**

La actividad minera en los últimos años por un lado ha generado un alto crecimiento económico el país y por otro ha creado diversos escenarios de conflictos socio-ambientales, especialmente en las zonas rurales debido principalmente al temor de la población por la contaminación del medio ambiente y la afectación de los recursos naturales como son el agua y la tierra. En el Perú el potencial para el surgimiento de conflicto socio-ambientales es elevado cuando se están desarrollando actividades explotarias y extractivas de recursos estratégicos minerales, petróleo y gas.

La Defensoría del Pueblo, asevera lo siguiente:

El Perú de los últimos diez años es un país que ha experimentado un significativo crecimiento económico en un contexto de respeto a las libertades públicas y los procedimientos de la democracia. En el primer caso se han despertado naturales expectativas de inclusión en los beneficios de ese crecimiento, aunque a la vez, de temor a posibles perjuicios en el uso y disposición de los recursos naturales, a la afectación de derechos laborales, al mal uso de los recursos públicos o al irrespeto a las identidades culturales diferentes, así como a su derecho a intervenir en las decisiones que les concierne (Defensoría del Pueblo, 2012: 13).

Los conflictos socio-ambientales son “disputas entre actores desiguales referentes a las modalidades de uso y manejo de los recursos naturales, el acceso a estos, y la generación de problemas de contaminación. Los más visibles son los derivados e actividades extractivas (minería, hidrocarburos, tala) que se ven exacerbados por un marco legal inadecuado que promueve y atrae la inversión privada sin fijarle condiciones apropiadas” (Defensoría del Pueblo, 2005: 20). En estos conflictos interactúan diversos actores sociales (Población a través de sus dirigentes, empresas privadas y el Estado) movilizadas por diversos intereses.

El manejo de los Conflictos Socio-Ambientales son parte clave en el proceso de desarrollo del país, comprendiendo que la manera en que conceptualizamos los Conflictos influye en la forma en que se debe trabajar para su transformación o solución pacífica. Los Conflictos Sociales son complejos, confusos e incluso violentos, se desvían por distintos caminos pero son el impulso para el cambio social.

Sin embargo, se aprecia una falta de capacidad del Estado para prevenir y controlar adecuadamente los Conflictos en el país; situación que en la mayoría de los casos ocasiona una intervención policial supuestamente desproporcionada con el de restablecer el Orden Público.

Sobre el particular, León sostiene que:

Es así que actualmente el país no solo es una máquina de crecimiento, sino también es un escenario de Conflictos Sociales surgidos en su mayor parte por circunstancias socio ambientales que lamentablemente han cobrado vidas en su recorrido. Las alarmas para la responsabilidad estatal no han parado de sonar, no obstante, después de los tres últimos gobiernos, no se ha logrado estructurar una Política Minera que pueda desarrollarse sin tener mínimos Costos Sociales (León, 2014: 2).

Los conflictos socio-ambientales tienen diversas aristas que requiere de intervenciones y propuestas integrales, que puedan dar cuenta de la necesidad de articular a aquellos actores que son parte del problema para que también sean parte de la solución. Los conflictos tardan mucho tiempo en gestarse por lo tanto su transformación requiere de tratamientos especiales y análisis creativos sostenibles en el tiempo que tomen en cuenta las particularidades culturales y ambientales de la zona. Ante lo cual, León afirma que:

Es así, que a través de mecanismos de protestas que escalan hacia la violencia entre actores, la institucionalidad estatal no logra adaptarse a los cambios dados entre las relaciones de fuerza entre la ciudadanía y las inversiones mineras. Estos cambios se encuentran reflejados en protestas inadecuadamente atendidas (León, 2014: 3).

Por lo que, el Estado debe estar preparado para encauzar la energía del cambio hacia la generación de instituciones estatales sólidas y democráticas que puedan ser catalizadoras de esfuerzos conjuntos para trabajar las causas estructurales de la conflictividad, implementando Políticas Públicas adecuadas para el tratamiento preventivo de los Conflictos Socio-Ambientales. Al respecto, León, sostiene que:

[...], cabe rescatarse que se hace necesario desarrollar la idea de ciudadanía tomando como plataforma estos nuevos contextos de enfrentamiento entre comunidades y las empresas. Esta idea se generaría a través de una acción estatal neutral que fomente esquemas participativos de prevención a través del dialogo entre las partes (León, 2014: 3).

Así mismo la Defensoría del Pueblo sostiene que:

[...] Es evidente que la población ha ejercido su derecho a expresarse libremente (ejercicio no exento de problemas y e cuestionamientos) y que las acciones colectivas de protesta, aquí como en cualquier democracia, forman parte del lenguaje de la sociedad que el Estado debe interpretar adecuadamente (Defensoría el Pueblo, 2012: 13).

Frente a esta situación, en la que se pone en riesgo o afectan derechos fundamentales, [...] era su deber poner en marcha una estrategia que incluyese un sistema de monitoreo de la conflictividad social en todo el ámbito nacional, el uso de mecanismos de intermediación

para atender la demanda social de manera preventiva y dialogante, en colaboración con los actores en conflicto (Defensoría del Pueblo, 2012: 13).

Por otra parte, Dammert, sostiene que:

[...], las policías debieran ser instituciones que detentan el monopolio del uso de la fuerza legítima del Estado. Es así como, en el marco del Estado de Derecho, se puede utilizar la fuerza para reestablecer el Orden Social. Lamentablemente, en muchos casos la fuerza se utiliza de forma ilegítima, conduciendo al aumento de los ciudadanos muertos por las policías [...], (Dammert, 2005: 55).

## **Bases teóricas sobre la vulneración de los derechos**

### **El derecho a la libertad personal**

En la Constitución Política del Perú

De acuerdo al artículo dos y numeral veinticuatro se establece el cuidado respecto de la libertad personal estableciendo que:

1. Ninguna persona puede estar obligada a realizar cosas que no están descritas por ley, ni dejar de hacer lo que las normas no impidan
2. Excepto por aquellos casos tipificados por ley, no está permitida ninguna forma que restrinja la libertad personal
3. No se puede ser apresado por deudas excepto por una orden judicial debido a no cumplir con los deberes alimentarios
4. Si es que se realiza o se omite un acto que no estaba tipificado por ley, entonces no se puede investigar ni condenar a aquel individuo que lo cometió

5. Mientras que no se haya demostrado la culpabilidad del ciudadano este se presume inocente

6. La detención de un ciudadano solo puede darse por orden firmemente justificada y motivada de una autoridad judicial o policial cuando se haya cometido un delito flagrante

7. No se puede incomunicar a una persona excepto cuando la finalidad sea el esclarecer un delito y las autoridades deben estipular por escrito la ubicación donde se encuentra quien ha sido detenido.

8. Ninguna persona puede ser tratada con violencia de forma moral, física o psicológica ni víctima de tortura o de tratos inhumanos (Constitución Política del Perú de 1993 - Décimo Primera Edición, 2016).

