

# Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los Derechos Humanos

## Referencia Particular al Sector Extractivo en el Perú



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ



**idehpucp**

INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS



**SOCIOS PERÚ**  
CENTRO DE COLABORACIÓN CÍVICA



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en el Perú





# Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los Derechos Humanos

## Referencia Particular al Sector Extractivo en el Perú

Lima, septiembre 2013



PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ



**idehpucp**

INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS



**SOCIOS PERÚ**  
CENTRO DE COLABORACIÓN CÍVICA



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en el Perú

**Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto a los Derechos Humanos**  
**Referencia particular al sector extractivo en el Perú**

**Editor:** Embajada de Suiza en el Perú

**Coordinador general del estudio:** Socios Perú: Centro de Colaboración Cívica

**Equipo de investigadores de IDEHPUCP:** Renata Bregaglio (Coordinadora), Jean Franco Olivera, Rosa Arévalo, Rubén Vargas y José Alejandro Godoy

**Diseño y diagramación:** Tarea Asociación Grafica Educativa

1era. Edición, noviembre 2013

Tiraje: 500 ejemplares

© Embajada de Suiza en el Perú

Av. Salaverry 3240, Lima 27

Teléfono: (51-1) 264-0305

lim.vertretung@eda.admin.ch

www.eda.admin.ch/lima

© Socios Perú: Centro de Colaboración Cívica

Calle Chiclayo 919, Lima 18

Teléfono: (51-1) 444-1001

contacto@sociosperu.org.pe

www.sociosperu.org.pe

© Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la

Pontificia Universidad Católica del Perú – IDEHPUCP

Tomas Ramsey 925, Lima 17

Teléfono: (51-1) 261-5859

Fax: (51-1) 261-3433

ideh@pucp.edu.pe

www.idehpucp.edu.pe

**Impresión:** Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora N° 156 – 164, Breña

Lima, Perú

Teléfono: (51-1) 332-3229

tareagrafica@tareagrafica.com

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-18131

Impreso en Perú

El presente informe independiente ha sido elaborado por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú – IDEHPUCP, por encargo del Grupo de Trabajo sobre Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos.

El estudio fue coordinado por Socios Perú y financiado por la Embajada de Suiza.

Las instituciones y empresas que conforman el Grupo de Trabajo sobre los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos no se solidarizan con el contenido y las opiniones formuladas por este estudio.

Septiembre 2013

## » Glosario

CANI:	Conflicto armado no internacional.
CICR:	Comité Internacional de la Cruz Roja.
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
COMISEDH:	Comisión Nacional de Derechos Humanos.
CorteIDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Código de Conducta:	Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Imponer la Ley.
DIDH:	Derecho internacional de los derechos humanos.
DIH:	Derecho internacional humanitario.
DINOES/DIVOES:	División de Operaciones Especiales de la Policía Nacional del Perú.
DIROES:	Dirección de Operaciones Especiales de la Policía Nacional del Perú.
DISCAMEC:	Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil.
FFAA:	Fuerzas Armadas.
ONU:	Organización de Naciones Unidas.
PNP:	Policía Nacional del Perú.
Principios Básicos:	Principios Básicos sobre el uso de la Fuerza y Armas de Fuego para los Funcionarios Encargados de Imponer la Ley.
Principios Voluntarios:	Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos.
SUCAMEC	Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil.
SUNARP:	Superintendencia Nacional de Registros Públicos.
SUNAT:	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria.
USE:	Unidades de Servicios Especiales.



## » Índice

Resumen ejecutivo	9
Introducción	19
I. Seguridad pública: Policía Nacional del Perú (PNP) y Fuerzas Armadas (FFAA)	27
1.1. La PNP y las FFAA: funciones, capacidades, protocolos y otros	27
1.1.1 Policía Nacional del Perú	27
1.1.1.1 Estructura orgánica y línea de mando	28
1.1.1.2 Regulación de uso de la fuerza	30
1.1.1.3 Capacitación	35
1.1.2 Las FFAA	36
1.1.2.1 Estructura orgánica y línea de mando	37
1.1.2.2 Capacitación	37
1.2. Marco legal en relación con aspectos de respeto de los derechos humanos y uso de la fuerza	38
1.3. Ubicación, número y equipamiento de las fuerzas en el país	42
1.4. Análisis de la situación actual en relación con la seguridad de las empresas y el mantenimiento del orden (en escenario con manifestaciones violentas)	45
II. Seguridad privada en el Perú	55
2.1 Legislación vigente	55
2.2 Armamento y uso de fuerza	58
2.2.1 El armamento	58
2.2.2 Sobre el uso de la fuerza	60
2.2.3 Sobre el uso de las armas de fuego por el personal operativo de seguridad privada	61
2.3 Análisis de la situación actual: número y ubicación de las fuerzas en el país	62
2.4 Selección y capacitación del personal: modalidades de capacitación, costos y contenidos	64
2.5 Fiscalización y rendición de cuentas	65
2.6 Armamento existente: Tipo, cantidad y condiciones de los sistemas de distribución a lo largo del país	65
III. La relación entre las varias entidades (pública, privada) a cargo de la seguridad, con particular enfoque en el sector extractivo	67
3.1 Presentación de casos de cooperación en situaciones estándares (quién manda a quién, en qué momento y cómo cambian las jerarquías)	67
3.2 Presentación de casos de cooperación en situaciones difíciles y/o que han causado problemas. Identificación del o de los elementos que supuestamente cambiaron los esquemas estándar de cooperación	70
3.3 ¿Cómo sería la adecuación a los estándares internacionales en el uso de la fuerza y el respeto a los derechos humanos? Con énfasis en la aplicación de los Principios Voluntarios. Concretamente, ¿cuál puede ser la consecuencia de una buena aplicación de los PV?	72
IV. Conclusiones y recomendaciones	77
Anexos	85



## » Resumen ejecutivo

La seguridad ciudadana es uno de los temas de mayor relevancia a nivel mundial y especialmente, en América Latina. Así lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos,<sup>1</sup> poniendo de relieve que la inseguridad constituye una preocupación creciente, cuya búsqueda de solución ha generado serias transformaciones en las sociedades latinoamericanas. En ese sentido, si bien la seguridad ciudadana “frente al delito o a la violencia interpersonal o social, no es un derecho humano consagrado en ningún instrumento internacional jurídicamente vinculante, puede entenderse derivado de la obligación de los Estados de garantizar la seguridad de la persona en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Dada su importancia y la necesidad para una adecuada forma de vida para la población en general, es necesario entender la seguridad desde una perspectiva de derechos humanos, y no solo como un producto. Dado que ningún tratado de Derecho internacional recoge a la seguridad como derecho autónomo, su contenido y protección debe darse por medio de la interpretación entre diversos derechos vinculados a esta figura, como son la vida, la integridad, la libertad, las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes, entre otros, que deben ser garantizados a todas las personas sin distinción. Es más, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú cabría preguntarse si es posible conceptualizar a la seguridad ciudadana como un servicio público, en la medida que cumple las características de esencialidad, necesaria continuidad, regularidad en la calidad y accesibilidad.<sup>2</sup>

En este sentido, resulta pues necesario determinar los puntos de contacto entre el deber de brindar seguridad por parte del Estado, y los servicios de seguridad privada prestados por algunas empresas, de manera que los derechos humanos no se vean afectados. En el Perú este enfoque aún se encuentra en construcción y, pese a los avances, presenta una serie de dificultades para su total aplicación. En consecuencia, es necesario profundizar la investigación y aplicación de estos estándares a nivel nacional. Ello se debe a que existe un contexto caracterizado por distintas clases de violencia dentro de las cuales destacan los conflictos sociales que atentan, claramente, con la seguridad de diferentes actores de la sociedad. Por ello, el

» Si bien la seguridad ciudadana frente al delito o a la violencia interpersonal o social, no es un derecho humano consagrado en ningún instrumento internacional jurídicamente vinculante, puede entenderse derivado de la obligación de los Estados de garantizar la seguridad de la persona en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. «

1 CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser. LV/II. Doc. 57. 31 de diciembre de 2009. párr. 3.

2 STC 00034-2004-AI, fundamento 40.

presente informe tiene como objeto realizar un diagnóstico nacional sobre la situación de la seguridad y el respeto a los derechos humanos, orientado de manera particular al análisis de esta situación en el sector extractivo del país teniendo como eje central las directivas señaladas por los Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos (Principios Voluntarios). Para cumplir este propósito, se ha revisado legislación nacional e internacional sobre uso de la fuerza por parte de agentes del Estado y empresas de seguridad privada. Asimismo, se ha realizado entrevistas en profundidad a actores estatales, empresas de seguridad privada y sociedad civil organizada en tres zonas del Perú con presencia de empresas extractivas y en la ciudad de Lima.

»» *Por otro lado, la atención policial se encuentra centralizada en la capital de la República y no en las demás regiones del país. Ello resulta preocupante en tanto que las ciudades más afectadas por problemas de seguridad ciudadana y las regiones con mayores conflictos sociales no cuentan con las fuerzas suficientes para operar.* ««

El capítulo I del presente informe presenta las principales regulaciones de la Policía Nacional del Perú (PNP) y las Fuerzas Armadas (FFAA), en particular, lo referido a recursos humanos, equipamiento y regulación del uso de la fuerza.

Al respecto, un aspecto que merece ser ressaltados en la insuficiencia de recursos y equipamiento. Entre los años 2009 y 2010 el número de armas con el que contaban las fuerzas de seguridad del Estado (FFAA y PNP) era 295,273, aunque la mayoría de este armamento pertenece al Ejército.

Por otro lado, la atención policial se encuentra centralizada en la capital de la República y no en las demás regiones del país. Ello resulta preocupante en tanto que las ciudades más afectadas por problemas de seguridad ciudadana y las regiones con mayores conflictos sociales no cuentan con las fuerzas suficientes para operar. Por ello es que la situación común es que, en defecto de las Unidades de Servicios Especiales (USE), operan para el restablecimiento del orden interno las fuerzas de la División de Operaciones Especiales de la Policía Nacional del Perú (DINOES), provenientes de Lima y entrenadas para otro tipo de labores (su función principal es el apoyo a la lucha contra el terrorismo).

En relación con el uso de la fuerza, la antigua Ley orgánica de la PNP, Ley N° 27238, recogía en su texto a los Principios Básicos sobre el uso de la Fuerza y Armas de Fuego para los Funcionarios Encargados de Imponer la Ley (Principios Básicos), dando así rango legal a un instrumento de *soft law*. No obstante, con la derogación de dicha norma y la aprobación del Decreto Legislativo N° 1148, se ha dejado un vacío sobre dicha regulación a nivel legal. En este escenario, a la fecha, la PNP cuenta con un Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial,<sup>3</sup> que establece procedimientos y técnicas de intervención policial, alineadas a los principios del Derecho internacional de los derechos humanos, el Código de Conducta para

3 Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 1452-2006-IN, publicada el 12 de junio de 2006.

Funcionarios Encargados de Imponer la Ley (Código de Conducta) y los Principios Básicos. Asimismo, se ha elaborado una Cartilla para el personal policial que participa en operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público.<sup>4</sup> Para complementar estos lineamientos generales, se aprobó la Directiva N° 1–2009-IN/0103.1,<sup>5</sup> denominada «*Estableciendo procedimientos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas (civiles y policías) en la dirección, organización y ejecución de las operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público*», que establece reglas específicas para los procedimientos policiales de mantenimiento y restablecimiento del orden público ante situaciones de violencia provocadas por conflictos sociales. Si bien la Defensoría del Pueblo ha resaltado la importancia del Manual y de la Directiva, destaca la necesidad de establecer una norma de rango legal en torno al uso de la fuerza por parte de la PNP.

Adicionalmente a este control del orden interno que puede denominarse enteramente “policial”, el Decreto Legislativo N° 1095<sup>6</sup> ha previsto determinados supuestos en los cuales la función policial puede ser complementada con la participación de las FFAA. Esta norma, si bien resulta un avance en materia de legislación sobre uso de la fuerza, adolece de algunas imprecisiones y defectos de técnica legislativa señalados en el informe.

Durante los últimos años el boom del sector extractivo en el Perú, ha cambiado la configuración social y territorial de varias comunidades y el papel y presencia de la PNP en ellas. Una consecuencia de esta situación es que algunas empresas “compran” servicios de seguridad al cuerpo policial (de agentes en funciones o en días de franco) para defender intereses legítimos. Muchos de estos convenios se adoptaban en el marco del Decreto Supremo N° 004-2009-IN,<sup>7</sup> mediante el cual se regula la prestación de los Servicios Extraordinarios Complementarios a la Función Policial, referidos a custodia y seguridad de entidades públicas, privadas, asociadas y empresas estatales de derecho privado.<sup>8</sup>

Si bien esta fórmula no es ilegal, en la medida que la labor desempeñada no resguarda intereses contrario a los valores que la PNP debe respetar, genera confusión en la población (resulta imposible distinguir al oficial PNP que está en servicio de aquel que está prestando labores de vigilancia en día de franco), a la vez que resta descanso

»» *Estableciendo procedimientos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas (civiles y policías) en la dirección, organización y ejecución de las operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público...* ««

4 Aprobada por Resolución Ministerial N° 033-2009-IN/0103.1 de 17 de julio de 2009.

5 Aprobada mediante Resolución Vice-Ministerial N° 033–2009-IN/0103.1, de 17 de julio del 2009.

6 Publicado el 1 de setiembre de 2010.

7 Publicado el 15 de julio de 2009.

8 Con la derogación de la Ley de la Policía Nacional del Perú N° 27238, por el Decreto Legislativo N° 1148, dicho Decreto ha perdido vigencia y sólo se podría aplicar a los convenios aún vigentes.

a los oficiales. Asimismo, tal vez la consecuencia negativa más grave de la modalidad de seguridad bajo convenios es la deslegitimación de la función policial y el incremento de la desconfianza de la población en sus autoridades. La figura del convenio tiende a identificar a la policía con la seguridad privada de la empresa, de manera que la población siente que la PNP no los protege adecuadamente cuando se produce alguna alteración del orden público que involucre a una empresa extractiva. Por medio del trabajo de campo realizado se corrobora que parte de la pérdida de legitimidad de la PNP frente a la población está en la identificación de esta con la empresa. A manera de ejemplo, en Cajamarca se señaló que la PNP utilizaba unidades de transporte de las empresas, para sus operativos. Esto genera la impresión de que el Estado no es un actor que tiene por deber hacer cumplir la ley, sino que lo ve como un aliado de la empresa.

» El negocio de la seguridad privada en el Perú es una actividad en permanente crecimiento porque el Estado y las instituciones responsables de brindar protección del Estado se muestran rebasados por las amenazas, cada vez mayores, a la seguridad personal y patrimonial de las personas naturales y jurídicas. «

El capítulo II del informe analiza la regulación nacional de las empresas de seguridad privada, y su relación con las fuerzas públicas en caso de situaciones de conflictividad. Esta regulación ha sido recientemente modificada por Ley N° 1135, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, que asigna a este ente la facultad supervisar el cumplimiento de las políticas en materia de los servicios de seguridad privada, armas, municiones, explosivos y productos pirotécnicos de uso civil; así como por el Decreto Legislativo N° 1127<sup>9</sup> que reestructuró la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (DISCAMEC) en la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC).<sup>10</sup> No obstante, en tanto no se emitan las normas reglamentarias, el estudio hace referencia a la antigua normativa, y los aspectos que deben ser subsanados con los nuevos reglamentos.

El negocio de la seguridad privada en el Perú es una actividad en permanente crecimiento porque el Estado y las instituciones responsables de brindar protección del Estado se muestran rebasados por las amenazas, cada vez mayores, a la seguridad personal y patrimonial de las personas naturales y jurídicas. Precisamente por ello, la tendencia actual en la protección del derecho a la seguridad es hacia su privatización, camino a convertirse en un derecho y servicio al que podrán acceder principalmente los que tienen mayores posibilidades económicas. En el Perú existen a junio de 2011 aproximadamente 540 empresas de seguridad registradas. Ello implica un aproximado de 90,500 agentes, es decir, casi la misma cantidad de personal que con el que cuenta la PNP. De acuerdo con la información obtenida en las entrevistas, más del 50% de ellos estaría en condiciones precarias, trabajando para empresas informales y en condiciones casi

9 Publicado el 7 de diciembre del 2012.

10 El objetivo que invocó el Ejecutivo para tomar esta decisión fue fortalecer las competencias del sector interior en el control, administración, supervisión, fiscalización, regulación normativa y sanción de las actividades en el ámbito de los servicios de la seguridad privada.

de explotación laboral (trabajan 12 horas diarias y perciben menos de la remuneración mínima vital, sin seguros médicos, etc.). Con estas condiciones es difícil hablar de Principios Voluntarios en el ejercicio de sus funciones.

La regulación sobre uso de la fuerza de las empresas de seguridad privada (o la ausencia de esta) es un punto medular en esta investigación. De manera general, es posible afirmar que no existe ninguna norma interna o internacional que regule el uso de la fuerza por parte de las empresas de seguridad privada. Asimismo, la DIS-CAMEC (ahora la SUCAMEC), ente rector de la seguridad privada no se ha preocupado en emitir un protocolo que sirva de marco de actuación para el personal operativo en diversos escenarios que se pudieran presentar en el desarrollo de sus funciones. Las empresas de seguridad tampoco cuentan con protocolos de actuación. Ello ocasiona que en muchos casos se recurra al uso de armas letales ante situaciones como robos, situación que resulta particularmente contradictoria, pues mientras la PNP y las FFAA (instituciones que tienen por función principal, tutelar la vida y seguridad personal de la población), deben seguir estrictas normas acerca del uso de la fuerza (siendo incluso para la PNP un recurso de última ratio); las empresas de seguridad privada (cuya función principal es velar por la propiedad de la empresa que las contrata), no encontrarían límite (al menos en la legislación nacional) a la posibilidad de utilizar armas de fuego.

Si bien es posible que las empresas de seguridad privada invoquen o sus clientes exijan, supletoriamente, la aplicación de los Principios Básicos o del Código de Conducta (como lo recomiendan los Principios Voluntarios), al ser documentos de *soft law*, esto estaría solo en el plano de la buena voluntad, y su violación no sería abordada adecuadamente. Además, en este contexto, debe tenerse en cuenta que no todos los principios podrán aplicarse analógicamente a los agentes de seguridad privada, ya que éstos no son funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, por lo que sus funciones y objetivos distan de aquellos propios de las FFAA o la PNP. Este es el camino que el Comité Internacional de la Cruz Roja viene explorando en sus conversaciones con las empresas extractivas, intentado postular reglas sobre el uso de la fuerza para las empresas de seguridad a partir de lo dispuesto en estos instrumentos.

En ese sentido resulta necesario llenar este vacío en dos direcciones. Por un lado, desarrollar un protocolo de actuación normado por el órgano competente (SUCAMEC) para los agentes de las empresas de seguridad. Como ejemplo, puede reseñarse el Código de Conducta internacional para proveedores de servicios de seguridad privada adoptado el 9 de noviembre de 2010 de la Confederación Suiza<sup>11</sup> que

» Además, en este contexto, debe tenerse en cuenta que no todos los principios podrán aplicarse analógicamente a los agentes de seguridad privada, ya que éstos no son funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, por lo que sus funciones y objetivos distan de aquellos propios de las FFAA o la PNP. «

11 [http://www.icoc-psp.org/uploads/INTERNATIONAL\\_CODE\\_OF\\_CONDUCT\\_SPA.pdf](http://www.icoc-psp.org/uploads/INTERNATIONAL_CODE_OF_CONDUCT_SPA.pdf)

complementa al Documento de Montreaux, o el Código de Conducta de Sarajevo para las empresas de seguridad privada. Pero también es necesario que las empresas privadas desarrollen protocolos de contratación y actuación en relación con aquellas empresas que les brindan servicios de seguridad, a efectos de enmarcarlo en lo señalado por los Principios Voluntarios.

El Capítulo VIII presenta un análisis del rol de las fuerzas privadas y públicas en situaciones de conflictividad, así como las posibilidades de implementación de los Principios Voluntarios. Un aspecto que vale la pena destacar en este punto es que el conocimiento existente en el Perú sobre la existencia de los Principios Voluntarios es casi nulo. En ese sentido, la adecuación normativa nacional es difícil si se tiene previsto hacerlo conforme a la relevancia que los principios puedan tener actualmente. Por ello, uno de los problemas en el conocimiento de los Principios Voluntarios en el Perú puede ser que se están agotando los esfuerzos en incluir al Estado en el proceso, sin tener en consideración que otros actores, principalmente las empresas extractivas, pueden ser los pilares sobre los cuales el Estado puede involucrarse en un momento posterior.

» *Sobre la evaluación de riesgo, según los datos recogidos en la investigación se puede afirmar que las empresas extractivas realizan esta actividad antes de iniciar sus operaciones en una región, aunque no siempre se ha tenido presente la situación contextual de las poblaciones vinculadas al proyecto.* «

Sobre la evaluación de riesgo, según los datos recogidos en la investigación se puede afirmar que las empresas extractivas realizan esta actividad antes de iniciar sus operaciones en una región, aunque no siempre se ha tenido presente la situación contextual de las poblaciones vinculadas al proyecto. En el Perú los principales factores que generan conflictos sociales están relacionados a temas ambientales o laborales, los cuales tienen raíces históricas y sociales profundas, enmarcados en situaciones de exclusión y discriminación constante hacia una gran parte de la población situada en localidades alejadas de la capital de la república o capitales de región, en las cuales se encuentran muchas de las zonas de las actividades extractivas. En ese sentido, el análisis de riesgo debe prever la relación que debe mantener la empresa con la población, no solo afectada directamente, sino con el área de influencia mayor (por ejemplo, las poblaciones de la cuenca o de las ciudades y pueblos importantes más cercanos). El vínculo constante con la población es esencial, puesto que la población va a esperar recibir un beneficio importante y tangible de la actividad extractiva, de manera que se debe prever mecanismos de diálogo constantes que expliquen los compromisos que la empresa puede asumir y los límites de su competencia al ser una empresa privada y no el Estado. Estos mecanismos deben mantener la horizontalidad en el trato y basarse en principios de igualdad y no discriminación.

Asimismo, se debe tener presente los factores de interculturalidad tanto en la toma de decisiones como en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. Por ejemplo, en algunas zonas las rondas campesinas pueden tener mucho mayor poder en la comunidad que la policía o el Ministerio Público. También se debe tener presente

el nivel de desconfianza que existe hacia las autoridades por parte de la población. Las empresas extractivas deben ver la manera de mitigar ello, puesto que la población denuncia constantemente que el Estado trabaja en el marco de los intereses de las empresas. Nuevamente la comunicación y principalmente la transparencia son esenciales. En ese sentido, los mecanismos de transparencia deben enfocarse en el público que se busca llegar, utilizando los medios de comunicación locales como la radio, puestos de información de las empresas o las asambleas comunales. También se debe tener presente la actividad extractiva pasada y los posibles daños generados por esta en la zona, incluso si éstos fueron generados por diferentes compañías. Una población que tenga la percepción de que la actividad extractiva le ha generado afectaciones será reacia de aceptar nuevas actividades en la zona. En muchas oportunidades, las poblaciones no identifican a las compañías que realizan la extracción, sino que identifican a la actividad misma en su conjunto. Además, en el caso de las empresas que ya han tenido presencia en la zona y que quieran iniciar un nuevo proyecto, sería importante diseñar algún tipo de plan de reparaciones individuales y colectivas para poder obtener la licencia social de las comunidades de la zona de influencia directa e indirecta.

Respecto a la interrelación entre las compañías y la seguridad pública existen varias actividades realizadas por las empresas extractivas que deberían cambiar para estar conformes a las directrices de los Principios Voluntarios. Entre ellas resalta la transparencia de la relación entre las empresas y la Policía Nacional, puesto que hasta el momento los convenios suscritos no son de conocimiento público ni de fácil acceso. No hay información en ningún portal público de la situación de estos convenios ni qué involucran, cuántos oficiales y suboficiales son los encargados del resguardo policial, cuál es el pago extra u otro beneficio que se les puede dar, cuáles son sus funciones o distribución. Tampoco existe conocimiento por parte de la población dentro del área de influencia directa e indirecta respecto a los contenidos de los convenios, ello profundiza el sentimiento de la privatización de la policía e incluso, la sensación que el cuidado que se hace de la propiedad de la compañía extractiva se hace fuera de ley. Se debe buscar que en el cambio que actualmente se está produciendo en el Ministerio del Interior respecto de la firma de los convenios se fomente la transparencia. En todo caso si el Ministerio del Interior no tiene un portal actualizado, las empresas extractivas de forma individual o colectiva podrían tenerlo.

Se debe mantener un vínculo más cercano con la PNP para fomentar capacitaciones en derechos humanos. La relación entre las empresas extractivas y la PNP es clara, pero no existen mecanismos institucionales en los cuales se pueda concretar acciones coordinadas para mejorar el nivel de capacitación y de capacidad de respuesta de manera transparente. La utilización de equipos de las empresas como las camionetas, son mal vistas por la población, principalmen-

» *Respecto a la interrelación entre las compañías y la seguridad pública existen varias actividades realizadas por las empresas extractivas que deberían cambiar para estar conformes a las directrices de los Principios Voluntarios. Entre ellas resalta la transparencia de la relación entre las empresas y la Policía Nacional, puesto que hasta el momento los convenios suscritos no son de conocimiento público ni de fácil acceso. «*

te porque se desconoce la razón que impulsa el uso. Por ello, si no se puede demostrar la necesidad para dar en uso estos equipos, es mejor no entregarlos, dado que puede incrementar el nivel de confrontación de la población con las fuerzas del orden. En general no se ha detectado otro tipo de uso de equipos de las empresas por parte de las fuerzas del orden, lo cual es adecuado entendiendo la creciente sensación por parte de la población sobre la privatización de la policía.

Las actividades que impidan el libre tránsito deben ser totalmente desterradas. En ese sentido, tranqueras en pistas o caminos públicos no pueden ser admitidas. Las revisiones de seguridad, en las cuales se asegura que participan también personal de la policía, no deben realizarse al menos que el camino o carretera sea de uso exclusivo de la mina y que la necesidad de seguridad de la zona custodiada así lo amerite. Si bien las zonas de propiedad de las empresas extractivas son extensas, no deben parecer que son zonas “liberadas” donde el Estado no ejerce ningún tipo de control y donde hasta la policía responde a las empresas, sensación común entre la población y autoridades entrevistadas.

» *Las actividades que impidan el libre tránsito deben ser totalmente desterradas. En ese sentido, tranqueras en pistas o caminos públicos no pueden ser admitidas.* «

En general, de las entrevistas realizadas y de los casos analizados se puede afirmar que existe un serio problema de equipamiento en la PNP. Falta equipo para enfrentar situaciones de conflictividad social y para el entrenamiento en este rubro. Asimismo, existe un problema de suministro rápido de equipos, puesto que las direcciones territoriales dependen de las direcciones regionales y a su vez estas dependen de Lima. También existe un problema de dirección coordinada entre las diferentes divisiones de la PNP y de estas con las FFAA. Por último, existe un serio problema de institucionalización de la enseñanza en derechos humanos a la PNP. En ese sentido, la creación de un centro similar al Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de las FFAA sería un avance importante. Sin embargo, las soluciones a estos problemas no deben ser asumidas de manera directa por las empresas extractivas, puesto que de hacerlo se podría incrementar la percepción de privatización de las fuerzas del orden. En ese sentido, si las empresas deciden apoyar en algún rubro como el equipamiento o la capacitación, la cooperación se debe hacer de manera transparente e informando a las poblaciones de las zonas de influencia directa e indirecta. De ser posible, es importante que representantes de la sociedad civil participen como observadores en los procesos de cooperación entre las empresas y el Estado. No debe entenderse a la sociedad civil como un foco de conflictividad al cual enfrentar, por el contrario, se la debe involucrar para que sean aliados y se disminuyan los riesgos de conflictos sociales. Sería importante que las reuniones interinstitucionales sobre seguridad (como, por ejemplo, las que suceden en el marco de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía) cuenten con participación periódica de las fuerzas del orden y de la sociedad civil.

Con respecto a la interrelación entre las compañías y la seguridad privada, en general, a pesar de existir varios vacíos normativos, existe un correcto actuar. En primer lugar, es importante la decisión de algunas empresas de desarmar a los agentes de seguridad privada. También es importante que en casos de conflictividad no sean los encargados de restablecer el orden, tarea de la PNP. La aplicación de los Principios Básicos y del Código de Conducta, al estar dirigidos a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y esta función estar reservada para la PNP o las FFAA, en principio, no involucra a las fuerzas privadas de seguridad. Sin embargo, ello no impide que estas directrices internacionales sean de conocimiento de las empresas privadas y de sus trabajadores, puesto que en casos extremos bajo determinadas circunstancias pueden requerir el utilizar estos lineamientos como referencia.

Al momento de contratar con la empresa sería relevante que los Principios Voluntarios no sean solo una mención en alguna cláusula contractual, sino que tengan un mínimo de desarrollo en los puntos de mayor relevancia a la actividad de la empresa privada. Es importante que se diseñen guías concretas de aplicación a los Principios Voluntarios y que estas sean usadas en las capacitaciones. Las capacitaciones deben ser periódicas y con un alto contenido práctico. Es importante también que exista un sistema de entrenamiento dado por agentes externos a la empresa extractiva o de seguridad, de manera que se garantice la objetividad en la evaluación de estas. Se debe fomentar que las compañías de seguridad privada y el personal de estas participen en mesas que involucren la diversidad de actores tanto de la fuerza pública, como de la sociedad civil. Del estudio realizado, se puede afirmar que el vínculo entre las fuerzas públicas y las fuerzas privadas de seguridad es casi nulo. Por otro lado, no se debe permitir, tal como se hizo mención en el caso de las fuerzas públicas, que las empresas privadas de seguridad participen en acciones que restrinjan el derecho al libre tránsito.

»» *Se deben instaurar mecanismos de denuncia para la sociedad civil que no sean intimidantes y que sean efectivos. En ese sentido, la población debe sentir que su seguridad personal no será afectada en caso que denuncie y que la compañía asumirá de manera diligente la denuncia realizada.* ««

Se deben instaurar mecanismos de denuncia para la sociedad civil que no sean intimidantes y que sean efectivos. En ese sentido, la población debe sentir que su seguridad personal no será afectada en caso que denuncie y que la compañía asumirá de manera diligente la denuncia realizada. Además, estos mecanismos de denuncia para ser accesibles deben adecuarse a las circunstancias propias de cada región (idioma, distribución geográfica de las poblaciones, respeto de mecanismos tradicionales de denuncia e instituciones tradicionales encargadas de recibirlas, vínculo con medios de comunicación locales entre otras).

El informe concluye con algunas recomendaciones a los diferentes actores (Estado, empresas extractivas, empresas de seguridad privada), para el mejor cumplimiento de los Principios Voluntarios y respecto a la importancia de su implementación en el Perú.