### **En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU**

En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece en el artículo nueve lo referente a la libertad personal donde establece que todas las personas tienen la facultad de la libertad y la seguridad personal, además de que no pueden ser detenidos de manera injusta y la privación de la libertad debe darse únicamente por las causas que establezcan las normas y siguiendo el debido proceso; expresa a su vez que cualquier persona apresada por el cometimiento de un delito debe ser conducida de forma inmediata ante un juez y será juzgado con un plazo idóneo o por el contrario dejado en libertad, la prisión preventiva debe darse únicamente de forma excepcional cuando sea requerida y finalmente aquel que se haya visto retenido de forma arbitral podrá exigir una indemnización. Además del artículo nueve, el artículo doce del nombrado pacto establece las bases de la libertad de tránsito y se establece

que cualquier persona es libre de transitar dentro del Estado en el que reside excepto cuando la restricción de este derecho sea en pro de la seguridad nacional, el orden público o los derechos de otras personas (Asamblea General de las Naciones Unidas).

### **En la Convención Americana de Derechos Humanos**

En el séptimo artículo del capítulo dos de la convención americana de Derechos Humanos referidos a los derechos civiles y políticos se hace referencia a la libertad personal donde se establece que todo individuo posee libertad y que no puede ser privada de la misma excepto por las razones que se hayan establecidos en las normas de los Estados ni detenido de forma injusta y cuando se haya detenido a alguna persona esta debe ser trasladada de forma inmediata frente a un juez o un tribunal que defina si el arresto se haya dado de forma legal o de lo contrario sea liberada si su retención se dio de forma injustificada; además en el artículo veintidós del mismo capítulo se estipula el derecho de la circulación y la residencia, donde se expone que cualquier individuo está capacitado a circular de manera libre por el Estado en donde decidió residir y de salir del mismo o de cualquiera que visite además que estos derechos no pueden ser violados excepto por las normas con el objetivo de prevenir delitos o salvaguardar la seguridad de la nación (Organización de Estados Americanos).

### **El derecho a la autodeterminación informativa**

La autodeterminación informativa es un derecho que parte de la privacidad con el cual cualquier persona puede ejercer control sobre sus propios datos personales, que se hallen tanto en los registros públicos como los privados los cuales se encuentran mayormente recaudados en medios informáticos; este derecho se ve desarrollado en el inciso seis del artículo número dos de la Constitución Política del Perú donde especifica que cualquier

persona posee el derecho a que los medios informáticos que se encuentren o no computarizados que sean del sector privado o público no brinden información que pueda contravenir la intimidad personal y la intimidad familiar (Constitución Política del Perú de 1993 - Décimo Primera Edición, 2016),

### **El derecho a la presunción de inocencia**

En la Constitución Política del Perú

El derecho a la presunción de inocencia se establece en el artículo dos, numeral veinticuatro y literal E, donde se expresa que cualquier individuo se considerará inocente hasta que de manera judicial o haya sido declarado culpable (Constitución Política del Perú de 1993 - Décimo Primera Edición, 2016).

### **En la Declaración Universal de Derechos Humanos**

En esta declaración y en específico en su artículo once se recoge lo concerniente al derecho de la presunción de la inocencia donde expone que quien haya sido acusado de algún acto delictivo debe tener el derecho de ser presumido inocente hasta que su culpabilidad no se haya probado de acuerdo a la ley y luego de haberse realizado un juicio público siempre y cuando se hayan dado todas las garantías que aseguren su defensa; y además que no se podrá condenar a nadie que haya cometido u omitido actos que no estuviesen previamente definidos en las normas nacionales o supranacionales, además que la sanción a aplicar no debe ser más grave a las que se puedan aplicar (Asamblea General de las Naciones Unidas).

### **En la Declaración Americana de Derechos Humanos**

En el artículo XXVI de esta Declaración titulada “Derecho a proceso regular” se explica que cualquier persona que haya sido acusada es inocente hasta el momento en que se verifique

que es culpable y que además debe ser escuchada de forma neutral y manifiesta y que se le juzgue por aquellos tribunales que se hayan regulado por normas anteriores y una vez se le halle culpable no se le sancione con penas que gocen de crueldad, ultrajantes o inusuales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH).

### **En la Convención Americana de Derechos Humanos**

De acuerdo al inciso dos del artículo ocho de la Convención Americana de Derechos Humanos titulado como Garantías Judiciales se estipula que cualquier persona debe ser escuchada frente a un tribunal neutral cuando haya sido acusado de un hecho delictivo, además que siempre y cuando no se haya probado la culpabilidad de una persona esta será presumida inocente y que en el proceso de su declaración de culpabilidad se deben cumplir con ciertas garantías tales como el derecho a un traductor cuando hable un lenguaje extranjero y no comprenda el lenguaje utilizado en el proceso, que se le haya comunicado las razones por las cuales se le acusan, que se le brinde el tiempo y los medios idóneos para que pueda defenderse, de defenderse de forma personal o por un abogado y de tener una comunicación libre y privada con el mismo, derecho a ser defendido por un abogado estatal si el acusado no cuenta con uno, derecho a que se interroge a los testigos que se encuentren en el tribunal, derecho a no ser auto declarado culpable y finalmente derecho a una doble instancia si el fallo en la primera no haya sido de su agrado (Organización de Estados Americanos).

### **La Policía Nacional del Perú**

La Policía Nacional del Perú de acuerdo al Decreto Legislativo 1267 que se publicó en el diario oficial El Peruano con fecha dieciséis de diciembre del dos mil dieciséis, determina que esta es una entidad civil perteneciente al Estado peruano anexado al Ministerio del

Interior que goza de libertad administrativa y operativa dentro de todo el país de acuerdo al artículo ciento sesenta y seis de la Constitución; es de característica profesional, procedimental, cuenta con una jerarquía, carece de deliberación y sujeta a la Constitución, quienes integran esta entidad deben cumplir la ley y el orden en todo el territorio e intervienen en la defensa del país, el desarrollo de la economía y de la sociedad (Decreto Legislativo N° 1267 - Ley de la Policía Nacional del Perú, 2016).

### **Objetivo de la Policía Nacional del Perú**

El objetivo de la Policía Nacional del Perú se ve establecido en el artículo 166 de la Constitución del Perú el cual expresa que el objetivo principal de la Policía Nacional es el asegurar, conservar y restaurar la paz interna; además de brindar seguridad y auxilio a los ciudadanos y comunidad en general; avala el cumplimiento de las normas y del aseguramiento de los bienes privados y públicos; prevé, analiza y lidia contra la delincuencia; y finalmente cuida y vigila los límites fronterizos (Constitución Política del Perú de 1993 - Décimo Primera Edición, 2016).

Según el Tribunal Constitucional en el punto cuarenta y tres de su sentencia del expediente N° 0022-2004-AI, los objetivos descritos en el párrafo anterior explican en resumen cuales son las dos funciones fundamentales de la entidad policial, en primer lugar, la función preventiva donde se encuentran el salvaguardar el orden interno, hacer cumplir las normas y cuidar los bienes privados y públicos, la vigilancia protección y control de los límites fronterizos, y brindar seguridad y auxilio a los ciudadanos; como segunda función está la de la investigación de los delitos con la dirección de órganos jurisdiccionales idóneos donde la entidad policial debe indagar y contrarrestar los actos delictivos (Tribunal Constitucional - Expediente 0022-2004AI/TC).