## » Introducción

La seguridad ciudadana es uno de los temas de mayor relevancia a nivel mundial y especialmente, en América Latina. Así lo ha señalado la CIDH en su informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos,<sup>12</sup> poniendo de relieve que la inseguridad constituye una preocupación creciente, cuya búsqueda de solución ha generado serias transformaciones en las sociedades latinoamericanas. En ese sentido, si bien la seguridad ciudadana “frente al delito o a la violencia interpersonal o social,<sup>13</sup> no es un derecho humano consagrado en ningún instrumento internacional jurídicamente vinculante, puede entenderse derivado de la obligación de los Estados de garantizar la seguridad de la persona en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asimismo, a decir de la CIDH “la base de las obligaciones exigibles al Estado se encuentra en un plexo normativo que exige la garantía de los derechos particularmente afectados por conductas violentas o delictivas, cuya prevención y control es el objetivo de las políticas sobre seguridad ciudadana”.<sup>14</sup> Dada su importancia y la necesidad para una adecuada forma de vida para la población en general, es necesario entender la seguridad desde una perspectiva de derechos humanos, y no solo como un producto. Dado que ningún tratado de Derecho internacional recoge a la seguridad como derecho autónomo, su contenido y protección debe darse por medio de la interpretación entre diversos derechos vinculados a esta figura, como son la vida, la integridad, la libertad, las garantías procesales y el derecho al uso pacífico de los bienes, entre otros, que deben ser garantizados a todas las personas sin distinción.<sup>15</sup> Es más, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú cabría preguntarse si es posible conceptualizar a la seguridad ciudadana como un servicio público, en la medida que cumple las características de esencialidad, necesaria continuidad, regularidad en la calidad y accesibilidad.<sup>16</sup>

»» *Dada su importancia y la necesidad para una adecuada forma de vida para la población en general, es necesario entender la seguridad desde una perspectiva de derechos humanos, y no solo como un producto.* ««

12 CIDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. OEA/Ser.LV/II. Doc. 57. 31 de diciembre de 2009. párr. 3. A efectos del presente estudio se utilizará el término “seguridad ciudadana” en atención a las consideraciones de la CIDH en dicho informe (al respecto ver párr. 21 y ss.).

13 Ibid., párr. 18.

14 Ibid., párr. 18.

15 CIDH. Op. Cit. párr. 18.

16 De acuerdo con el Tribunal Constitucional existen una serie de elementos que en conjunto permiten caracterizar, en grandes rasgos, a un servicio como público y en atención a los cuales, resulta razonable su protección como bien constitucional de primer orden y actividades económicas de especial promoción para el desarrollo del país. Estos son: a) Su naturaleza esencial para la comunidad; b) La necesaria continuidad de su prestación en el tiempo; c) Su

Así, al igual que ocurre con otros servicios prestados por el Estado, este debe garantizar a las personas el derecho a la seguridad. Sin embargo, los problemas estructurales en las fuerzas estatales encargadas de la satisfacción de la seguridad ciudadana, así como el contexto de creciente inseguridad, ha motivado la proliferación de empresas de seguridad privada, así como la oferta de seguridad informal, en muchas circunstancias provista por personas naturales.<sup>17</sup> Este deber se condice con la conceptualización de servicios públicos, en el sentido que no es definitorio de dicho concepto la titularidad estatal, sino la obligación de garantizar la prestación. No obstante, esta situación no es contraria a la conceptualización de servicios públicos, en el sentido que no es definitorio de dicho concepto la titularidad estatal, sino la obligación de garantizar la prestación del servicio, por tratarse de actividades económicas de especial relevancia para la satisfacción de necesidades públicas; y en ese sentido, resulta indistinto si la gestión la tiene un privado o la ejerce el propio Estado.<sup>18</sup> Considerando algunas cifras, en la región latinoamericana y el Caribe se registró entre los años 1990 y 2005 un crecimiento del 8% en el negocio de la seguridad privada, con una existencia de 1,600.000 guardias de seguridad aproximadamente (calculándose además que unos 2 millones de personas trabajarían en el rubro de forma informal).<sup>19</sup>

» Al entendiéndose desde una perspectiva de derechos humanos, la seguridad debe ser otorgada a todas las personas y no puede ser un privilegio de solo algunos. «

Al entendiéndose desde una perspectiva de derechos humanos, la seguridad debe ser otorgada a todas las personas y no puede ser un privilegio de solo algunos. De esta manera, el que existan empresas prestadoras del servicio de seguridad no modifica el rol del Estado, que en el marco del deber de garantía de los derechos humanos, debe velar por un lado, porque estas empresas cumplan ciertos estándares en materia de derechos humanos, y por otro debe asegurar que este servicio llegue a todas las personas, incluso a aquellas que no puedan costear un servicio de seguridad privada.<sup>20</sup> Asimismo, es importante tener presente que, tal como lo ha señalado la CIDH, la seguridad privada no complementa o reemplaza a la seguridad brin-

---

naturaleza regular, es decir, que debe mantener un estándar mínimo de calidad; y d) La necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad. STC 00034-2004-AI, fundamento 40.

17 UNLIREC. Memoria y Conclusiones de la Consulta Regional de Expertos sobre Seguridad Privada y Estado de Derecho. Lima: Naciones Unidas. 201, p. 3.

18 STC 00034-2004-AI, fundamento 41.

19 UNLIREC. Control y Regulación de las Empresas de Seguridad Privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo. Lima: Naciones Unidas. 2011, pp. 3-4.

20 De acuerdo con el Tribunal Constitucional, cuando el Estado –en ejercicio de su libre configuración política–, haya concedido u autorizado la gestión del servicio a los particulares, debido a objetivos de orden económico tales como lograr una mayor eficiencia en la prestación, ello no le resta capacidad de intervención, pues la garantía de disfrute efectivo de los servicios públicos es una obligación frente a la cual el Estado no puede verse ajeno; de ahí que aun subsista el deber estatal de garantizarlo, regularlo y vigilarlo, dada su naturaleza esencial y continua para toda la población. STC 00034-2004-AI, fundamento 42.

dada por el Estado. La finalidad de estas empresas será brindar servicios de seguridad o custodia de bienes y valores (protección de la propiedad), pero de ninguna manera complementan la función del Estado en materia de seguridad ciudadana, ya que la garantía de los derechos humanos vinculados a éste son indelegables.<sup>21</sup>

En este sentido, resulta pues necesario determinar los puntos de contacto entre el deber de brindar seguridad por parte del Estado, y los servicios de seguridad privada prestados por algunas empresas, de manera que los derechos humanos no se vean afectados.<sup>22</sup> Este enfoque de derechos humanos en las funciones de las empresas no es privativo de la seguridad privada. La relevancia, cada vez mayor, de esta perspectiva ha llevado a la ONU a designar en julio de 2005 a John Ruggie como “Representante Especial del Secretario General para la cuestión de Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y otras Empresas”. Este tuvo como primer objetivo identificar y aclarar las normas y prácticas existentes relativas a los derechos humanos y las empresas. Posteriormente, se le invitó a realizar ciertas recomendaciones, producto de lo cual presentó los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”.<sup>23</sup> En este marco, las tres obligaciones que se fundan como pilares para velar por el cumplimiento son: (i) el deber de los Estados de proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas; (ii) la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos; y (iii) el derecho al acceso a un marco adecuado para la reparación de las víctimas mediante mecanismos tanto judiciales como extrajudiciales. Este marco de principios no vinculantes ha sido un paso importante para la inserción de las empresas en el ámbito de los derechos humanos como sujetos con derechos y obligaciones y son plenamente aplicables en el ámbito de la seguridad privada.

»» En este sentido, resulta pues necesario determinar los puntos de contacto entre el deber de brindar seguridad por parte del Estado, y los servicios de seguridad privada prestados por algunas empresas, de manera que los derechos humanos no se vean afectados. ««

21 CIDH. Op. Cit. Párr 73.

22 Dada la propia evolución del Derecho internacional, los primeros instrumentos internacionales referidos a seguridad y derechos humanos se encontraban dirigidos a agentes del Estado. Siendo así, el 17 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Imponer la Ley (Resolución 34/169 de la Asamblea General de la ONU). Dicho código señala una serie de obligaciones que los funcionarios encargados de imponer la ley, es decir, quienes ejercen función policial, deben cumplir con obligaciones como el correcto uso de la fuerza, la protección de la dignidad humana, la prohibición de tortura, entre otras. Además, con respecto al uso de la fuerza, la ONU también ha elaborado los Principios Básicos sobre el Uso de la Fuerza y Armas de Fuego para los Funcionarios Encargados de Imponer la Ley (Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990. Dichos principios elaboran un conjunto de directrices para proteger los derechos humanos de la población en general, de manera que el uso de las armas de fuego sea solo cuando las circunstancias del caso así lo ameriten.

23 [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf)

Asimismo, superando la mirada estrictamente interestatal del Derecho internacional, existen instrumentos internacionales más recientes (aunque no vinculantes), que tienen presente las obligaciones de las empresas y de la sociedad civil en esta temática.<sup>24</sup> De manera específica en el ámbito de la seguridad, los Principios Voluntarios<sup>25</sup> se erigen como el instrumento más completo. Estos principios buscan que las empresas (principalmente extractivas), los Estados y la sociedad civil colaboren para mantener adecuados estándares en derechos humanos con respecto a la seguridad, tanto pública como privada. Dichos principios se sustentan en tres pilares: (i) la evaluación del riesgo en el ambiente operativo de las compañías; (ii) las interacciones entre las compañías y la seguridad pública; y (iii) las interacciones entre las compañías y la seguridad privada. Este documento ha sido un paso importante para recoger las directrices que las empresas deben seguir de manera conjunta con el Estado y la sociedad civil, incorporando normas de *soft law* de Naciones Unidas como el Código de Conducta y los Principios Básicos.

» El objetivo del documento es esclarecer las obligaciones jurídicas que involucran a las empresas militares y de seguridad privadas en el marco del DIH y el DIDH. «

Otro instrumento internacional de suma importancia respecto a la temática sobre derechos humanos y seguridad, es el Documento de Montreux<sup>26</sup>. El objetivo del documento es esclarecer las obligaciones jurídicas que involucran a las empresas militares y de seguridad privadas en el marco del DIH y el DIDH. Para ello se divide en dos partes. La primera, recoge las obligaciones internacionales para los Estados, así como para las empresas militares y de seguridad privada y su personal; la segunda, recoge un conjunto de buenas prácticas que ayudan a dilucidar cómo es que se deben cumplir las obligaciones antes señaladas. El Documento de Montreux, a diferencia de los Principios Voluntarios, se centra en las empresas de seguridad

24 A manera de ejemplo se puede mencionar el Pacto Global, adoptado el 25 de julio de 2000, cuyo objetivo es alinear los negocios internacionales con diez principios en cuatro áreas temáticas: los derechos humanos, trabajo, medioambiente y anticorrupción. En el mismo sentido, se encuentran las Líneas Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para Empresas Multinacionales, que buscan, entre otros fines, garantizar que las actividades de las empresas se desarrollen en armonía con las políticas públicas; fortalecer la base de confianza mutua entre las empresas y las sociedades en las que desarrollan su actividad; y potenciar la contribución de las empresas multinacionales al desarrollo sostenible. Estos lineamientos forman parte de un instrumento más amplio y equilibrado de derechos y obligaciones —la Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales— y continúa siendo el documento multilateral más importante en varios aspectos de la responsabilidad corporativa y el papel de la inversión internacional. Al respecto ver SALMON (coord.). La progresiva incorporación de las empresas multinacionales en la lógica de los derechos humanos. Lima: Konrad Adenauer Stiftung / IDEHPUCP, 2012.

25 Adoptados el 19 de diciembre de 2000.

26 Resultado de una iniciativa promovida por Suiza y el Comité Internacional de la Cruz Roja desde 2006 y que se hizo público el 17 de septiembre de 2008. El Documento también fue publicado por la Asamblea de las Naciones Unidas como anexo de la carta enviada por el representante de Suiza ante la ONU. Resolución A/63/467-S/2008/636. 6 de octubre de 2008.

actúan en contextos de conflictos armados, por lo que tiene una perspectiva principalmente de DIH.<sup>27</sup>

Asimismo, la búsqueda de un instrumento vinculante a los Estados para exigir a las empresas de seguridad el cumplimiento de estándares de derechos humanos, ha llevado al Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Utilización de Mercenarios como Medio de Violar los Derechos Humanos y Obstaculizar el Ejercicio del Derecho de los Pueblos a la Libre Determinación, a la elaboración de un “Proyecto de Convención sobre las Empresas militares y de seguridad privada”<sup>28</sup>. Dentro de los propósitos de este proyecto se encuentra el reafirmar la responsabilidad del Estado en el monopolio legítimo del uso de la fuerza, definir las funciones que el Estado no podría delegar a las empresas, y señalar lineamientos referidos al uso de la fuerza, entre otros. Además es importante resaltar que su aplicación se daría tanto en circunstancias de paz como de conflicto armado, conforme a su artículo 3.3.<sup>29</sup>

A nivel jurisprudencial, el Derecho internacional de los derechos humanos aún no ha generado un progreso importante en esta materia. Sin embargo, ya existen los primeros indicios de que casos relacionados a la seguridad y derechos humanos se estarán analizando en un futuro cercano en estos tribunales. Un ejemplo de ello es la demanda de la CIDH ante la CortelDH en el caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador, en la cual se denunciaron abusos contra el derecho a la vida de pobladores de dicho pueblo indígena tanto por parte de las fuerzas públicas como de fuerzas

»» *A nivel jurisprudencial, el Derecho internacional de los derechos humanos aún no ha generado un progreso importante en esta materia.* ««

27 Es documento se complementa con el Código de Conducta para Proveedores de Seguridad Privada (adoptado el 9 de diciembre de 2010), también promovido por Suiza, que dispone que las empresas que se adhieran a este reconocerán lo establecido en el Documento de Montreux, así como en el marco de los Principios de Ruggie. Es importante señalar, además, que este instrumento no centra su uso a casos de conflictos armados, por lo que sus directrices sobre uso de la fuerza, detenciones, prohibición de realizar actos de tortura, control de armas, entre otras, son aplicadas también en contextos de paz.

28 Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. 5 de julio de 2010. A/HRC/15/25.

29 Por otro lado, el Proyecto estipula un conjunto de definiciones de gran relevancia para entender el fenómeno de la seguridad y los derechos humanos en el ámbito privado. De esta manera, es importante resaltar la definición que se hace con respecto a las empresas militares o de seguridad privada, por las que, conforme al proyecto, se debe entender toda “entidad empresarial que preste servicios militares y/o de seguridad remunerados por medio de personas físicas y/o jurídicas”. Otra definición importante para el estudio que aquí se presenta es la relacionada a los servicios de seguridad, por la que se entenderá “la guardia y protección armadas de edificios, instalaciones, propiedades y personas, cualquier tipo de transferencia de conocimientos con aplicaciones en los ámbitos de la seguridad y la policía, el desarrollo y la aplicación de medidas de seguridad de la información y otras actividades conexas.” En general, se puede concluir que el proyecto es una iniciativa de gran relevancia que demuestra la importancia cada vez mayor de regular desde el ámbito del Derecho internacional las actuaciones de las empresas privadas de seguridad para la protección de los derechos humanos.

privadas que protegían a empresas extractivas<sup>30</sup>. Si bien la CorteIDH no se pronunció al respecto, como ha ocurrido con anteriores estándares de protección de derechos humanos, la sola denuncia ha demostrado que los estándares de seguridad cada vez están más cerca de ser empleados por las cortes internacionales de derechos humanos. Ello solo corrobora que el enfoque de derechos es cada vez más importante para poder entender de manera adecuada el concepto de seguridad, ya sea que esta sea provista por fuerzas públicas o privadas.

En el Perú este enfoque aún se encuentra en construcción y, pese a los avances, presenta una serie de dificultades para su total aplicación. En consecuencia, es necesario profundizar la investigación y aplicación de estos estándares a nivel nacional. Ello se debe a que existe un contexto caracterizado por distintas clases de violencia dentro de las cuales destacan los conflictos sociales que atentan, claramente, con la seguridad de diferentes actores de la sociedad. Existen diversos factores que generan esta conflictividad y riesgo para la seguridad de las personas. Entre estos factores se pueden resaltar la debilidad y falta de legitimidad de las autoridades del Estado, la desconfianza de la población frente a las actividades extractivas, así como la falta de consenso respecto al manejo de los bienes naturales entre las poblaciones locales y el Estado. Según el último Reporte de Conflictos sociales N° 108 de la Defensoría del Pueblo, existen 165 conflictos activos y 57 conflictos latentes, donde el 66.2%, es decir 147 casos, se tratan de conflictos socioambientales.<sup>31</sup>

» En el Perú este enfoque aún se encuentra en construcción y, pese a los avances, presenta una serie de dificultades para su total aplicación. En consecuencia, es necesario profundizar la investigación y aplicación de estos estándares a nivel nacional. «

Esta situación de violencia producto de los conflictos sociales latentes enfrenta a varios sectores de la sociedad peruana que difieren con respecto a las medidas que se deben tomar y el papel que el Estado debe cumplir. Por ejemplo, el 11 de marzo de 2013, por medio de la audiencia temática “Derechos humanos y protesta social en Perú”<sup>32</sup> diferentes organizaciones,<sup>33</sup> entre ellas algunas que representan intereses de comunidades campesinas y nativas, denunciaron ante

30 CIDH. Demanda ante la Corte IDH caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros Vs. Ecuador. párrs. 164-189.