## **Límites de la función policial**

Si bien es cierto la Policía Nacional es la encargada de salvaguardar la seguridad del ciudadano, esto debe darse con rigurosa garantía y respeto de los derechos humanos esto emana del artículo cuarenta y cuatro de la Constitución la cual expresa que uno de los deberes del Estado es proteger los derechos fundamentales y por ende al ser la Policía una entidad del Estado está también obligada a respetarlos (Constitución Política del Perú de 1993 - Décimo Primera Edición, 2016).

## **Competencia de la Policía Nacional**

El Decreto Legislativo N° 1267 en el artículo uno del título primero “Competencias, funciones y atribuciones” expresa que la entidad policial desempeña sus funciones en todo el territorio nacional respecto del orden público e interno y posee capacidad dividida con el Gobierno nacional, regionales y locales respecto de la seguridad; por ende en la totalidad de la nación tienen que cumplir sus funciones y los objetivos determinados en el Decreto mencionado anteriormente (Decreto Legislativo N° 1267 - Ley de la Policía Nacional del Perú, 2016).

## **Facultades de la Policía Nacional de Perú**

El personal de la Policía Nacional del Perú según el artículo cinco del Reglamento del

Decreto Legislativo N°1267 posee catorce facultades:

Decreto Supremo N°026-2017-IN, 2017 (Ministerio del Interior) publicado en el diario “El Peruano”, en el Capítulo 5 se establece y norma la estructura orgánica de la Policía Nacional del Perú.13 de octubre de 2017:

1. Representar a la autoridad en el cumplimiento de la Ley, el Orden y la Seguridad en toda la República
2. Intervenir cuando el ejercicio de la función policial así lo requiera, por considerar que sus efectivos se encuentran de servicio en todo momento y circunstancia
3. Requerir la identificación de cualquier persona, a fin de realizar la comprobación correspondiente, con fines de prevención del delito o para obtener información útil en la averiguación de un hecho punible
4. Intervenir y registrar a las personas y realizar inspecciones de domicilios, instalaciones, naves, motonaves, aeronaves y otros vehículos y objetos, de acuerdo a la Constitución y la Ley; pudiendo las personas y vehículos automotores si fuera necesario, ser conducidos a la dependencia policial correspondiente para su plena identificación
5. Intervenir, citar, conducir compulsivamente, retener y detener a las personas de conformidad con la Constitución y la Ley
6. Requerir el manifiesto de pasajeros de empresas de transporte, registro de huéspedes de los establecimientos de hospedaje y registro de ingreso de vehículos a talleres de mecánica, de reparación automotriz, factorías, ensambladoras, playas o centros de estacionamiento, custodia y guardianía, en el marco de la prevención e investigación del delito
7. Realizar la inspección física o química de los vehículos siniestrados y emitir protocolos periciales para las acciones administrativas o judiciales
8. Prevenir, investigar y denunciar ante las autoridades que corresponda, los accidentes de tránsito, y las infracciones previstas en la normatividad vigente

9. Realizar pruebas de alcoholemia, estupefacientes y drogas ilícitas a los usuarios de la red vial urbana y nacional, en campo o laboratorio de la Policía Nacional del Perú

10. Hacer uso de la fuerza, de acuerdo a la normatividad vigente, Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego, en el marco de los acuerdos adoptados por las Naciones Unidas

11. Poseer, portar y usar armas de fuego, de conformidad con la Constitución y la Ley

12. Realizar constataciones policiales, a solicitud de parte o por requerimiento de las autoridades competentes conforme a Ley

13. Tener pase libre en vehículos de transporte de servicio público

14. Tener ingreso gratuito a los espectáculos públicos para el cumplimiento de sus funciones

15. Coordinar, cooperar e intercambiar información con los Organismos Internacionales e Instituciones Policiales extranjeras con fines de prevención y represión de la delincuencia y el crimen organizado, de conformidad con los Convenios y/o Acuerdos de Cooperación

Interinstitucional suscritos

16. Ejercer las demás atribuciones que señala la Constitución, las leyes y sus reglamentos.

**Actividades realizadas por la policía nacional del Perú en el conflicto socio-ambiental en la provincia de Bagua el año 2009.**

Durante el desarrollo de el para Amazónico organizado por las comunidades indígenas del Perú desarrollado desde el 09 de Agosto del año 2008, la Policía Nacional el Perú en cumplimiento de su finalidad fundamental y conforme lo establece el Manual de Derechos Humanos aplicados a la función Policial:” En cumplimiento de las funciones asignadas, la Policía Nacional ejerce el poder coercitivo del Estado, respetando, promoviendo y garantizando los Derechos Humanos”. Realizo actividades dirigidas principalmente a garantizar, mantener y restablecer el orden interno en dicha localidad; sin embargo, desde mucho antes de las etapas de escalamiento y crisis estuvo ejecutando labores y nexos entre las partes que no corresponden a su competencia, coordinando con las autoridades y principales actores, que permitieron vislumbrar vías de comunicación y acuerdos preliminares entre las partes y principalmente que el conflicto no tome ribetes de violencia. Actividad corroborada por algunos funcionarios del sector público (gobernador de Amazonas), quienes indicaban que “a pesar que no corresponde funcionalmente, pero la autoridad policial actuó de facilitador para desarrollar reuniones de trabajo entre las partes para promover el dialogo, igualmente con las diversas comunidades indígenas. Se destaca la presencia del jefe policial General PNP Uribe Altamirano en el mismo lugar de los hechos para la toma de decisiones”.

Con el objeto de conocer el desempeño de la Policía Nacional del Perú durante el conflicto Socio-Ambiental de Bagua, seguidamente se analizan las actividades realizadas por la policía durante el mencionado evento:

- Mantenimiento del Orden Interno, mediante el patrullaje permanente en la zona urbana y rural.
- Actividades de inteligencia, vinculadas especialmente a detectar las posibles acciones o actividades de los actores.

- Coordinación permanente con las autoridades y actores principales.

Actividades policiales que en su oportunidad permitieron evitar que este conflicto se torne violento, como refiere Dahrendrf, quien sostiene que: [...] como regulación de conflictos la ´postura ante los mismos que, a diferencia de la represión y la solución, promete tener éxito porque se acopia a las realidades sociales”. (1996: 354), y que se encuentran vinculadas con el tema de la presente investigación.