31 Defensoría del Pueblo <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php?sec=1&pag=1>

32 Las audiencias temáticas o de carácter general son un mecanismo existente en el reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (órgano de DDHH de la OEA) que permite a la persona o colectivo que la solicita, exponer una situación de presunta violación de derechos humanos. En dicha audiencia, si lo desea, participa el gobierno del Estado en cuestión y hace sus descargos. No es un mecanismo contencioso, ni un juicio, solo un mecanismo para presentar información. Este mecanismo se encuentra regulado en el artículo 66 del reglamento de la CIDH. La audiencia se encuentra disponible en: [http://www.youtube.com/watch?v=ak7N8dfK7SI&list=PLkh9EPEuEx2st1\\_I-W6cr0o3oH9DxBSDc](http://www.youtube.com/watch?v=ak7N8dfK7SI&list=PLkh9EPEuEx2st1_I-W6cr0o3oH9DxBSDc). (La parte referida a la privatización de la PNP se encuentra a partir del de los 5:49 minutos).

33 Audiencia solicitada por el Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (GRUFIDES), la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. (CEJIL) y la Fundación Ecuémica para el Desarrollo y la Paz (FEDEPAZ).

la CIDH la *privatización de la Policía*. La denuncia se sustenta en la acusación de que actualmente la Policía Nacional solo ejerce su accionar en pro de los fines que tienen las empresas extractivas. Durante el trabajo de campo realizado en el marco de este estudio, se ha podido recoger las opiniones de diversos actores del Estado y de la sociedad civil, que manifiestan declaraciones similares a lo enunciado en la audiencia ante la CIDH. En este sentido, la privatización de las fuerzas policiales y armadas a través de convenios con las empresas extractivas para garantizar la seguridad de estas a cambio de incentivos económicos, ha sido uno de los temas más cuestionados.<sup>34</sup> Por otro lado, los conflictos sociales no solo son un foco de peligro para la vida, integridad y libertad de grupos organizados de la sociedad civil, puesto que, también se han presentado vulneraciones a derechos humanos a las fuerzas del orden,<sup>35</sup> al personal de las empresas extractivas y a terceros ajenos al conflicto.<sup>36</sup> A ello se suma alteraciones del orden público como protestas no pacíficas o cierre de carreteras, las cuales se han vuelto comunes en los últimos años.

Además, la falta de presencia del Estado en determinadas zonas, así como el pluralismo cultural y jurídico existente, ha conllevado a la creación y fortalecimiento de figuras como las rondas campesinas. En ese sentido, las rondas campesinas son una “forma extendida de institución comunal andina que ejerce funciones de gobierno local, justicia, desarrollo local, interlocución con el Estado y articulación supra-local”<sup>37</sup>. El grado de expansión e importancia que las rondas han alcanzado en el territorio nacional las ha transformado en actores de suma importancia, tanto así, que el pleno jurisdiccional penal de 2009<sup>38</sup> les otorgó la potestad jurisdiccional en base a la interpretación del artículo 149 de la Constitución<sup>39</sup>. Si bien pueden ser una de las instituciones con mayor legitimidad en ciertos lugares del Perú, también enfrentan denuncias de abuso de poder, incluso frente a los propios pobladores de las comunidades que dicen proteger<sup>40</sup>. Las rondas campesinas, al ser actores de las zonas rurales de la sociedad peruana, suelen tener presencia importante en los lugares donde se realizan actividades extractivas.

»... las rondas campesinas son una “forma extendida de institución comunal andina que ejerce funciones de gobierno local, justicia, desarrollo local, interlocución con el Estado y articulación supra-local”. «

34 Sobre este punto ver entrevista a Jorge Luis Gutiérrez Senisse, del Frente Policial de Cajamarca. Disponible en < [http://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=q9YzE0FpMVM](http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=q9YzE0FpMVM) >> . Consultado el 6 de marzo de 2013.

35 <http://elcomercio.pe/actualidad/1422706/noticia-director-pnp-tengo-113-policias-heridos-espinar>

36 <http://peru21.pe/impresia/ronderos-retienen-24-horas-geologos-2106672>

37 YRIGROYEN FAJARDO. Loc. Cit.

38 ACUERDO PLENARIO N° 1-2009/CJ-116. 13 de noviembre de 2009.

39 SALMÓN, Elizabeth (Coordinadora). La Consulta previa, libre e informada en el Perú: hacia la inclusión del interés indígena en el mundo de los derechos humanos. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Fundación Konrad Adenauer. Agosto, 2012. p. 87.

40 <http://www.noticiasser.pe/08/02/2012/cajamarca/denuncian-que-rondas-campesinas-de-canaris-estarian-cometiendo-abusos>

» *... en el Perú existe un conjunto de factores que conlleva a que las actividades extractivas presenten serios problemas de seguridad al momento de desarrollar sus actividades.* «

En ese sentido, actualmente en el Perú existe un conjunto de factores que conlleva a que las actividades extractivas presenten serios problemas de seguridad al momento de desarrollar sus actividades. Entender la seguridad desde un enfoque de derechos humanos permite poder resolver estos problemas teniendo presente no solo soluciones a corto plazo, sino que conlleva entender los diversos factores legales, sociales, históricos y culturales que generan que en la actualidad existan serias afectaciones a derechos y libertades fundamentales. Por ello, el presente informe tiene como objeto realizar un diagnóstico nacional sobre la situación de la seguridad y el respeto a los derechos humanos, orientado de manera particular al análisis de esta situación en el sector extractivo del país teniendo como eje central las directivas señaladas por los Principios Voluntarios. Para cumplir este propósito, se ha revisado legislación nacional e internacional sobre uso de la fuerza por parte de agentes del Estado y empresas de seguridad privada. Asimismo, se ha realizado 38 entrevistas en profundidad a actores estatales, empresas de seguridad privada y sociedad civil organizada en tres zonas del Perú con presencia de empresas extractivas (Cajamarca, Cusco y Moquegua), y en la ciudad de Lima.

## » I. Seguridad pública: Policía Nacional del Perú y Fuerzas Armadas

### 1.1. Funciones, capacidades, protocolos y otros

#### 1.1.1. Policía Nacional del Perú

Diversas normas – con distintos rangos - establecen las funciones y capacidades de la PNP en relación con el control del orden interno, sobre todo, en relación con situaciones de conflictividad social. Algunas de estas normas, emitidas mediante Decreto Legislativo, han sido recientemente promulgadas, por lo que queda pendiente la expedición de reglamentos y normas de menor rango, lo que podría modificar el panorama normativo presentado en los próximos meses. Hecha esta atinencia, repasemos cuales son las normas aplicables a la labor policial.

Así, una primera referencia se encuentra en el artículo 166 de la Constitución Política del Perú, que establece que

»» *La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras*”.<sup>41</sup> ««

»» *Algunas de estas normas, emitidas mediante Decreto Legislativo, han sido recientemente promulgadas, por lo que queda pendiente la expedición de reglamentos y normas de menor rango, lo que podría modificar el panorama normativo presentado en los próximos meses.* ««

En forma complementaria la Ley de la Policía Nacional del Perú, recientemente promulgada mediante el Decreto Legislativo N° 1148,<sup>42</sup> establece en su artículo 2 que la PNP es una institución del Estado dependiente del Ministerio del Interior, con autonomía administrativa

41 Al respecto el Tribunal Constitucional ha precisado que el cumplimiento de las finalidades descritas en el artículo 166 de la Constitución se debe efectuar con estricta sujeción, garantía y respeto a los derechos humanos, obligación que se deriva del artículo 44 de la Constitución, toda vez que la PNP, como entidad del Estado, también debe garantizar la plena vigencia de los derechos fundamentales. El artículo 167 de la Constitución precisa que tanto las FFAA como la PNP tienen como Jefe Supremo al Presidente de la República, lo que permite considerar que esta debe integrar la estructura orgánica del Poder Ejecutivo. Por su parte, el artículo 169° de la Constitución señala que la PNP y las FFAA no son deliberantes y están subordinadas al poder constitucional. STC 0022-2004-AI/TC, fundamento 45.

42 Publicado el 11 de diciembre de 2012. Deroga la Ley N° 27238, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú. Pendiente de reglamentación.

y operativa.<sup>43</sup> Asimismo, el artículo 9 señala que esta institución tiene competencia, entre otras materias, sobre orden interno, orden público y seguridad ciudadana, así como la garantía del cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado.

Para cumplir con estas competencias, la Policía Nacional del Perú tiene, entre otras, las siguientes funciones vinculadas al mantenimiento del orden interno:<sup>44</sup>

- a) Garantizar, mantener y restablecer el orden público.
- b) Garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado.
- c) Mantener la paz, seguridad, tranquilidad y orden público.
- d) Velar por la seguridad de los bienes y servicios públicos, en coordinación con las entidades estatales correspondientes.

Asimismo, son las atribuciones que tiene el cuerpo policial:<sup>45</sup>

- a) Intervenir cuando el ejercicio de la función policial así lo requiera. La función policial es permanente, por considerar que sus efectivos se encuentran de servicio en todo momento y circunstancia.
- b) Intervenir como mediador en los casos de conflictos que no constituyan delitos perseguibles de oficio.
- c) Poseer, portar y usar armas de fuego, de conformidad con la Constitución y la ley.

### **1.1.1.1 Estructura orgánica y línea de mando**

La PNP cuenta con una Dirección de Educación y Doctrina que se encarga de la determinación de objetivos y políticas del Sistema Educativo Policial. Este sistema está compuesto por el Instituto de Altos Estudios Policiales – dirigido a coroneles para que realicen estudios en orden interno y desarrollo policial -, la Escuela Superior de Policía – que brinda los estudios para oficiales de Estado Mayor -, la Escuela de Capacitación y Especialización Policial – encargada de la capacitación y especialización del personal policial – y las Escuelas de Oficiales y Técnico Superior (las cuales forman a los futuros oficiales y suboficiales, respectivamente) para comenzar su carrera policial. La educación policial se rige actualmente por el Decreto Legislativo N° 1151, Ley del Régimen Educativo de la Policía Nacional del Perú, que se encuentra pendiente de reglamentación.

De acuerdo con el artículo 14 del Decreto Legislativo N° 1148, la PNP tiene la siguiente estructura orgánica:

» La PNP cuenta con una Dirección de Educación y Doctrina que se encarga de la determinación de objetivos y políticas del Sistema Educativo Policial. «

43 De acuerdo con la Ley N° 29334, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, la PNP se ubica al interior del Vice Ministerio de Orden Interno.

44 Decreto Legislativo N° 1148, artículo 10.

45 Decreto Legislativo N° 1148, artículo 11.

- 1) Alto Mando<sup>46</sup>
  - 1.1. Director General
  - 1.2. Jefe de Estado Mayor General
  - 1.3. Inspector General
- 2) Órganos de Línea y Desconcentrados<sup>47</sup>
  - 2.1) Dirección Nacional de Operaciones Policiales<sup>48</sup>
  - 2.2) Direcciones Ejecutivas<sup>49</sup>
  - 2.3) Regiones y Frentes Policiales
- 3) Órganos de Administración Interna
  - 3.1) Dirección Nacional de Gestión Institucional
  - 3.2) Direcciones Ejecutivas
- 4) Órganos de Apoyo
- 5) Órgano de Control Institucional
- 6) Órgano de Defensa Legal
- 7) Órganos Consultivos

En relación con la cadena de mando, las categorías, jerarquías y grados del personal policial son establecidos mediante el Decreto Legislativo N° 1149, Ley de la carrera y situación del personal de la PNP.<sup>50</sup> En lo que respecta a los Oficiales de Armas, es decir, quienes hacen carrera policial luego de haber egresado de la Escuela de Oficiales, el orden en las categorías es el siguiente, en forma descendente: Teniente General, General, Coronel, Comandante, Mayor, Capitán, Teniente, Alférez. En el caso de los Suboficiales de Armas, quienes hacen carrera luego de salir de la Escuela de Suboficiales, el orden es el siguiente: Suboficial Superior, Suboficial Brigadier, Suboficial Técnico de Primera, Suboficial Técnico de Segunda, Suboficial Técnico de Tercera, Suboficial de Primera, Suboficial de Segunda y Suboficial de Tercera.

»» En relación con la cadena de mando, las categorías, jerarquías y grados del personal policial son establecidos mediante el Decreto Legislativo N° 1149, Ley de la carrera y situación del personal de la PNP. ««

46 Conformado por el Director General, el Jefe del Estado Mayor General y el Inspector General. Decreto Legislativo N° 1148, artículo 15.

47 Los órganos de línea cumplen funciones operativas para el cumplimiento de la finalidad fundamental de la PNP. Están conformados por la Dirección Nacional de Operaciones Policiales y las Direcciones Ejecutivas. Los órganos desconcentrados están encargados del cumplimiento de la finalidad fundamental de la PNP a nivel territorial. Están conformados por las Regiones, las Direcciones Territoriales y los Frentes Policiales. Decreto Legislativo N° 1148, artículos 29 y 32.

48 La Dirección Nacional de Operaciones Policiales es el órgano de carácter técnico y ejecutivo, encargado de planear, comandar y supervisar las operaciones policiales. Tiene bajo su comando a las Direcciones Ejecutivas de Línea, las Regiones y los Frentes Policiales. Tiene competencia nacional. Decreto Legislativo N° 1148, artículo 30.

49 Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana, Dirección Ejecutiva de Criminalística, Dirección Ejecutiva de Seguridad Integral, Dirección Ejecutiva de Fuerzas Especiales, Dirección Ejecutiva de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia, Dirección Ejecutiva Contra el Terrorismo, Dirección Ejecutiva Antidrogas, Dirección Ejecutiva de Tránsito y Seguridad Vial, Dirección Ejecutiva de Turismo y Medio Ambiente. Decreto Legislativo N° 1148, artículo 31.

50 Publicado el 11 de diciembre de 2012. Deroga la Ley 28857, Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú y sus modificatorias.

El personal de armas ejercerá sus labores en especialidades funcionales, dentro de las que se encuentran orden interno y seguridad ciudadana, seguridad integral e investigación criminal.

### 1.1.1.2 Regulación de uso de la fuerza

A diferencia del caso de las FFAA, que como se verá más adelante, cuentan con el Decreto Legislativo N° 1095, que regula el uso de la fuerza de este cuerpo en diferentes situaciones de alteración del orden público, la PNP no cuenta con una norma con rango de ley que establezca disposiciones similares. La antigua Ley orgánica de la PNP, Ley N° 27238, recogía en su texto a los Principios Básicos, dando así rango legal a un instrumento de *soft law*. No obstante, con la derogación de dicha norma y la aprobación del Decreto Legislativo N° 1148, se ha dejado un vacío sobre dicha regulación.

Cabe señalar que el 22 de agosto de 2011 el despacho del congresista Octavio Salazar Miranda presentó el Proyecto de Ley N° 081-2011-CR “Ley que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú”.<sup>51</sup> El 3 de mayo de 2012 la propuesta fue aprobada en el pleno del Congreso. No obstante, el 29 de mayo de dicho año, el Poder Ejecutivo observó dicha propuesta. A pesar de ello, el 18 de junio de 2012 la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y lucha contra las Drogas del Congreso de la República aprobó por mayoría un dictamen de insistencia.

Si bien, como señala COMISEDH,<sup>52</sup> resulta positivo contar con una norma que regule el uso de la fuerza por parte de la PNP, la propuesta presentada en el Proyecto N° 081-2011-CR presenta algunos aspectos cuestionables. Entre ellos destacan:

» El artículo 7.2.3 del proyecto aprobado con dictamen de insistencia, establece que el disparo de arma de fuego tiene por objeto neutralizar a quien ejerza una agresión que ponga en riesgo la vida, integridad o libertad. De la policía o de terceros.«

- **Autoriza el uso de fuerza letal cuando se pone en riesgo el derecho a la libertad personal:** El artículo 7.2.3 del proyecto aprobado con dictamen de insistencia, establece que el disparo de arma de fuego tiene por objeto neutralizar a quien ejerza una agresión que ponga en riesgo la vida, integridad o libertad. De la policía o de terceros. Esta disposición contraviene el artículo 3 del Código de Conducta, que señala en sus comentarios que el uso de armas de fuego debe ser excepcional, empleándose cuando el presunto delincuente ejerza resistencia armada o ponga en peligro la vida de otras personas. En el mismo sentido el artículo 9 de los Prin-

51 El 30 de noviembre de 2011 se publicó en El Peruano la Resolución Ministerial N° 1226-2011-IN/0105 por la cual el Ministerio del Interior creaba una Comisión para elaborar proyecto de ley sobre la misma temática. Dicha Comisión estuvo integrada por el CICR. El proyecto se elaboró, pero nunca fue presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso. Cuando se entrevistó el Ministro del Interior, Wilfredo Pedraza sobre el particular, éste señaló no tener conocimiento de dicho proyecto.

52 COMISEDH. Preocupante situación de riesgo para los ciudadanos: peligrosa iniciativa legislativa sobre uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú. Disponible en <https://docs.google.com/a/pucp.pe/file/d/0B-rbK4KoeSZ-3ME9RLUNKanZPU0E/edit?pli=1>

principios Básicos establece que las armas de fuego se emplearán solo en caso de defensa propia o de peligro a otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves. Es decir, el estándar de estos instrumentos solo autoriza el uso de fuerza letal cuando se presente una amenaza al derecho a la integridad o vida de terceros o del propio cuerpo policial.

- **Permite el uso de armas de fuego u otro medio:** El artículo 7.2.3 dispone que el uso de fuerza letal incluye el disparo de arma de fuego u otro medio, con lo cual deja abierta la posibilidad de utilizar otro tipo de fuerza letal. Ello contraviene el principio básico 11.c), que establece la prohibición del uso de armas que causen lesiones no deseadas o signifiquen un riesgo injustificado.
- **Cláusula de exención de responsabilidad:** El artículo 7.b.3 establece que no es punible penalmente la acción de la PNP que hizo uso de la fuerza letal de acuerdo con lo establecido en la presente ley. Esta disposición dejaría abierta una ventana a la impunidad de los efectivos policiales.

En este escenario, a la fecha la PNP cuenta con un Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial (en adelante, el “Manual”),<sup>53</sup> que establece procedimientos y técnicas de intervención policial, alineadas a los principios del DIDH, el Código de Conducta y los Principios Básicos. Asimismo, se ha elaborado una Cartilla para el personal policial que participa en operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público.<sup>54</sup>

En relación con el uso de la fuerza, el Manual dispone como regla general que en las intervenciones policiales para controlar una multitud y restablecer el orden público no se podrá utilizar armas de fuego, a menos que exista una amenaza inminente de muerte o de lesión grave contra los efectivos policiales u otros ciudadanos, y cuando resulten ineficaces otros medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Además, en momentos previos al empleo de la fuerza, los efectivos policiales deben transmitir una clara advertencia de su intención de utilizar su arma de reglamento. En ningún caso se podrá invocar circunstancias extraordinarias o la existencia de un estado de emergencia para justificar el quebrantamiento de las anteriores disposiciones.<sup>55</sup>

Para cumplir este marco general, el Manual precisa que los efectivos policiales, para el cumplimiento del servicio que brindan a la sociedad, deben contar con un equipamiento básico, en particular, equipo no letal. No obstante, como se señalará, existe un déficit de

»» *En relación con el uso de la fuerza, el Manual dispone como regla general que en las intervenciones policiales para controlar una multitud y restablecer el orden público no se podrá utilizar armas de fuego, a menos que exista una amenaza inminente de muerte o de lesión grave contra los efectivos policiales u otros ciudadanos, y cuando resulten ineficaces otros medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria.* ««

53 Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 1452-2006-IN, publicada el 12 de junio de 2006.

54 Aprobada por Resolución Ministerial N° 033-2009-IN/0103.1 de 17 de julio de 2009.

55 Para mayor análisis sobre el Manual revisar: DEFENSORIA DEL PUEBLO, Violencia en los Conflictos Sociales. Informe Defensorial N° 156, Lima: Defensoría del Pueblo, 2012. pp. 77-80

este equipo en las fuerzas policiales. Además, el Manual precisa que existen unidades policiales que, por la naturaleza de su función, requerirán equipamiento adicional (casco protector, máscara anti gas, protectores corporales, escudos, escopetas lanza gas, etc.). El Manual establece que el uso de armas de fuego es excepcional, por lo que solo podrán utilizarse cuando sea estrictamente insalvable para proteger una vida en los siguientes casos:

- a) En defensa propia o de otras personas en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves;
- b) Evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida;
- c) Cuando en una situación de fuga o resistencia a la autoridad se pone en peligro inminente de muerte o lesiones graves a los efectivos policiales u otras personas.

» *Asimismo, el Manual señala que si las circunstancias que enfrenta el efectivo policial lo permiten, este deberá priorizar el disparo selectivo en determinada zona del cuerpo, a fin de reducir al mínimo las lesiones, sin poner en riesgo su seguridad, tomando en cuenta la intensidad y el peligro de la agresión, así como el objetivo legítimo que se persigue.* «

Asimismo, el Manual señala que si las circunstancias que enfrenta el efectivo policial lo permiten, este deberá priorizar el disparo selectivo en determinada zona del cuerpo, a fin de reducir al mínimo las lesiones, sin poner en riesgo su seguridad, tomando en cuenta la intensidad y el peligro de la agresión, así como el objetivo legítimo que se persigue. En concreto, el Manual determina que las intervenciones policiales se deben basar en los siguientes principios:

- a) Legalidad: todos los actos que realice el policía en cumplimiento de su función deben estar amparados en las normas legales. Los procedimientos adoptados por el efectivo policial deben ajustarse a las normas nacionales e internacionales.
- b) Necesidad: La intervención policial debe ser la respuesta a una situación que represente una amenaza y que requiera de una acción inmediata para evitar su agravamiento.
- c) Proporcionalidad: Es la equivalencia entre la gravedad de la amenaza y la cantidad de fuerza empleada.

Finalmente, en consonancia con el respeto a los derechos humanos, el Manual plantea las siguientes reglas de mantenimiento del orden público:

- a) Preparación: Se trata de las acciones de conocimiento, capacitación y compenetración con el clima social imperante, con miras a una intervención policial adecuada.
- b) Apariencia: Se refiere a la presentación física de los policías, siendo más adecuada la ejecución de formaciones tácticas como técnica de persuasión y disuasión, antes que el acompañamiento de equipos antidisturbios completos.
- c) Comunicación: Se debe buscar los esfuerzos para dialogar con los líderes de la manifestación, sin ningún tipo de intimidación o engaño, a fin de evitar actos violentos. Debe considerarse que, en este tipo de situaciones, resulta difícil que las órdenes policiales se cumplan en forma rápida.

- d) Intervención oportuna de la policía: Debe ser planeada, requiere el empleo de policías vestidos de civil para la ubicación y arresto oportuno de alborotadores y posibles infiltrados, se deberá individualizar a los presuntos autores de delitos (para lo que es necesario usar videos y fotografías).
- e) Empleo de la fuerza: Debe limitarse al mínimo necesario, ser comunicada previamente vía verbal, debe utilizarse en forma racional y progresiva, comenzando por el lado menos compacto con formaciones de control de multitudes. Asimismo, debe evitarse el empleo de material lacrimógeno en inmediaciones de hospitales y colegios. Tampoco debe utilizarse objetos contundentes lanzados contra el personal policial como reacción contra el ataque de los manifestantes. Debe mostrarse en todo momento una actitud disuasiva y tolerante. Se dejará de usar la fuerza inmediatamente cese la resistencia o violencia, sin perjuicio de adoptar las correspondientes medidas de seguridad. En caso existan detenidos, ellos deben ser trasladados en forma inmediata a la comisaría de la jurisdicción, de acuerdo con los procedimientos operativos vigentes. Para ello, debe preverse con anticipación la existencia de lugares adecuados y suficientes para albergar a estas personas. Deberán formularse partes e informes sobre el desarrollo de las operaciones, haciendo constar la existencia de muertos o heridos y las medidas adoptadas. El uso de armas de fuego deberá ser excepcional y concernirse a los casos arriba señalados.

Para complementar estos lineamientos generales, se aprobó la Directiva N° 1-2009-IN/0103.1,<sup>56</sup> denominada «*Estableciendo procedimientos para garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas (civiles y policías) en la dirección, organización y ejecución de las operaciones de control, mantenimiento y restablecimiento del orden público*», que establece reglas específicas para los procedimientos policiales de mantenimiento y restablecimiento del orden público ante situaciones de violencia provocadas por conflictos sociales.

La Directiva establece las siguientes disposiciones generales:

- El personal de la PNP, en todo momento, lugar y circunstancia, tendrá presente que actúa en cumplimiento de su misión por mandato de la ley y que es prioritaria la conservación de la vida e integridad física de las personas, de sí mismo e inclusive de los infractores de la ley.
- La labor de la PNP es controlar las expresiones de violencia generadas como consecuencia de los conflictos sociales, mediante la negociación o el empleo de la fuerza diferenciada y proporcional para el mantenimiento y/o el restablecimiento del orden público.

»» *El personal de la PNP, en todo momento, lugar y circunstancia, tendrá presente que actúa en cumplimiento de su misión por mandato de la ley y que es prioritaria la conservación de la vida e integridad física de las personas, de sí mismo e inclusive de los infractores de la ley.* ««

<sup>56</sup> Aprobada mediante Resolución Vice-Ministerial N° 033-2009-IN/0103.1, de 17 de julio del 2009.

» El personal policial, en la intervención para controlar multitudes y/o restablecer el orden público, no empleará armas de fuego, salvo cuando exista amenaza inminente de muerte o de lesión grave contra otros efectivos o ciudadanos, y cuando resulten ineficaces los medios menos peligrosos y únicamente en la medida necesaria. Para ello, se deberá conformar un equipo especial de respuesta, debida y especialmente entrenado, provisto de armas de fuego. «

- Los diferentes niveles de comando de las unidades policiales comprometidas asegurarán el entrenamiento del personal policial en técnicas y tácticas relacionadas a control de multitudes.
- Las dependencias policiales deben mantener actualizadas sus Apreciaciones de Inteligencia para determinar la magnitud de las expresiones de violencia que se puedan producir como consecuencia de los conflictos sociales, permitiendo planificar, organizar y ejecutar las operaciones tendientes al mantenimiento y restablecimiento del orden público.
- La dirección, organización y ejecución de las operaciones policiales deberá basarse en el respeto a los derechos humanos aplicados a la función policial. Se tiene como base al Manual sobre la materia.
- Los comandos de las unidades que participan directa o indirectamente en operaciones policiales de mantenimiento del orden público preverán, con la debida anticipación, los vehículos especiales, el equipo, agentes químicos y armas especiales necesarios para el personal interviniente, así como su posterior reposición.
- El personal policial, en la intervención para controlar multitudes y/o restablecer el orden público, no empleará armas de fuego, salvo cuando exista amenaza inminente de muerte o de lesión grave contra otros efectivos o ciudadanos, y cuando resulten ineficaces los medios menos peligrosos y únicamente en la medida necesaria. Para ello, se deberá conformar un equipo especial de respuesta, debida y especialmente entrenado, provisto de armas de fuego.
- La intervención oportuna minimiza la posibilidad de hechos violentos. Se debe omitir el empleo excesivo de la fuerza y utilizar solo el mínimo necesario para controlar la situación.

Finalmente, la DIROES cuenta con una Directiva N° 03-23-DGP-NP-DIREOP/COMAPE, de agosto de 2003, que regula el uso racional de la escopeta de caza con perdigones de goma no letal destinada al control y/o restablecimiento de alteraciones del orden público. Dicha Directiva dispone que el uso de la referida arma se hará cuando se hayan agotado todos los medios de persuasión y otros medios (agentes químicos, motobombas, gases lacrimógenos, etc.), teniendo como finalidad restablecer el orden alterado, previa autorización del Comando Operativo. Añade la Directiva que el uso de la escopeta con perdigones de goma debe tener en cuenta el principio de proporcionalidad. El uso de esta arma no letal debe dejarse de lado apenas cese la resistencia o violencia de los infractores. Finalmente, la Directiva da una serie de especificaciones técnicas sobre el uso del arma como la distancia de uso (no menor de 35 cm), dirección (a las extremidades inferiores), prohibición de uso en presencia de niños y ancianos, necesidad de dar aviso previo con megáfonos, entre otras.

La Defensoría del Pueblo ha resaltado la importancia del Manual y de la Directiva. Sin embargo, señala la necesidad de establecer una norma de rango legal en torno al uso de la fuerza por parte de la PNP. En específico, la Defensoría considera que la Directiva debe desarrollar en forma más amplia los elementos de contexto de la intervención policial en materia de orden interno con motivo de conflictos sociales. Entre los elementos que deben considerarse con mayor detenimiento se encuentran la complejidad del conflicto social, los factores sociales de la demanda, las características de los actores, el factor subjetivo de la protesta – es decir, las distintas percepciones sobre el conflicto –, y los aspectos interculturales<sup>57</sup>.

### 1.1.1.3 Capacitación

Dos funcionarios de la Dirección de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad del Ministerio del Interior entrevistados para este estudio<sup>58</sup> refirieron que se desarrollan acciones de formación para los policías, en particular, sobre el contenido del Manual. En las Escuelas de Oficiales y Suboficiales existen cursos sobre derechos humanos dentro de la currícula de formación de los miembros del cuerpo policial. No obstante, a decir del CICR, el tratamiento de los derechos humanos en la currícula es insuficiente.<sup>59</sup> En el mismo sentido, la Defensoría del Pueblo en su Informe N° 156 apuntó la necesidad de desarrollar de manera amplia en los procesos de formación de la PNP aspectos vinculados a teoría del conflicto.

Por otro lado, la Dirección de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad del Ministerio del Interior realiza talleres y seminarios de formación orientados hacia los miembros de las USE y de la DINOES. Para esta última labor, se cuenta con convenios de cooperación con el CICR y con la organización no gubernamental COMISEDH. Las acciones de capacitación brindadas por esta dirección se ajustan constantemente, en base a las experiencias fallidas en el control de conflictos sociales. Así, estos talleres, dirigidos entre 150 a 200 policías cada uno, cuentan con una semana de clases teóricas y dos semanas de entrenamiento práctico. Estos policías, posteriormente, replicarán los cursos en sus respectivas unidades.<sup>60</sup>

»... la Dirección de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad del Ministerio del Interior realiza talleres y seminarios de formación orientados hacia los miembros de las USE y de la DINOES. «

57 DEFENSORIA DEL PUEBLO, Violencia en los Conflictos Sociales. Informe Defensorial N° 156. Op. Cit. pp. 91, 95 -96.

58 Entrevista realizada a Alejandro Delgado Gutiérrez, Director de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad y a Jack Denegri Sánchez, Oficial PNP en actividad, asesor de la Dirección de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad, el 17 diciembre de 2012.

59 Entrevista realizada a Pedro Villanueva, Responsable del programa para Fuerzas Policiales, el 1 de febrero de 2013.

60 Entrevista realizada a Alejandro Delgado Gutiérrez, Director de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad y a Jack Denegri Sánchez, Oficial PNP en actividad, asesor de la Dirección de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad, el 17 diciembre de 2012.

Sobre el monitoreo de conflictos sociales, la Dirección de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad del Ministerio del Interior no se concentra en las responsabilidades administrativas – funcionales (a cargo de Inspectoría de la PNP) o penales (a cargo del Ministerio Público), sino que se observa lo ocurrido a fin de realizar cambios en las actividades de formación y para dialogar con las autoridades civiles y policiales.