### **Cumplimiento de la función de mantenimiento del Orden Interno.**

La Policía Nacional el Perú como institución tutelar del Estado tiene la función primordial de garantizar que todo ciudadano desarrolle sus actividades en un ambiente e paz y Orden Social, esta actividad la realiza en cumplimiento al mandato constitucional de garantizar, mantener y restablecer el Orden Interno, finalidad fundamental. Veamos el siguiente concepto:

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

En el presente caso, la policía al tener conocimiento inminente del desarrollo del conflicto socio-ambiental en la provincia e Bagua durante el año 2009, para cumplir con su finalidad fundamental institucional tuvo que organizar sus fuerzas y privilegiar la presencia policial a través del patrullaje a pie y motorizado, tanto en la zona urbana como en la zona rural, afín

de brindar seguridad a centros de expendio de productos alimenticios, mercados, bodegas, etc.; medios de transporte urbano y rural, entidades financieras, centros de estudio, entidades y servicios públicos con el propósito de mantener el orden interno y con esto garantizar el desarrollo normal de las actividades ciudadanas, transporte, comercio, educación, entre otras.

Actividad que es corroborada por el entrevistado, oficial de la Policía Nacional, que utilizo el seudónimo de “bamban”, quien indica que la policía: “cumplió la función de patrullaje, rondas (...) como un elemento de prevención para que las actividades e la población de Bagua se desarrollen en forma normal”.

Por otra parte, la policía ejerció presencia permanente a inmediaciones de los grupos de manifestantes que se encontraban en diferentes puntos de la provincia en mención, con la finalidad de mantener el control de sus acciones e impedir que estos realicen actos violentos que atenten contra las personas y propiedad pública y privada. Delgado afirma que “la policía en sus actuaciones ha de garantizar el ejercicio de las libertades, cumplir y respetar estrictamente las reglas de juego permitidas, sin cometer arbitrariedades o abusos. Ha de proceder de acuerdo a los principios de proporcionalidad, oportunidad y congruencia, haciendo, por tanto, mucho más compleja, a la vez que socialmente responsable, su “actuación” (Delgado, 2011: 23).

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” (Palacios, 2005: 1).

Acción policial que fue corroborada por la entrevista que se le realizó a un funcionario del MININTER, quien solicitó no ser identificado por razones obvias quien refirió que:

El patrullaje policial se concentró en la zona urbana y la carretera Fernando Belaunde Terry donde se concentraron los manifestantes; definitivamente la presencia policial guardando distancia de los manifestantes permitió que estos grupos no alteren el Orden Público y tomen la carretera arriba mencionada.

A la población el casco urbano a pesar de tener los servicios cerrados y empezar a padecer desabastecimiento de alimentos básicos, la presencia policial debe haberle transmitido imagen de protección.

Al respecto, el entrevistado con el seudónimo de “Tigre”, funcionario de la PCM refirió que:

[...] el patrullaje policial tiene su función que es de persuasión, eso hace que de una u otra manera sea la presencia un medio disuasivo, preventivo y de decir que el Estado está allí, tanto para la gente que tiene su negocio, tiene sus cosas para que no sea violentados ni asaltados por que todo este tema digamos de generación o concentración para manifestación es aprovechada por delincuentes que no hacen otra cosa que robar, saquear y hacer daño a la propiedad pública y privada, esto si no se ha dado quizás ha ocurrido en menor escala, pero si no se ha dado en mayor escala o que haya trascendido es porque la policía ha hecho este trabajo ´persuasivo, disuasivo, entonces el suscrito cree que es importante y a la vez no ha generado la provocación de enfrentamiento, y este era un paro exitoso para los funcionarios del gobierno se refiere al ejecutivo porque en un inicio se levantó sin ningún costo social :

Costo Social cero ni un herido ni un muerto, solamente pérdida de tiempo porque los manifestantes trataron e tomar la carretera peor la policía los disuadió a que depongan su actitud, logrando este cometido, esto sucedió en el año 2008, pero lo más importante es que no vidas humanas que lamentar.

Sobre el particular se entrevistó a una autoridad local, quien manifestó que: el patrullaje continuo fue esencial.

### **Actividades de Inteligencia**

El Estado tiene como una de sus funciones primordiales la de garantizar la Seguridad Interna el país para lo cual debe priorizar la solución de los conflictos Socio-Ambientales que alteran el Orden Social, función que la realiza a través de sus instituciones estatales, entro de ellas la Policía Nacional del Perú. Veamos la siguiente definición:

Para que el Estado pueda brindar una Seguridad adecuada, no solo debe limitar al mínimo los riesgos para su integridad y convivencia, sino también mantener a salvo la Institucionalidad del país y las demás estructuras que se han creado para mantener el orden público en términos políticos, económicos y sociales. Para esto, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en reiteradas sentencias, es necesario crear órganos estatales especializados que se encarguen de la búsqueda de información y la invención de estrategias de prevención y acción frente a las amenazas que se presenten (Echevarría, 2009: 1).

La Policía Nacional del Perú para el ejercicio de sus competencias funcionales –dentro de ellas mantener un ambiente de tranquilidad social debe anticiparse a los hechos o sucesos el quehacer social para lo cual debe obtener información que le permita planificar y determinar estrategias para prever con la debida oportunidad las acciones policiales que contrarresten

hechos o actos que alteren el Orden Publico o Paz Social, actividad que realiza la policía a través de las labores de inteligencia.

Estas actividades están vinculadas principalmente a la prevención de conflictos que puedan afectar la vida y salud de las personas, la seguridad ciudadana, los bienes públicos y privados identificando los puntos de conflictos, a fin de tener una labor de prevención “actividad más preventiva”. Estas acciones las desarrolla en forma sistemática y permanente a través del personal policial especializado y debidamente entrenado. Sobre el particular, tenemos la siguiente definición:

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

Las actividades de inteligencia y contra inteligencia pueden ser entendidas como aquellas actividades de departamentos, agencias, organismos y órganos que constitucional y legalmente están autorizados para la recolección, evaluación, análisis, integración e interpretación e toda la información disponible concerniente a uno o más aspectos internos o externos de diferentes áreas, sectores, actividades, creencias o servicios que inmediata o significativamente son útiles para el planeamiento y el diseño de estrategias y acciones que protejan los intereses y la seguridad nacional de un Estado (Echevarría, 2009: 1).

La información e inteligencia relacionada a generación e conflictos socio ambientales no llega oportunamente a las instancias del estado-poder ejecutivo, que están encargadas de tomar decisiones más adecuadas; situación que muchas veces es superada momentáneamente a través de comunicaciones telefónicas que alertan a las diferentes instancias el Estado y que permite adoptar las acciones estratégicas necesarias, pero esta acción depende el Jefe Policial que se encuentra a cargo de una Unidad Policial. Al respecto el centro de estudios de Desarrollo, señala:

En cuanto a las actividades e Inteligencia del Estado, la estructura organizativa y las bases normativas para la producción y elaboración e información estratégica no presenta un esquema institucional coherente y unificado (1998: 3)

Sobre el particular, el entrevistado (funcionario del MININTER) manifestó que:

Las alertas de la PNP se iniciaron dando cuenta de las reuniones previas de los líderes de las comunidades indígenas del departamento de Amazonas realizada el 24, 25,26 de Julio del 2008 para realizar el Paro el día 09 de Agosto el 2008. [...] las actividades de inteligencia se adelantaron a los hechos e escalamiento del Conflicto Social pero quedo desapercibido cuando este se encontraba en una fase latente.