En el caso de la DIROES, de acuerdo al informe remitido por esta dirección policial,<sup>61</sup> existe una Escuela de Operaciones Especiales, en la que se dictan cursos como lucha contraterrorista, paracaidismo básico policial en caída libre, entrenamiento para francotiradores, curso avanzado en operaciones especiales para lucha contra el terrorismo, operaciones psicológicas, respuesta a situaciones de crisis e instructores en operaciones especiales. También se brindan cursos y seminarios tanto para los integrantes de esta unidad como de otras unidades policiales.

» La Constitución Política del Perú dispone, en su artículo 137 que, en casos de estado de emergencia, cuando a criterio del gobierno exista un caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación, las FFAA pueden intervenir en el mantenimiento del orden interno. «

### 1.1.2 Las FFAA

Si bien la misión central de las FFAA no se encuentra en la protección del orden público, existen situaciones en las cuales se invoca su participación para apoyar en las operaciones vinculadas al mantenimiento del orden público.

La Constitución Política del Perú dispone, en su artículo 137 que, en casos de estado de emergencia, cuando a criterio del gobierno exista un caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación, las FFAA pueden intervenir en el mantenimiento del orden interno. Como veremos más adelante, esta no es la única circunstancia en la que este cuerpo, destinado originalmente para la seguridad nacional, colabora en el mantenimiento del orden público. Esta norma ha sido desarrollada por el Decreto Legislativo N° 1095, que será objeto de análisis más adelante.

La nueva Ley del Comando Conjunto de las FFAA, dictada mediante Decreto Legislativo N° 1136,<sup>62</sup> reconoce como funciones de esta institución “participar en el mantenimiento y control del orden interno durante los estados de excepción y en los casos que lo disponga el Presidente de la República, conforme a la Constitución Política del Perú y la ley de la materia”, así como “asumir el Comando Único de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, cuando el Presidente de la República declare el estado de emergencia con el control del orden interno a cargo de las Fuerzas Armadas”. Mientras que dentro de las funciones del Jefe del Comando Conjunto de las FFAA, establecidas por esta norma, se encuentra “disponer las acciones correspon-

61 Informe 02 -2013-DIROES-PNP/EM-UNIPPEP.

62 Publicado el 10 de diciembre de 2012.

dientes para la participación de las Fuerzas Armadas en el control del orden interno, en el ámbito de su competencia, de acuerdo a la normatividad vigente”. Cabe indicar que esta Ley está pendiente de reglamentación.

### 1.1.2.1 Estructura orgánica y línea de mando

Las nuevas leyes del Ejército del Perú (Decreto Legislativo N° 1137,)<sup>63</sup> de la Marina de Guerra del Perú (Decreto Legislativo N° 1138)<sup>64</sup> y de la Fuerza Aérea del Perú (Decreto Legislativo N° 1139)<sup>65</sup> disponen que las tres instituciones armadas tienen dentro de sus funciones la participación en el control del orden interno, de acuerdo con la Constitución Política del Perú y la normatividad legal vigente. Los Comandantes Generales de los institutos armados deberán disponer de los medios para la participación en el control del orden interno de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

En cuanto a la cadena de mando, la Ley N° 28359, Ley de situación militar de los oficiales de las Fuerzas Armadas<sup>66</sup> indica que las categorías oficiales, en orden descendente, son las siguientes:

- a) Ejército del Perú: General de División, General de Brigada, Coronel, Teniente Coronel, Mayor, Capitán, Teniente, Subteniente o Alférez.
- b) Marina de Guerra del Perú: Vicealmirante, Contraalmirante, Capitán de Navío, Capitán de Fragata, Capitán de Corbeta, Teniente Primero, Teniente Segundo, Alférez de Fragata.
- c) Fuerza Aérea del Perú: Teniente General, Mayor General, Coronel, Comandante, Mayor, Capitán, Teniente, Alférez.

### 1.1.2.2 Capacitación

Las FFAA, dada su función, reciben capacitación en materia de Derecho internacional humanitario a lo largo de su formación. Esta es complementada por los cursos brindados por el Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos del Ministerio de Defensa. Dicho centro organiza anualmente ocho cursos de capacitación en Lima y doce en el interior del país, de acuerdo a los requerimientos hechos por las regiones militares. De acuerdo con lo señalado, actualmente están concentrando estos cursos en zonas con presencia de empresas extractivas.<sup>67</sup>

Además de estos cursos, la capacitación de los miembros de las

» El Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos del Ministerio de Defensa organiza anualmente ocho cursos de capacitación en Lima y doce en el interior del país, de acuerdo a los requerimientos hechos por las regiones militares. De acuerdo con lo señalado, actualmente están concentrando estos cursos en zonas con presencia de empresas extractivas. «

63 Publicado el 10 de diciembre de 2012.

64 Publicado el 10 de diciembre de 2012.

65 Publicado el 10 de diciembre de 2012.

66 Publicada el 13 de octubre de 2004.

67 Entrevista realizada al Coronel EP Eduardo R. Hurtado Riquelme, Director del Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos el 19 de diciembre de 2012.

FFAA puede complementarse con las escuelas de especialización, las escuelas superiores de guerra y en el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), en el cual existe la Maestría en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Resolución de Conflictos.

## 1.2. Marco legal en relación con aspectos de respeto de los derechos humanos y uso de la fuerza

» De acuerdo con lo señalado en la entrevista realizada a representantes de la DIROES, si bien sus operaciones se dan con pleno respeto de los derechos humanos, al tratarse de una unidad de fuerzas especiales, cuentan con una formación de combatiente, distinta a la que tiene el resto del cuerpo policial. «

Tal como se ha señalado, el artículo 32.2 del Decreto Legislativo N° 1148 dispone que las Direcciones Territoriales son unidades policiales encargadas de comandar, orientar, coordinar, evaluar y supervisar el cumplimiento de actividades y funciones policiales dentro de la demarcación de su competencia, tarea ejecutada, hasta la reciente modificatoria normativa, por las USE, y cuando estas eran superadas en fuerza, por la DINOES. Ello, como se ha mencionado presenta algunos problemas, pues la DINOES es una fuerza creada para la lucha antisubversiva. De acuerdo con lo señalado en la entrevista realizada a representantes de la DIROES,<sup>68</sup> si bien sus operaciones se dan con pleno respeto de los derechos humanos, al tratarse de una unidad de fuerzas especiales, cuentan con una formación de combatiente, distinta a la que tiene el resto del cuerpo policial. De acuerdo con los entrevistados, la DINOES actúa a partir de la decisión del Comando de la PNP. Una vez en el terreno, su función es el restablecimiento del orden interno, mientras que las acciones de detención e investigación están a cargo del personal policial de la zona. Para las funciones de restablecimiento señalan utilizar armamento no letal. Sin embargo, se señaló que existe una carencia de apoyo logístico, puesto que no tienen todo el equipamiento que sería necesario para toda la labor que desempeñan. Asimismo, tampoco cuentan con todo el personal necesario. Se indicó que la División de Fuerzas Especiales tiene 2,350 efectivos a su cargo, requiriendo un total de 3,000 policías, por lo menos, para poder atender todos los requerimientos que tienen.

Adicionalmente a este control del orden interno que puede denominarse enteramente “policial”, el Decreto Legislativo N° 1095<sup>69</sup> ha previsto determinados supuestos en los cuales la función policial puede ser complementada con la participación de las FFAA. En concreto esta norma señala que es posible la intervención de las FFAA en materia de orden interno en tres supuestos:

- i) Operaciones militares en zonas declaradas en Estado de Emergencia frente a grupos hostiles.
- ii) Acciones militares en zonas declaradas en Estado de Emergencia ante otras situaciones de violencia.

68 Entrevista realizada el 12 de enero de 2012 al Cnel. PNP Germán Flores Valdivia, Director de Operaciones Especiales; Cmdt. PNP Víctor Pozo Cruz, Jefe Administrativo de la División de Operaciones Especiales; y Suboficial Técnico de Primera PNP Jorge Cortez Pairazaman.

69 Publicado el 1 de setiembre de 2010.

- iii) Apoyo a la PNP en zonas no declaradas en Estado de Emergencia en casos como: a) Tráfico ilícito de Drogas, b) Terrorismo, c) Protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país (servicios públicos esenciales) y d) otros casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la PNP sea sobrepasada.

Esta norma, si bien resulta un avance en materia de legislación sobre uso de la fuerza, adolece de algunas imprecisiones y defectos de técnica legislativa. Tal vez el más significativo sea la indeterminación del término “grupo hostil”, o mejor dicho, su falta de contextualización. De acuerdo con el artículo 3.f de la norma, se considera “grupo hostil” a la “pluralidad de individuos en el territorio nacional que reúnen tres condiciones: (i) están mínimamente organizados; (ii) tienen capacidad y decisión de enfrentar al Estado, en forma prolongada por medio de armas de fuego, punzo cortantes o contundentes en cantidad; y, (iii) participan en las hostilidades o colaboran en su realización.” Desde nuestra perspectiva, compartida también por la Defensoría del Pueblo,<sup>70</sup> el supuesto al que refiere la norma está pensado en situaciones de CANI, y por lo tanto el grupo hostil no será cualquier grupo de personas levantado en armas, sino aquel que toma parte de un CANI.<sup>71</sup>, que exige la presencia de acciones armadas de un determinado nivel de intensidad y con una cierta permanencia en el tiempo. En este sentido, la norma, debería señalar en su inciso a) que dicho supuesto está referido a la presencia de un CANI en el cual el marco normativo del DIDH, aunque permanece vigente, cede paso al DIH que actúa como norma especial por ingresar las FFAA a una lógica de combate. No debiera ser posible bajo este supuesto, el ingreso de las FFAA en situaciones de tensiones internas o disturbios interiores.<sup>72</sup> Dicho de otro modo, la declaratoria de emergencia no debe ser lo que determine la toma de control por parte de las FFAA, sino la existencia o no de un CANI.<sup>73</sup> En este sentido, no pudiendo

»» De acuerdo con el artículo 3.f de la norma, se considera “grupo hostil” a la “pluralidad de individuos en el territorio nacional que reúnen tres condiciones: (i) están mínimamente organizados; (ii) tienen capacidad y decisión de enfrentar al Estado, en forma prolongada por medio de armas de fuego, punzo cortantes o contundentes en cantidad; y, (iii) participan en las hostilidades o colaboran en su realización.” ««

70 DEFENSORIA DEL PUEBLO, Violencia en los Conflictos Sociales. Informe Defensorial N° 156. Op. Cit. pp. 80 y ss.

71 Son elementos que caracterizan el conflicto armado: i) la existencia de fuerza o violencia armada, ii) la prolongación en el tiempo, iii) la organización del grupo que participa en el conflicto. El CANI puede darse entre grupos armados y las FFAA de un Estado, o entre grupos armados. Al respecto ver SALMON, Elizabeth. Introducción al Derecho internacional humanitario 3° ed. Lima: IDE-HPUCP/CICR, 2012, p. 30.

72 Las tensiones internas no conllevan actos hostiles. Los disturbios interiores, por parte, conllevan actos de violencia de cierta gravedad y duración, pero no cruzan el umbral del CANI. Al respecto ver SALMON, Elizabeth. Introducción al Derecho internacional humanitario, Op. Cit. p. 121.

73 Esta situación se encuentra regulada a su vez por Ley N° 24150, (interpretada por una sentencia del Tribunal Constitucional del Perú para su compatibilidad con la Constitución). De acuerdo con esta norma, “el control del orden interno en las zonas de emergencia es asumido por un Comando Militar que está a cargo de un Oficial de Alto Rango designado por el Presidente de la República, a propuesta del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, quien desempeña las funciones inherentes al cargo que establece la presente ley en el ámbito de su jurisdicción, de acuerdo con las directivas y planes de emergencia aprobados por el Presidente de la República”. La sentencia del Tribunal Constitu-

» ... el Director del Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos señaló que la PNP y las FFAA tienen funciones propias en el ordenamiento del Estado, por lo que no se debe permitir que los militares se “policialicen”, ni que los policías se “militaricen”. Por ello, las fuerzas militares no deberían remplazar la labor que debe cumplir la PNP en el marco de la conflictividad social. «

aplicarse el apartado a) a aquellos supuestos de conflictividad social que no alcancen el umbral de violencia de un CANI, es el apartado b) del Decreto Legislativo N° 1095 la norma pertinente para aquellas situaciones de restitución del orden interno en el cual las fuerzas de la PNP se ven superadas, siempre y cuando exista previamente una declaratoria de emergencia. No obstante, esta posición no necesariamente será aquella que interpreten los tomadores de decisión.

Siguiendo con este argumento, el Director del Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos señaló que la PNP y las FFAA tienen funciones propias en el ordenamiento del Estado, por lo que no se debe permitir que los militares se “policialicen”, ni que los policías se “militaricen”. Por ello, las fuerzas militares no deberían remplazar la labor que debe cumplir la PNP en el marco de la conflictividad social.<sup>74</sup>

En este supuesto las FFAA, a diferencia del supuesto anterior, no realizan operaciones militares (puesto que no existe grupo hostil), sino acciones militares complementarias a la PNP. El control del orden interno se encuentra en manos de la PNP, de forma tal que las FFAA cumplen solo una función de apoyo. El marco normativo aplicable para el uso de la fuerza será el regulado por el DIDH. En concreto el artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1095 establece los siguientes niveles de uso de la fuerza:

- **Preventivo**
  - o **Presencia Militar:** Es la demostración de autoridad, en la que los miembros de las FFAA están uniformados, equipados, en actitud diligente y de alerta, actuando preventiva y disuasivamente a fin de mantener o restablecer el orden interno.
  - o **Contacto Visual:** Es el dominio visual sobre una persona, grupo de personas, vehículos, áreas o instalaciones, que permite ejercer un cierto control sobre la situación.
  - o **Verbalización:** Es el uso de la comunicación oral, utilizando el tono y los términos necesarios que sean fácilmente comprendidos, con miras a mantener o restablecer el orden interno.
- **Reactivo:** Agotadas las acciones del nivel preventivo y antes de usar la fuerza en el nivel reactivo, se realiza la advertencia correspondiente, procediendo al uso de la fuerza gradualmente, siempre y cuando la situación lo permita, de la manera siguiente:
  - o **Control físico:** Es la acción militar que utiliza técnicas de fuerza corporal, con el fin de controlar, reducir, inmovilizar o conducir

---

cional es clara en señalar que estas funciones están vinculadas estrictamente con el hecho que motivó la declaratoria del estado de emergencia. Asimismo, en relación con los delitos cometidos en este contexto, aquellas que sean cometidas en el ejercicio de sus funciones son competencia del fuero militar policial, salvo aquellas que no tengan vinculación con el servicio.

74 Entrevista realizada a Coronel EP Eduardo R. Hurtado Riquelme, Director del Centro de Derecho Internacional Humanitario y derechos humanos de las Fuerzas Armadas, el 19 de diciembre de 2012.

ante la autoridad que corresponda a quienes se encuentren alterando el orden interno.

- o **Medios no letales:** Se refiere al empleo de equipamiento y armas con bajo potencial de daño, para contrarrestar o superar la amenaza existente.
- o **Medios letales:** Excepcionalmente se puede proceder al empleo de armas de fuego, de acuerdo a lo previsto en el artículo 19 de dicho Decreto Legislativo.

Finalmente, el tercer supuesto de la norma está previsto para situaciones específicas de acción en zonas no declaradas en emergencia. En ese sentido, el marco normativo aplicable será el DIDH.

El Decreto Legislativo N° 1095 fue impugnado mediante una demanda de inconstitucionalidad presentada el 10 de setiembre de 2012. En líneas generales la demanda consideraba inconstitucional los siguientes aspectos:<sup>75</sup>

- Considera como delito de función toda conducta ilícita cometida por miembros de las FFAA: De acuerdo con el artículo 27 de dicha norma las conductas ilícitas atribuibles a personal militar con ocasión de acciones realizadas en el marco de dicha norma o en ejercicio de su función, son de jurisdicción y competencia del fuero militar policial. Dicha disposición contraviene lo señalado por el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente N° 017-2003-AI/TC, en la que se señaló que el fuero militar no es un fuero personal. Será delito de función aquel que afecte bienes jurídicos de las FFAA o la PNP relacionados con el cumplimiento de sus fines constitucionales. Esta jurisdicción, a su vez, afecta las garantías de juez natural, independiente e imparcial.
- Se autoriza el ingreso de las FFAA en supuestos no regulados por la Constitución: De acuerdo con el artículo 137 de la Constitución las FFAA pueden ingresar en situaciones de Estado de Sitio o Estado de Emergencia declarados. No obstante, el Decreto Legislativo N° 1095 permite su ingreso en situaciones donde no exista declaración de dichos estados para casos de narcotráfico, terrorismo y protección de instalaciones estratégicas, y, lo más peligroso, en situaciones donde la capacidad de la PNP se vea sobrepasada. Como se ha señalado, la preparación que reciben las FFAA, cuyo objeto es enfrentar a un enemigo, dista enormemente de la recibida por la PNP, que tiene como función restituir el orden público. En ese sentido, ampliar de esta manera las posibilidades de intervención de las FFAA resulta peligroso.
- Se permite la aplicación del DIH a situaciones de disturbios y tensiones: Como se ha señalado líneas arriba, la imprecisión del texto de la norma permitiría considerar la existencia de un grupo

»» De acuerdo con el artículo 27 de dicha norma las conductas ilícitas atribuibles a personal militar con ocasión de acciones realizadas en el marco de dicha norma o en ejercicio de su función, son de jurisdicción y competencia del fuero militar policial. ««

75 Demanda disponible en <http://es.scribd.com/doc/105635557/Demanda-de-inconstitucionalidad-contra-los-decretos-legislativos-1094-y-1095>.

hostil, y por tanto, aplicar el DIH en situaciones de disturbios interiores o tensiones internas, donde el control debe tenerlo la PNP.

» De acuerdo con la Ley N° 28222, la autoridad política o la autoridad policial podrá solicitar la intervención de las FFAA por un plazo no mayor de 30 días calendario, cuando se produzcan actos de terrorismo, o actos de violencia consistentes en atentados, ataques armados a entidades públicas o privadas o servicios públicos en los que se utilice armamentos de guerra o artefactos explosivos o cuando se descubran elementos suficientes de peligro real o inminente de su perpetración que sobrepase la capacidad operativa de la PNP. «

Adicionalmente a este marco normativo, existe otro supuesto en el que los institutos armados pueden abordar cuestiones de mantenimiento del orden interno, sin necesidad de la declaración de estado de emergencia. De acuerdo con la Ley N° 28222,<sup>76</sup> la autoridad política o la autoridad policial podrá solicitar la intervención de las FFAA por un plazo no mayor de 30 días calendario, cuando se produzcan actos de terrorismo, o actos de violencia consistentes en atentados, ataques armados a entidades públicas o privadas o servicios públicos en los que se utilice armamentos de guerra o artefactos explosivos o cuando se descubran elementos suficientes de peligro real o inminente de su perpetración que sobrepase la capacidad operativa de la PNP. De acuerdo con esta norma, esta intervención no implica la suspensión de los derechos humanos.

El reglamento de la Ley N° 28222,<sup>77</sup> establece que la autoridad policial o política deberá solicitar dicha intervención al Ministro del Interior quien, previa evaluación, la formalizará ante el Presidente del Consejo de Ministros. Este evaluará la situación y, de ser el caso, el Presidente de la República autorizará la intervención de las FFAA mediante Resolución Suprema, refrendada por los ministros del Interior y de Defensa. El reglamento también precisa que el accionar de las instituciones castrenses es de apoyo a la labor de la PNP, en particular, para contribuir y garantizar el funcionamiento de entidades, servicios públicos esenciales, así como para el resguardo de puntos críticos vitales para el normal desarrollo de las actividades de los ciudadanos afectados, lo que no implica relevar la participación de ésta. El control del orden interno debe permanecer a cargo de la PNP. Las FFAA no podrán efectuar patrullajes ni están facultadas para realizar detenciones.

### 1.3. Ubicación, número y equipamiento de las fuerzas en el país<sup>78</sup>

El portal web de la PNP no posee información detallada sobre la ubicación de sus fuerzas en el país. A setiembre de 2010, las esta-

76 Publicada el 18 de mayo de 2004.

77 Decreto Supremo N° 024-2005-DE-SG, publicado el 28. de octubre de 2005.

78 Mediante solicitudes de acceso a la información remitidas al MINDEF y MININTER se solicitó a ambas entidades información sobre el número de equipos. El MINDEF respondió dicha solicitud mediante oficio No. 018-2013-MIMDEF/SG/A/03, señalando que dicha información se encontraba dentro de las excepciones previstas en el artículo 15 de la Ley No. 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública. En opinión del IDEHPUCP esta es una interpretación errada de la norma. Por su parte, el MININTER, a través de la Secretaría General de la PNP manifestó que toda la información relevante había sido puesta en conocimiento en el informe 02-2013-DIROES-PNP/EM-UNIPEP. No obstante, en dicho informe no se hace señalamiento a los equipos de la PNP.

dísticas sobre personal de la PNP, consolidadas a nivel nacional, son las siguientes:<sup>79</sup>

Categoría	Número
Oficiales	8,095
Oficiales de Servicio	2,096
Personal con estatus de oficial	72
Sub Oficiales	84,487
Especialistas	4,830
Empleados Civiles	2,237
TOTAL	102,627

Fuente: Portal de la PNP <http://www.pnp.gob.pe/transparencia/ACTIVOS.html>

La PNP no ha colocado a disposición del público información sobre la ubicación de sus fuerzas en el territorio nacional. Sin embargo, una cifra referencial la proporcionan Costa, Briceño y Romero:

»» *“Del total de efectivos policiales con los que contábamos a fines del 2007, 59,13% prestan servicios en el ex departamento de Lima o en lo que podríamos llamar Lima y alrededores, que incluye Lima Metropolitana (Región Lima), la provincia constitucional del Callao (Región Callao) y Lima Provincias. El restante 40,87% de efectivos se encuentran en el resto del país. Esto significa que tres de cada cinco efectivos policiales trabajan en Lima y dos de cada cinco en el resto del país, lo que da cuenta de un despliegue policial centralista y poco equitativo en el ámbito nacional, pues Lima y alrededores concentran casi 60% de los efectivos policiales para una población que constituye la tercera parte (34%) del total nacional”.*»»

»» *Con ello, se puede concluir que la atención policial se encuentra centralizada en la capital de la República y no en las demás regiones del país. Ello resulta preocupante en tanto que las ciudades más afectadas por problemas de seguridad ciudadana y las regiones con mayores conflictos sociales no cuentan con las fuerzas suficientes para operar.* ««

Con ello, se puede concluir que la atención policial se encuentra centralizada en la capital de la República y no en las demás regiones del país. Ello resulta preocupante en tanto que las ciudades más afectadas por problemas de seguridad ciudadana y las regiones con mayores conflictos sociales no cuentan con las fuerzas suficientes para operar. Por ello es que la situación común es que, en defecto de las USE, operan para el restablecimiento del orden interno las fuerzas de la DIROES, provenientes de Lima y entrenadas para otro tipo de labores.

79 Un estudio de Gonzales Posada señalaba al 2005 la existencia de 90,247 policías. GONZALES POSADA, Luis. Seguridad ciudadana. Política de Estado. Lima: Fondo Editorial del Congreso, 2005, p. 37.

80 COSTA, Gino, BRICEÑO, Juan y ROMERO, Carlos, La policía que Lima necesita, Lima, Ciudad Nuestra, 2008, p. 40.

En relación con el armamento de fuego el Manual de Derechos Humanos aplicado a la función policial establece que solo son reconocidas armas de uso oficial de la PNP el revólver calibre 38" de bala de plomo y la pistola calibre 9 mm de proyectil encamisetado. Asimismo, son reconocidas como armas reglamentarias de largo alcance las que emplean como munición el calibre 5.56x31, 7.6x39 y 7.62x51.

Con respecto al arsenal con el que cuentan la PNP y las FFAA, conforme a la investigación realizada por Jaris Mujica se puede sostener que:

» De acuerdo con lo hallado por la Defensoría del Pueblo, el gasto en compra de municiones por parte de la Dirección de Educación y Doctrina de la PNP "ha sido mínima e inconstante".

Ello implica que los policías egresen de sus escuelas sin la debida preparación en manejo de armamento, lo que impedirá un control efectivo de su uso. «

Institución	Número de armas	Precisiones
PNP	80,273 <sup>81</sup>	- 41.44% (33,267) son pistolas de uso oficial. - 31.00% (25,251) fusiles. - 24.00% (19,064) revólveres. - 2.63% (2110) escopetas. - 0.62% (500) ametralladoras. - 0.09% (73) mini pistolas ametralladoras
FFAA	215,000 <sup>82</sup>	- 73.95% (159,000) Ejército. - 10.23% (22,000) Marina. - 8.84% (19,000) Fuerza Área. - 6.98% (15,000) Comités de auto-defensa.

Analizando la información que el autor recoge, se puede corroborar que entre los años 2009 y 2010 el número de armas con el que contaban las fuerzas de seguridad del Estado (FFAA y PNP) era 295,273, aunque la mayoría de este armamento pertenece al Ejército. En el caso específico de la PNP la Defensoría del Pueblo ha advertido las siguientes insuficiencias en materia de recursos y equipamiento<sup>83</sup>:

- a) Si bien en la formación de oficiales y sub oficiales se contemplan talleres de uso y manejo de armas de fuego (para oficiales, ocho en total) y cursos de armamento y tiro (para suboficiales, tres en total), existe carencia de municiones para realizar estas prácticas. Los propios alumnos deben comprar, en muchos casos, dichas municiones, con sus propios medios. De acuerdo con lo hallado por la Defensoría del Pueblo, el gasto en compra de municiones por parte de la Dirección de Educación y Doctrina de la PNP "ha sido mínima e inconstante". Ello implica que los policías egresen de sus escuelas sin la debida preparación en manejo de armamento, lo que impedirá un control efectivo de su uso.

81 Información a diciembre 2010. Revisar: MUJICA, Jaris. Armas pequeñas en el crimen urbano. Delitos, acceso y mercados ilegales de armas de fuego en Lima. Lima: CLACSO/CISEPA, 2012, p. 54.

82 No se tiene información precisa respecto al tipo de armas. Información estimada al 2009. Revisar: MUJICA, Jaris. Op. Cit. p. 55.

83 DEFENSORIA DEL PUEBLO, Op. Cit. pp. 107 – 112 y 122.

- b) En diversos conflictos sociales observados por la Defensoría del Pueblo se constata como falencias “equipamiento limitado, falta de equipos de comunicación, fiscales a destiempo, menor número de efectivos que los programados; descoordinaciones de horario” así como la poca comprensión sobre el contexto en el que se viene operando.
- c) Se reporta que la definición de percepción de riesgo que maneja la PNP no contempla elementos como la experiencia de los efectivos policiales, los principios del uso de la fuerza y de su aplicabilidad en distintas circunstancias y la insuficiencia de equipamiento.
- d) En torno al equipamiento, la Defensoría del Pueblo indica que “*los efectivos policiales no cuentan con la cantidad de equipos adecuados para realizar los operativos: las bombas lacrimógenas, los perdigones de goma, los escudos de protección, son escasos*”. Ello puede condicionar la interpretación sobre los principios del uso de la fuerza, así como el cumplimiento de los protocolos sobre esta materia.
- e) La Defensoría también ha encontrado que “*La realidad de las USE a nivel nacional es que los cascos de protección, los escudos protectores, las máscaras antigás, las varas de reglamento, etc. normalmente se encuentran sumamente desgastadas y, en algunos casos, hasta inservibles. Lo mismo sucede con los equipos básicos con que deben contar estas unidades especializadas, que muchas veces carecen desde megáfonos hasta equipos de radiocomunicación*”.

» «La realidad de las USE a nivel nacional es que los cascos de protección, los escudos protectores, las máscaras antigás, las varas de reglamento, etc. normalmente se encuentran sumamente desgastadas y, en algunos casos, hasta inservibles. Lo mismo sucede con los equipos básicos con que deben contar estas unidades especializadas, que muchas veces carecen desde megáfonos hasta equipos de radiocomunicación”. «

En el mismo sentido, el Director de la Dirección Territorial Policial Moquegua, afirmó que la PNP tiene una deficiencia de equipo para atender la conflictividad social. En ese sentido, se refirió a la falta de renovación de equipos, dado que en cada acción se pierden escudos, cascos, bombas lacrimógenas que demoran en ser repuestas. Todo pedido de renovación se hace a Arequipa, desde donde se transmite a Lima.<sup>84</sup>

En suma, en base a estos hallazgos, se puede indicar que la PNP cuenta con sensibles carencias en torno al equipamiento para afrontar perturbaciones del orden público durante conflictos sociales, así como para el entrenamiento de sus integrantes a fin de afrontar estas situaciones.

#### **1.4. Análisis de la situación actual en relación con la seguridad de las empresas y el mantenimiento del orden (en escenario con manifestaciones violentas).**

Durante los últimos años el boom del sector extractivo en el Perú, ha cambiado la configuración social y territorial de varias comuni-

84 Entrevista realizada al Coronel Marco Antonio Sotelo Vásquez, Director de la Dirección Territorial Policial Moquegua, el 05 de febrero de 2013.

» Sin embargo, en el caso de los conflictos por actividades extractivas, es imposible separar la proliferación de estos, de la concepción arraigada en mucha de la población, de que esta actividad es contaminante y perjudicial para otras actividades como la ganadería o la agricultura, siendo estas últimas, además, actividades tradicionales que han sido bastante descuidadas por el Estado. «

dades. De esta manera, la aparición de los nuevos actores, como las mineras, y en general las diversas industrias extractivas, ha generado nuevos espacios en donde confluyen formas de reclamos por parte de las comunidades. De acuerdo con la información recogida en las entrevistas, estos reclamos, suelen no ser atendidos en el momento requerido, entre otras razones, por el precario marco regulatorio y la actuación ineficaz del Estado frente a los problemas ambientales y sociales. Ello se suma a la existencia de pasivos ambientales heredados de décadas anteriores, que ha generado desconfianza frente a esta actividad.<sup>85</sup> La presencia de las empresas extractivas y los grandes proyectos, de alguna manera u otra, afectan la forma de vida y costumbres de las personas que habitan cerca de estas zonas.<sup>86</sup> Esta afectación, en muchas ocasiones desencadena molestias, las cuales a su vez, al no canalizarse por vías adecuadas, contribuyen a procesos de protestas tanto contra las empresas extractivas que desempeñan sus labores desde hace varios años en las zonas, como contra las nuevas empresas extractivas que recién se encuentran iniciando operaciones de exploración o explotación en dichas zonas. El reclamo principal es la afectación o posible afectación de las diversas fuentes de recursos naturales, principalmente el agua.<sup>87</sup> En ese sentido, es importante expresar que existen diversos factores históricos y sociales que generan la conflictividad actual y que no solo responden a la presencia de la actividad extractiva, sino también a problemas laborales o conflictos dentro de las propias comunidades. Sin embargo, en el caso de los conflictos por actividades extractivas, es imposible separar la proliferación de estos, de la concepción arraigada en mucha de la población, de que esta actividad es contaminante y perjudicial para otras actividades como la ganadería o la agricultura, siendo estas últimas, además, actividades tradicionales que han sido bastante descuidadas por el Estado.

Al inicio, estos conflictos nacen, de la desinformación, puesto que, en muchas ocasiones el Gobierno Central o las propias empresas no comunican sobre los motivos y consecuencias de dar o tener en concesión un espacio determinado, situación que necesariamente generará algún impacto en las poblaciones aledañas. La desinformación, la tergiversación de los hechos, o en otras oportunidades afectaciones reales, tienen como consecuencia reclamos que se hacen llegar mediante documentos que firman las comunidades, o diferentes oficios que en la mayoría de casos son muy poco relevantes para la autoridad que ejerce el cargo, por lo que no existe una respuesta concreta. Es así que el conflicto va escalando, ya que como indica Javier Torres, la indiferencia de la autoridad hace que la comuni-

85 Entrevista realizada a Ziobany Perea, Gerente de Desarrollo Económico, Social y Servicios Públicos de la Municipalidad de Torata, el 06 de febrero de 2013.