Igualmente, el entrevistado, funcionario de la PCM refirió que:

[...] nosotros antes contábamos con la DINI ahora no, en ese momento si estaba funcionando y había información oportuna de momento, entonces se cruzaba todas las informaciones que venía de diferentes lugres el Perú no solamente de Amazonas y en su momento cumplieron un rol importante porque la información digamos en el tiempo real es importante para la toma de decisiones, eso ha permitido que nosotros podamos hacer muchas acciones, como por

ejemplo días antes Paro nosotros hicimos un una reunión con la Vice Presidencia de la Republica en una comunidad indígena a la provincia de Bagua donde las importantes Organizaciones Indígenas rechazaron totalmente esta movilización y eso pues de alguna forma también ha sido un golpe para los organizadores del Paro AMAZONICO.

La Policía durante el mencionado conflicto desarrollo actividades de inteligencia que le permitieron obtener información privilegiada de los principales actores involucrados, con la finalidad de anticiparse a las acciones que pretendían realizar y que les permitió planificar y establecer estrategias para contrarrestar actos que alteren el Orden Publico o Paz Social. Acciones corroboradas por los entrevistados con los seudónimos de “Luchito” (SO PNP) quien señalo que: “la actividad e inteligencia fue fundamental porque permitió anticiparnos, conocer los hechos que podían suscitarse durante el conflicto y Maco (SOS PNP), quien manifiesta que “las acciones de Inteligencia es lo primero que realizo la Policía, lo que permitió conocer y neutralizar en un inicio las actividades que pretendían realizar los líderes de las Comunidades Indígenas.

Las actividades de Inteligencia, fueron intensamente realizadas en su momento, lo que permitió anticiparse a los y lograr que el Conflicto Socio Ambiental de Bagua iniciado el 09 de Agosto el 2008, no escalara y se torne violento.

### **Coordinación Permanente Con Las Autoridades y Actores Principales**

Una labor importante en este tema es la coordinación que debe existir entre los diferentes actores involucrados en los Conflictos Sociales, teniendo en cuenta lo sostenido por Scartascini quien afirma:

[...] la formulación de Políticas sobre determinados asuntos involucra un gran número de agencias que no se comunican adecuadamente entre sí, lo que conducen a lo que [...] han llamado “balcanización” de las políticas públicas. La falta de coordinación a menudo refleja la naturaleza no cooperativa de las interacciones políticas (2011: 12).

Sobre el particular, la policía realizó un mapeo de actores claves que participaron en el conflicto socio ambiental de Bagua desarrollado 2008-2009, así que se identificaron los siguientes:

**Actores Primarios:**

- Comunidades indígenas del Perú liderados por Segundo Alberto PIZANGO CHOTA.
- Empresa PLUSPETROL representada por sus funcionarios.

**Actores Secundarios**

- Iglesia de la localidad
- Organizaciones de agricultores locales
- Organizaciones de comerciantes locales
- Medios de comunicación social e la localidad
- ONGS ambientalistas

**Terceros:**

- Policía Nacional del Perú:
- Fiscalía Provincial
- Defensoría del Pueblo
- Gobernador provincial de Bagua

- Funcionarios del Ministerio de Energía y Minas
- Funcionarios el Ministerio de Agricultura
- Funcionarios el Ministerio el Ambiente
- Municipalidad provincial de Bagua

Sobre el particular, el entrevistado, funcionario de la PCM, manifestó:

[...] el análisis e actores es clave sobre todo para el tema de seguridad, porque si voy a enfrentar a los AGUAJUN, voy a desalojar la carretera Fernando Belaunde Terry, altura de la “Curva el Diablo”, lo mínimo que debe saber la policía es ¿Quiénes son? [...].

Durante las diferentes etapas del conflicto la Policía Nacional del Perú y las autoridades locales Fiscalía, Defensoría del Pueblo, Gobernación, realizaron todos los esfuerzos necesarios destinados a conciliar a los actores ´primarios comunidad y empresa, tratando de que lleguen a un acuerdo amistoso; para lo cual, previamente a la materialización el conflicto a iniciativa de la Policía se convocó a las autoridades locales y se instaló un comité de crisis, con la finalidad de exhortar principalmente a los líderes de las comunidades indígenas, recordándoles que esa no era la forma correcta de reclamar y de las posibles consecuencias Sociales y Legales a que se verían expuestos; situación que demostró la predisposición de las diferentes autoridades para solucionar el problema social existente.

En muchos casos esta predisposición a colaborar y evitar ser indiferentes a la coyuntura de momento se basan principalmente en la persona que se encuentra en el cargo o que es responsable de liderar las diferentes instituciones estatales. Hecho corroborado por el entrevistado con el seudónimo de “Gregory” (oficial PNP) quien sostiene que:

[...] al tener conocimiento por los canales de Inteligencia que se iba a realizar el paro, se dispuso que el comando de la Región policial de Amazonas, se dirija personalmente a conformar un comité de crisis y se entrevistó con los dirigentes para hacerles entender [...] que la mejor manera de solucionar era conversando y dialogando.

Igualmente el entrevistado, funcionario de la PCM, confirma por lo manifestado por el entrevistado “Gregory” (Oficial PNP):

La policía instaló un comité de crisis para poder articular con las diferentes instituciones, a fin de que se pueda atender a los líderes de las comunidades indígenas en ese contexto [...] ellos hicieron dentro del marco de su función todo el trabajo posible, y también en el momento de la crisis han hecho su trabajo tratando de evitar el enfrentamiento; la confrontación que normalmente suele ocurrir en un conflicto, como trabajo previo, ellos han hecho instalar un comité de crisis, a fin de poder atender las demandas de las comunidades indígenas.

Con respecto a la Policía Nacional del Perú ya están normadas algunas funciones, pero en la práctica lo que está ocurriendo es que se demandan otras competencias y habilidades de la Policía Nacional del Perú como la solución de conflictos y en consecuencia de sus miembros y de todos los que participan.

Actualmente sucede que dependiendo de la persona que se encuentra en el cargo se realizan las funciones de la policía relativas a la solución de conflictos y por consiguiente se tiene un enfoque más conciliador, mediador y de negociación o a veces se tiene un enfoque ex post, cuando ya estalla el conflicto, ello revela que no se tiene una política.

En consecuencia, falta un diseño de Política Pública que considere que la policía debe intervenir desde la etapa inicial en la solución de conflictos como facilitador para los temas de conciliación, mediación y nexos entre las partes. Al respecto la entrevistada, funcionaria del MININTER, manifestó:

Se tiene conocimiento que en la fase de escalamiento, el jefe policial actuó como facilitador para que los actores primarios y terceros se reúnan a fin de encontrar mecanismos que permitan iniciar la negociación, lamentablemente las partes no lograban acuerdos y esta situación no correspondía, era ajena a la competencia funcional de la PNP.

Se sabe que apeló a diversos procesos de comunicación para que la población indígena desista de respaldar las protestas ocurridas en el 2008-2009.

Igualmente, el entrevistado, funcionario de la PCM refirió:

[...] acá lo primero que se tiene que hacer es un adecuado análisis, pero lógicamente en el afán de preservar el estado de derecho [...] eso ha hecho la policía [...] ha pedido que se atiendan estas demandas [...] ahora lo que sí se ha debido hacer y concuerda, y es lo que lamentablemente se hace post-conflicto es la instalación de mesas de diálogo, allí sí considero que el Estado debería construir una política e intervención oportuna y temprana para que antes que ocurra el problema se instalen comisiones de diálogo para ese tema [...].

La Policía es uno de los primeros que nos podría alertar juntamente con los gobernadores, a fin de que se pueda articular multisectorialmente, [...].

Se ha descrito como la policía cumplió con un rol como “coordinador permanente con las autoridades y actores principales”, logrando unificar criterios y propiciar con las autoridades del lugar Alcalde, Gobernador, Fiscal, defensor del Pueblo. La instalación de un “Comité de

Crisis”, quienes realizaron acciones permanentes para lograr que los actores principales de este conflicto: Líderes de las comunidades Indígenas del departamento y funcionarios de PLUSPETROL, arriben a una solución pacífica y acuerdo amistoso; lo cual demostró la cohesión y predisposición de las autoridades para solucionar el problema.

A nivel de la Policía Nacional el Perú, existen problemas en la solución de los conflictos socio-ambientales lo cual dificulta su atención desde la etapa inicial; lo que implica que los conflictos no sean atendidos oportunamente y de manera proactiva por parte de la Policía, apreciándose una falencia en su atención desde que se está gestando. Tomemos en cuenta los siguientes conceptos:

[...] asociamos la estabilidad de las políticas con la capacidad e los actores políticos de acordar y hacer cumplir acuerdos intertemporales que permitan que algunas políticas fundamentales (políticas de Estado) sean preservadas más allá de la duración en el cargo de ciertos políticos o coaliciones en particular (Scatascini, 2011: 11).

Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas (Lahera, 2004: 7).

Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable (Subirats, 2008: 33).

Sobre el particular, un funcionario de la Defensoría del Pueblo manifestó:

[...] creo que hay interés cada vez mayor de la Policía Nacional por comprender (...) este nuevo tema [...] y eso me parece muy bueno, creo que el compromiso no debe decaer, creo que los altos mandos Policiales y el Ministro del Interior, deberán traducir eso ya en un plan mucho más efectivo de intervención policial en la parte normativa, pautas mucho más específicas, directivas más específicas de intervención, un sistema de monitoreo de los conflictos sociales, que pueda servirle a la policía y servirle a su vez al Poder Ejecutivo, a los análisis que se hagan desde la PCM o desde cualquier ministerio y al servicio también en general e otras instituciones, yo no veo porque la Defensoría del Pueblo por ejemplo no podría también beneficiarse de los informes de la Policía Nacional, hay que ver la parte formativa, ver la parte operativa, si yo noto que las cosas están avanzando, como puede apreciarse al no existir políticas públicas que regulen específicamente el accionar de la Policía desde el inicio de las etapas del conflicto, se debería considerar su participación aprovechando su ubicación estratégica en todo el territorio nacional y su conocimiento de los actores principales, para que la Policía Nacional del Perú, cumpla su rol más dinámico, efectivo y eficiente en la gestión de solución de conflictos Sociales desde la etapa inicial, sirviendo como facilitador del dialogo, conciliador y nexo entre las partes involucradas.

## Conclusiones

Tomando como referencia los diez extensos informes, tanto nacionales como internacionales, sobre el conflicto de Bagua, más otra literatura que se ha ido recopilando, hemos podido trabajar dos aspectos: en el primero hemos hecho una reconstrucción histórica de lo que fue el conflicto desde sus orígenes cuya erupción fue el 5 de junio del año 2009. En segundo lugar, hemos hecho un análisis exhaustivo del entramado del conflicto. Tomando como referencia los informes arriba mencionados hemos analizado cuáles fueron realmente las causas del conflicto, el análisis del mismo y las conclusiones de cada uno de los documentos mencionados. Hemos analizado también dieciséis entrevistas a líderes, en su mayoría Awajún – Wampis

Con respecto a los informes nacionales e internacionales, para su mejor comprensión, los organizamos en tres grupos: críticos al Gobierno, zigzagueantes, y de respaldo al Gobierno. Y de ellos se puede concluir que los hechos de violencia, de la Curva del Diablo, fueron fríamente calculados y planificados por el Gobierno con el claro propósito de escarmentar a los “indios”, coartarlos, atemorizarlos, infundir el miedo a todos los comuneros a fin de que permitieran operar a las corporaciones extractivas. El Gobierno del Perú estaba representando en el conflicto los intereses de poderes económicos ajenos a los intereses del país, utilizando las prerrogativas del Estado peruano para defender los intereses de empresas y países ajenos al Perú.

La promulgación de los más de cien decretos legislativos inconstitucionales, causantes de las protestas, tenían como objetivo beneficiar y propiciar directamente la firma y aplicación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. La represión ejercida en la Curva de Diablo el día 5 de junio del 2009, que dejó oficialmente como saldo treinta y tres muertos,

un desaparecido y más de trescientos heridos, todos de bala, en su mayoría comuneros, tuvo también como objetivo, demostrar al gobierno de los Estados Unidos que el TLC está asegurado y garantizado. Así mismo demostrar al mundo “inversor” que los capitales de las grandes corporaciones transnacionales extractivas están garantizados y que en el Perú se respeta el Estado de derecho y el Ius Imperium.

La protección de «instalaciones estratégicas» funciona como justificación para el envío de las FFAA al control de conflictos sociales, pese a que, con frecuencia, estas instalaciones son la fuente de conflictividad al ser esenciales para la actividad de las industrias extractivas. Luego, las acciones de protesta suelen estar dirigidas contra dichas instalaciones, como sucedió en Bagua en el año, cuando se tomó la estación número 6 de Petroperú o en Cajamarca en 2012, cuando se bloquearon vías terrestres que permitían el acceso al proyecto «Minas Conga».

## **Aporte de la investigación**

La sentencia del Baguazo conceptúa el derecho a la consulta, a partir de la página 152, como concreción del derecho a la libertad de expresión y reunión solamente. Sin embargo, estimamos que no logra entender que el derecho a la protesta va más allá de estos derechos. El derecho a la protesta tiene cobertura constitucional pues implica el ejercicio de por lo menos 4 derechos fundamentales. En primer lugar constituye un ejercicio de la libertad de reunión consagrado en el artículo 2.12 de la Constitución Política, el cual autoriza a “reunirse pacíficamente sin armas”. En el caso del Baguazo, se reunieron con la finalidad de protestar de manera pacífica y sin armas, contra las normas aprobadas por el Congreso, donde disponían de los territorios de los indígenas.

En segundo lugar, estos indígenas protestaron ejerciendo la “libertad de opinión” y la “difusión del pensamiento”, pues están expresando una opinión política siempre subjetiva que se traduce en el cuestionamiento a las malas prácticas del gobierno, por los graves impactos en el medio ambiente y en el territorio ancestral de la población, que tendría la aprobación de las normas aprobadas de forma inconsulta, en el marco de la implementación del TLC con USA.

El derecho a la protesta de alguna manera concreta la libertad de conciencia reconocida en el artículo 2.3 de la Constitución, que precisa que toda persona tiene derecho “A la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asociada. No hay persecución por razón de ideas o creencias”. En palabras del TC, “No permitirle al individuo actuar conforme a los imperativos de su conciencia, implicaría que el derecho a la formación de ésta careciera de toda vocación de trascendencia, pues sucumbiría en la paradoja perversa de permitir el desarrollo de convicciones para luego tener que traicionarlas o reprimirlas con la consecuente

afectación en la psiquis del individuo y, por ende, en su dignidad de ser humano”. (STC No 00895-2001-AA, f.j. 6).

La libertad de opinión está reconocida en el artículo 2.4 de la Constitución, y adviértase que la cláusula constitucional precisa de forma clara que la difusión del pensamiento debe realizarse “sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de ley.” En tal, sentido, el proceso penal instaurado contra los indígenas que protestaron en el Baguazo constituye en los hechos, una censura a la comunidad pues se le impide expresar una opinión, utilizado el proceso penal y la comparecencia, como un escarmiento y un amedrentamiento no solo a los dirigentes detenidos sino al resto de miembros de los pueblos indígenas que protestaron. El mensaje a los pueblos indígenas levantando es claro. No lo vuelvan a hacer pues los procesamos.

Sobre la importancia de este derecho, Gargarella sostiene que no debería darse un peso inferior o idéntico a la libertad de expresión frente a los demás valores en juego en medio de una protesta, como el derecho al libre tránsito, o el cuidado frente al riesgo de daños potenciales. Para él, “el fundamental derecho a criticar a las autoridades” debe ocupar un lugar privilegiado en todo sistema democrático. En realidad los derechos de reunión y de peticionar a las autoridades son instrumentales, pues “tienen como objetivo central la difusión de ideas y opiniones así como la manifestación de críticas a los gobernantes, su protección se encuentra directamente asociada con la libertad de expresión”.

La protesta también implica una materialización del pluralismo político como valor jurídico reconocido en la jurisprudencia del Tribunal Constitución. Para el TC, el gobierno democrático es un gobierno de mayorías, éste pierde sustento constitucional si no se encuentran plenamente garantizados los derechos fundamentales de las minorías. En palabras

de esta “El hecho de que la gobernabilidad implique la generación de consensos no significa que en la democracia resulte proscrito el disenso. Por el contrario, la democracia implica el consenso de las mayorías, con pleno respeto frente al disenso de la minoría. Aunque el gobierno democrático es un gobierno de mayorías, éste pierde sustento constitucional si no se encuentran plenamente garantizados los derechos fundamentales de las minorías. De ahí la necesidad del establecer distintos mecanismos de control al gobierno que, inevitablemente, se presentan como vías, por así decirlo, “contra mayoritarias”. Sólo así se encuentra plenamente asegurada la libertad (en igualdad) de todas las personas al interior del Estado social y democrático de derecho”. (STC Exp. No 00030-2005-AI, f.j. 15). Añade el TC que “De esta manera, siendo el pluralismo y la democracia dos valores inherentes y consustanciales del Estado social y democrático de derecho, es imprescindible que sean debidamente articulados, pues de ello depende la gobernabilidad en el sistema representativo”. (STC Exp. No 00030-2005-AI, f.j. 14)

De igual manera la protesta realizada constituye o materializa el derecho constitucional de petición, el cual autoriza a cualquier ciudadana a “A formular peticiones, individual o colectivamente [...] ante la autoridad competente”, tal como lo reconoce el artículo 2.20 de la Constitución Política. En este caso, a través de este derecho ellos están pidiendo la atención por parte del Estado de la grave situación que vienen experimentando, en lo relacionado con la afectación al territorio ancestral y al medio ambiente, fruto de la aprobación de normas inconsultamente.

En relación con el derecho a peticionar, el juez Douglas de la Corte Suprema de Estados Unidos en su célebre opinión en el caso Adderley expresó que “el derecho de peticionar a las autoridades tiene una larga historia y no se limita a escribir cartas o enviar telegramas a un

representante en el congreso, a hacer presentaciones ante las autoridades locales o a escribir cartas al Presidente, Gobernador o Alcalde. Los métodos convencionales de peticionar ante las autoridades pueden, y en muchos casos así ha sido, estar fuera del alcance de una gran mayoría de los ciudadanos. Los legisladores pueden hacer oídos sordos a los reclamos, las quejas formales pueden ser canalizadas interminablemente a través de un laberinto burocrático, los tribunales pueden permitir que las ruedas de la justicia se muevan muy lentamente”.

Finalmente, los actos de protesta concretan el ejercicio de uno de los derechos más importantes en el ordenamiento jurídico, cual es el derecho a la participación política, el cual está reconocido fundamentalmente en los artículos 2.17 y 31 de la Constitución. Según la primera disposición constitucional, todos los ciudadanos tienen derecho “A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación”, y según la segunda disposición “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos”.

Cabe señalar que nadie intenta convalidar cualquier tipo de protesta. Es evidente que tenemos que zanjear con la violencia y el vandalismo que algunas veces se puede esconder tras la protesta social. Por ello, es importante que el Estado, y tiene todo el derecho además, regule y limite este derecho teniendo en cuenta consideraciones de tiempo, modo y lugar. Como sostiene Gargarella, “la prioridad de custodiar la expresión de los grupos más desaventajados de la sociedad no debe amparar sin más el uso de medios violentos por parte de aquéllos. [Sin embargo] la necesidad de poner coto a ciertos abusos no debe utilizarse como vía para limitar el derecho de los manifestantes a tornar audibles sus quejas”.

Y cuando en el marco de la protesta, se recurren a medidas de hecho como pueden ser la toma de carreteras, estamos en realidad ante una colisión o una tensión entre derechos fundamentales. De un lado, tenemos la libertad de opinión, de reunión, de petionar a las autoridades constituidas, de participación, etc. De otro lado, tenemos el derecho a transitar y a comerciar libremente, el de preservar intacta la propiedad privada, el de contar con una sociedad tranquila. No se trata de establecer reglas generales. Lo que corresponde es recurrir al test de proporcionalidad y analizar caso por caso, a efectos de deslindar la legítima protesta social del ilegítimo ejercicio de la violencia y el vandalismo, que muchas veces se disfraza tras la protesta social.

## **Recomendaciones**

El Estado peruano a través de la PCM debe prever cualquier conflicto social en especial si son promovidas en zonas rurales, donde los propios comuneros se convierten en manifestantes que promueven, organizan y participan en los conflictos sociales y consecuentemente causan daño en la propiedad pública y privada, así como atentan contra la vida, el cuerpo y la salud de los efectivos policiales, son sancionados penalmente.

Para poder disponer de los recursos naturales ubicados en territorios de las etnias aborígenes se dieron disposiciones sin el empleo de: La consulta previa, termino señalado en el convenio N° 169 de la OIT, acción que no se realizó por lo que dichas normas carecían de peso para su aplicación, por cuanto: “Perú suscribió el convenio 169”. Que señala que “los pueblos indígenas ya no deben ser considerados objetos de políticas e asimilación e integración sino por el contrario debe garantizarse su autonomía interna y su derecho a la consulta y a la participación”.

El presente trabajo de investigación tiene como punto importante 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.

El derecho a reunirse y manifestarse se debe ejercer de manera pacífica y sin armas. En ningún caso implica el uso de alguna forma de violencia. No obstante, con mayor frecuencia, en los Conflictos Sociales se observan actos de violencia que en ocasiones pueden ser empleados por los actores sociales como una forma de presión intencional y calculada e, incluso, de desestabilización política. En algunos casos, la violencia surge de una manera

relativamente espontanea, reactiva y descontrolada. En otros casos, la violencia puede ser estimulada en tanto se deriva, a su vez, de otros actos violentos

## Referencias bibliográficas

ACOSTA, Alberto, 2013, El Buen Vivir, Sumak Kawsay, una oportunidad para imaginar otros mundos. Barcelona, Icaria 1ra edición

ALVARADO, Nicanor, 2017, “Resistencia amazónica frente a la invasión petrolera en la Curva del Diablo Perú, Bagua 2008 – 2009”, en Congreso “El extractivismo en América Latina: Dimensiones Económicas, sociales y culturales” pp. 227-237, Sevilla: Universidad de Sevilla

BERGUA, José Ángel, 2015, Postpolítica Elogio del Gentío, Madrid, Editorial Biblioteca nueva.

BOBBIO, Norberto, 1985, Liberalismo y Democracia, México, Fondo de Cultura Económica.

CAVERO, Omar, 2011, “Después del Baguazo: informes, diálogo y debates”, en Cuaderno de trabajo N° 13 Serie Justicia y conflictos N° 1, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

CEPPAW Comisión Permanente de los Pueblos Awajún Wampis, 2012, “Propuesta de Buen Vivir” en Amazonas Perú.

COTLER, Julio, 1987, Clases, Estado y Nación en el Perú, 4ª Edición. Lima, IEP Ediciones.

CHOQUEHUANCA Céspedes, David, 2010, “25 postulados para entender el Vivir Bien, El Buen Vivir, Suma Qamaña”, en diario La Razón, La Paz, Bolivia, disponible en [http://www.la-razon.com/versiones/20100131\\_006989/nota\\_247\\_946416](http://www.la-razon.com/versiones/20100131_006989/nota_247_946416). Htm, consultado el 20/ 04/ 2017

DE LA CADENA, Marisol, 2005, “¿Son los mestizos híbridos?, las políticas conceptuales de las identidades andinas”, en *universitas humanística* N° 61 enero – junio 2006, Bogotá, Colombia, pp. 51 – 84.

DÍAS, Mayorga, Ricardo, 2004, “El Yagé – Breve descripción etnomédica”, en *Revista Visión Chamánica*, disponible en: [www.visionchamanica.com](http://www.visionchamanica.com) consultado el 9/ 03/ 2017

EDUARDO, José, 2009, *Cultura política y Democracia en Argentina*, La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (Eduulp).

EJAtlas, Environmental Justice Atlas del proyecto EnvJustice Environmental Justice del ICTA-UAB, caso Bagua. <https://ejatlas.org/conflict/baguazo>, consultado 20 de mayo de 2108

ESCOBAR, Arturo, 2005, “El “Posdesarrollo” como concepto y practica social”, políticas de economía, Ambiente y sociedad en tiempos de globalización, Caracas, Universidad Central de Venezuela, pp. 17-31.

ESCOBAR, Arturo, 1997, “Antropología y Desarrollo”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Vol. 154. UNESCO

ESPINOSA, de Rivero, Óscar, 2009: “Las organizaciones indígenas de la Amazonía y sus reivindicaciones”, en *Argumentos, Revista de Análisis Social del IEP*, Año 3, N° 3, julio 2009. Lima

ESPINOSA, de Rivero, Oscar, 2009, “¿Salvajes opuestos al progreso?: aproximaciones históricas y antropológicas a las movilizaciones indígenas en la Amazonía peruana” en *Revista Antropológica del Departamento de Ciencias Sociales*, vol. XXVII, núm. 27, diciembre, 2009, pp. 123 - 168 Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú

ESTEVEZ, José Tomas, 2014, “La desigualdad y la economía en las ideas de Jhon Rawls” en Continuidad y Cambio, año 3, n°2, octubre 2014, Venezuela

GARCÍA, Hierro, Pedro, 1995, “Territorios indígenas y la nueva legislación agraria en el Perú” en Doc. IW6IA 17, IWGIA y Racimos de Ungurahui, Lima.

GARCÍA, Pérez, Alan, 2007, “El síndrome del ‘perro del hortelano’” en El Comercio, artículo del 28 de octubre de 2007, Lima, consultado el 4 de agosto 2016

GHERSI, Enrique, 2004, “El mito del neoliberalismo” en Conferencia Regional de la Mont Pelerin Society, 18 – 21 de septiembre del 2003, Chattanooga, EE.UU., publicado en <<http://elcato.org>>.

GUEVARA, Roberto, 2013, Bagua: De la resistencia a la utopía indígena, La Curva del Diablo y la Lucha de los Pueblos amazónicos en el siglo XXI, Lima, autor editor.

LABATE, Bía, 2009, Una antropología que florece fuera de la Academia: Anthony Henman y el cactus San Pedrito, consultado el 10 de marzo del 2017, disponible en: [www.neip.info/downloads/t\\_bia6.doc](http://www.neip.info/downloads/t_bia6.doc)

MATTOS MAR, José, 1994, “Población y grupos étnicos de América”. en América Indígena, Volumen LIII Número 4. México.

ORTIZ, Fernández, Carolina, 2009, “El bien vivir y el buen convivir en la Nueva Crónica y Buen Gobierno. Un pensamiento otro: Su legado a la teoría crítica y de descolonización”, en Contextualizaciones Latinoamericanas, Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara, Año 2 N° 3, Julio- Diciembre 2010. Mexico.

RAWLS, John, 1986, Justicia como Equidad, Materiales para una teoría de la justicia, Madrid, Editorial Tecnos, Cap. II.

SARASA SÁNCHEZ, Esteban, 1979, Las Cortes de Aragón en la Edad Media, Zaragoza, Guara Editorial, Cap. II.1, III.2, III.6, IV.

WALSH, Katherine, 2007, "Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento 'otro' desde la diferencia colonial" en El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global / compiladores Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel: Siglo del Hombre Editores; Universidad, Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, Bogotá, pp 47 – 62.

WARD, Thomas (2004): "González Prada soñador de la nación" & "Euro indigenismo en la utopía mariateguiana"; en La resistencia cultural: la nación en el ensayo de las Américas, Lima, Universidad Ricardo Palma