86 Entrevista realizada a Francisco Raunelli, Gerente de Relaciones Comunitarias de Anglo American, el 07 de febrero de 2013.

87 Entrevista al Ingeniero Augusto Filinich representante de la Dirección Agraria de Moquegua, el 06 de febrero de 2013.

dad se organice en pro de una movilización.<sup>88</sup> Esta, aunque al inicio pueden ser pacífica, luego pueden terminar en manifestaciones que generan algún tipo de acto violento, tanto para la comunidad como para las fuerzas del orden.

Según el artículo 32.2 del Decreto Legislativo N° 1148 las Direcciones Territoriales son las unidades policiales encargadas de comandar, orientar, coordinar, evaluar y supervisar el cumplimiento de actividades y funciones policiales dentro de la demarcación de su competencia. En ese sentido, son las responsables de las funciones de orden interno. De acuerdo con el Informe Defensorial N° 156, estas Direcciones Territoriales contaban con una División de Servicios especiales, organizadas en secciones denominadas USE, directamente encargadas de la reposición del orden interno.<sup>89</sup> Sin embargo, el referido Informe precisa que:

» (...) estas unidades especializadas presentan dificultades para el cumplimiento de su función, que abarcan desde el déficit de implementos y equipos adecuados, hasta el escaso número de personal con que cuentan para sus intervenciones. Por eso es común que en los casos donde no se cuente con personal suficiente para las intervenciones de reposición del orden interno, se recurra a efectivos de otras unidades, incluso administrativos, a fin de cumplir con la finalidad de la intervención.<sup>90</sup>



De acuerdo con el Informe Defensorial N° 156, cuando las USE son rebasadas en su capacidad operativa, estas son apoyadas por la Dirección Ejecutiva de Operaciones Policiales Especiales (DIREOP). La DIREOP, entre otras Direcciones Especializadas, comprende a la DIROES. La DIROES<sup>91</sup> es el órgano normativo, ejecutivo y técnico encargado de realizar las acciones de restablecimiento del orden interno para apoyar a las Direcciones Territoriales y las USE. Dentro de la DIROES existe la DINOES, encargada directamente de estas operaciones vinculadas al orden público.<sup>92</sup>

» La DIROES es el órgano normativo, ejecutivo y técnico encargado de realizar las acciones de restablecimiento del orden interno para apoyar a las Direcciones Territoriales y las USE. Dentro de la DIROES existe la DINOES, encargada directamente de estas operaciones vinculadas al orden público. «

88 TORRES, Javier. Mucha protesta, poco cambio. En RABINOVICH, Eleonora. Vamos a portarnos mal: Protesta social y libertad de expresión en América Latina. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, 2010, pp. 162-163. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/c3-comunicacion/08131.pdf>. Consultado el 25 de enero de 2013.

89 DEFENSORIA DEL PUEBLO, Violencia en los Conflictos Sociales. Informe Defensorial N° 156, Op. Cit. p. 98. Las USE figuran en el cuadro de organización de la Policía Nacional del Perú al 2010. Disponible en: <http://www.pnp.gob.pe/transparencia/documentos/co2010.pdf>

90 *Ibíd.*, p. 100.

91 Esta Dirección fue creada mediante Decreto Supremo N° 016-2002-IN del 28 de noviembre de 2002. La nueva Ley de la Policía Nacional del Perú (Decreto Legislativo N° 1148) modifica la denominación a “Dirección Ejecutiva de Fuerzas Especiales”.

92 DEFENSORIA DEL PUEBLO, Violencia en los Conflictos Sociales. Informe Defensorial N° 156, Op. Cit. p. 98 y 99.

El Informe Defensorial N° 156, si bien reconoce las dificultades logísticas de las USE, señala que, dado que la función principal de la DINOES es el apoyo a la lucha contra el terrorismo, se requiere una capacitación especial para su intervención, dado que tanto su uniforme como su preparación están adecuados para otras tareas distintas del control policial en protestas sociales.<sup>93</sup> Por ello, la Defensoría recomienda el fortalecimiento de las USE. No obstante, el cambio de legislación y la falta de reglamentación del Decreto Legislativo N° 1148 aún no permiten afirmar la continuidad de las USE en la estructura de la PNP.

»» *Desde una mirada formal, la PNP es el cuerpo en quien reposa el deber de otorgar seguridad a la población asentada en el territorio nacional en casos de alternaciones del orden público que no lleguen a una situación de conflicto armado (o al menos, de Estado de emergencia, en los términos del Decreto Legislativo N° 1095).* ««

Desde una mirada formal, la PNP es el cuerpo en quien reposa el deber de otorgar seguridad a la población asentada en el territorio nacional en casos de alternaciones del orden público que no lleguen a una situación de conflicto armado (o al menos, de Estado de emergencia, en los términos del Decreto Legislativo N° 1095). En ese sentido, el servicio que la PNP presta debería dirigirse y proteger a todos los ciudadanos por igual. Ello, claro está, no impide que ante la identificación de determinados riesgos la PNP refuerce su presencia en ciertas zonas, por el tiempo que esa amenaza o riesgo se mantenga. Ejemplo de ello es el anuncio del Ministro Wilfredo Pedraza de que un equipo de élite de la PNP resguardaría el conducto de Camisea ante un posible ataque terrorista.<sup>94</sup>

No obstante, en un estudio realizado en Timor del Este, Liberia y Perú, sobre seguridad privada y desarrollo,<sup>95</sup> se señaló que la PNP otorga servicios de seguridad a través de tres caminos, uno de ellos abiertamente ilegal. Este sería el caso de los oficiales de la PNP que aceptarían, en el marco de un delito de corrupción, un pago por parte de particulares para defender intereses contrarios a los deberes y principios que rigen para la PNP.

Una segunda forma es aquella utilizada por algunas empresas que “compran” servicios de seguridad al cuerpo policial para defender intereses legítimos. A diferencia de la modalidad anterior, la prestación de servicios ya no es a título personal del agente de franco, sino a través de un acuerdo institucional con la PNP. Estos convenios se adoptaban en el marco del Decreto Supremo N° 004-2009-IN,<sup>96</sup> mediante el cual se regula la prestación de los Servicios Extraordinarios Complementarios a la Función Policial, referidos a custodia y seguridad de entidades públicas, privadas, asociadas y empresas estatales de derecho privado. No obstante, con la derogación de la Ley de la Policía Nacional del Perú N° 27238, por el Decreto Legislativo N°

93 *Ibíd.*, p. 100 – 101.

94 El Comercio, 15 de octubre de 2012. Disponible en <http://elcomercio.pe/actualidad/1482941/noticia-equipo-elite-protegera-ducto-camisea-ataque-terrorista-anuncio-ministro-pedraza>

95 Von Boemcken, Marc (ed.). Brief 45. Commercial security and development. Findings from Timor-Leste, Liberia and Peru. BICC, 2011, p. 51.

96 Publicado el 15 de julio de 2009.

1148, dicho Decreto ha perdido vigencia y sólo se podría aplicar a los convenios aún vigentes.

De acuerdo al estudio realizado en Timor del Este, Liberia y Perú, en la modalidad de prestación de servicios por convenio, los agentes involucrados son agentes en funciones. No obstante, de la información que se ha podido recolectar en entrevistas, esta modalidad que llamaremos “por convenio”, presenta variantes en el caso de las diferentes empresas extractivas. Efectivamente es posible que el convenio prevea destacar un contingente de oficiales en funciones a determinada zona. Ello ocurre cuando los convenios se suscriben directamente con la DIROES, de forma que se garantice la presencia permanente de esta división en las zonas mineras. De acuerdo con información remitida por la DIROES, las empresas extractivas con las cuales mantienen convenios son las siguientes:

» Efectivamente es posible que el convenio prevea destacar un contingente de oficiales en funciones a determinada zona. «

#### Relación de centros mineros que cuentan con servicio de la DIROES-DIVOES-PNP<sup>97</sup>

N°	Centro minero	Ubicación	Número de efectivos	Actividad extractiva	Naturaleza del servicio
1	Mina Marsa (Pataz)	Trujillo	14	Aurífera	Convenio
2	Mina Canarias	Ayacucho	12	Mineral	Convenio
3	Malvinas gas de Camisea	Cusco	50	Hidrocarburo	Convenio
4	Mina Poderosa (Pataz )	Trujillo	28	Mineral	Convenio
5	Mina Trompeteros	Iquitos	10	Hidrocarburo	Convenio
6	Mina Alto Chicama	Trujillo	20	Mineral	Convenio
7	Mina Huanzala	Huaraz	12	Mineral	Convenio
8	Mina Antamina	Huaraz	20	Mineral	Convenio
9	Mina Andoas	Iquitos	10	Hidrocarburo	Convenio
10	Mina Chinalco	Junín	20	Mineral	Convenio
11	Minera Pierina	Ancash	20	Mineral	Convenio
12	Minera La zanja	Cajamarca	30	Mineral	Convenio
13	Minera Peruanita	Cusco	19	Hidrocarburo	Convenio
14	Minera Coimolache	Cajamarca	20	Mineral	Convenio
15	Minera Nuevo horizonte	La Libertad	30	Mineral	Convenio
16	Minera Gold Field	Cajamarca	19	Aurífera	Convenio
17	Minera Sulliden	Cajamarca	20	Aurífera	Convenio
18	Mina Conga	Cajamarca	51	Aurífera	Orden publica del Comando
19	Mina Cori	Puno	20	Mineral	Convenio
20	Mina Mipaya (Malvinas)	Cusco	20	Hidrocarburo	Convenio
21	Mina Trompeteros (Andoas)	Iquitos	20	Hidrocarburo	Convenio
22	Puerto Maldonado	Madre de Dios	20	Minería ilegal	Orden publica del Comando
<b>TOTAL</b>		<b>10 regiones</b>	<b>485 efectivos</b>		

97 Información remitida en el Informe No. 02-2013-DIROES-PNP/EM-UNIPER. Estos servicios pueden darse a través de una orden pública del Comando o por convenio específico, de conformidad con lo establecido en D.S. N° 004-2009-IN, Directivas 07-2006-IN-0305 y la Guía de Procedimientos para el Trámite Administrativo de Convenios a Suscribirse entre la PNP con Personas Jurídicas y Naturales.

Si bien solo 485 efectivos estarían destacados a través de estos convenios, debemos recordar que del total de efectivos PNP (100,000 al 2010 aproximadamente, a los que habría que descontar los 2237 administrativos), un 60% presta servicios en Lima, por lo que se trataría de un 4% de efectivos destacados a través de estos convenios. A esa información, debemos añadirle, como se analizará más adelante, el hecho de que existen varios convenios celebrados directamente con las Direcciones Territoriales de la región, a partir de los cuales también podría destacarse personal en funciones. En razón de ello, no es posible arribar a una cifra exacta del número de efectivos PNP destacados a través de convenios.

Estos convenios se celebran previa formulación de un “Plan de Operaciones” a través del cual la DIROES-PNP, mediante de la DINOES, dispone de su personal, armamento y equipamiento operativo para cubrir las necesidades de seguridad de las instalaciones, personal y/o áreas de explotación de las empresas suscriptoras. Estas empresas, a su vez, otorgan un beneficio al personal PNP y al Estado Peruano de conformidad al cuadro que se detalla:

» *Es importante precisar que, de acuerdo con el informe remitido por la DIROES, para el cumplimiento de la labor operativa desarrollada en centros mineros o de explotación de hidrocarburos, no se considera la situación de franco, manteniendo los agentes siempre de calidad de servicio o disponible.* «

#### **Cuadro de beneficios otorgados al personal PNP y Estado peruano vía convenio**

<b>Beneficiarios</b>	<b>Retribución económica</b>
Para sub oficiales PNP	2.88 % UIT por día
Para oficiales PNP	4.24 % UIT por día
Para el Estado	0.88 % UIT por día
<b>Póliza de seguros</b>	<b>Monto fijado</b>
Muerte accidental	US \$ 20,000
Invalidez permanente	US \$ 20,000
Lesiones graves	US \$ 12,000
Lesiones leves	US \$ 5,000
Sepelio	US \$ 3,500
Traslado de heridos	US \$ 10,000

Es importante precisar que, de acuerdo con el informe remitido por la DIROES, para el cumplimiento de la labor operativa desarrollada en centros mineros o de explotación de hidrocarburos, no se considera la situación de franco, manteniendo los agentes siempre de calidad de servicio o disponible. Por ello, resulta necesario que las empresas suscriptoras doten de una infraestructura capaz de albergar al 100% de sus fuerzas y efectuar los relevos de los contingentes en forma continua y sostenida (cada 30 días aproximadamente).

Así, de acuerdo con la DIROES, ante la posibilidad del inicio de un conflicto social en la zona de responsabilidad, los contingentes están debidamente capacitados e instruidos para lograr el mantenimiento y/o restablecimiento del orden público aplicando las técnicas de manejo de crisis, desminado humanitario y utilización de la fuerza necesarias con respeto irrestricto de los derechos humanos de conformidad a los lineamientos establecidos en el “Plan de Operaciones” correspondiente y en normas internas como el Manual Nacional de Desminado Humanitario, el Manual de Procedimientos Operativos Vigente, la Cartilla para el personal Policial que participa en operaciones de mantenimiento y restablecimiento del Orden Público, y el Manual de derechos humanos aplicados a la Función Policial.

La labor policial de la DINOES en zonas extractivas se desarrolla en dos escenarios definidos: una primera etapa denominada “preventiva”, donde se ejecutan labores de patrullaje (móvil o a pie), y seguridad de las instalaciones en puestos fijos (interno o externo); y una etapa “activa”, donde los efectivos se enfrentan a una crisis generada con utilización del total de las fuerzas y/o con apoyo de las unidades PNP locales, utilizando equipos especiales y medios logísticos disponibles, con la finalidad de restituir el orden público logrando el clima de paz necesarios que permitan el desarrollo normal de las actividades ciudadanas y laborales en la zona.

Respecto a esta modalidad de convenios, sólo nos queda reiterar la opinión de la Defensoría del Pueblo en el sentido de que, antes que solicitar la intervención de la DIROES, cuya preparación es principalmente antisubversiva, sería preferente reforzar la capacitación, entrenamiento y equipos de las direcciones regionales y las USE. Para ello es esencial que exista una PNP más descentralizada y con entrenamiento en conflictividad social. Al respecto, es preciso mencionar que tanto en Torata (Moquegua)<sup>98</sup>, como en Celendín (Cajamarca)<sup>99</sup>, localidades con presencia de actividad extractiva de diferentes empresas, las autoridades señalaron que el personal policial era insuficiente.

Finalmente, una tercera posibilidad es la utilización de oficiales que prestan servicio de vigilancia en los días de franco. Esta figura puede darse también a través de convenios. Es el caso, por ejemplo, del Convenio celebrado entre el MININTER con PERU LNG S.R.L.<sup>100</sup> mediante el cual se dispone que el MININTER designará a personal en uso de su franco para el normal desenvolvimiento de las actividades

»... una tercera posibilidad es la utilización de oficiales que prestan servicio de vigilancia en los días de franco. Esta figura puede darse también a través de convenios. «

98 Entrevista realizada a Ziobany Perea, Gerente de Desarrollo Económico, Social y Servicios Públicos de la Municipalidad de Torata, el 06 de febrero de 2013.

99 Entrevista realizada a Manuel Moisés Silva Chávez, Gerente Municipal de Celendín, el 18 de febrero de 2013.

100 Empresa dedicada al transporte, distribución, tratamiento, procesamiento, refinación, separación, comprensión, bombeo, almacenaje, entre otros, de hidrocarburos. Este convenio se encuentra disponible en <<http://www.pnp.gob.pe/transparencia/convenio.html>>

la empresa. En el mismo sentido, el convenio celebrado entre el MININTER y la Empresa Nacional de la Coca (ENACO S.A.) establece que se implementará a requerimiento de ENACO S.A el servicio extraordinario complementario a la función policial, mediante el empleo de personal policial en situación de franco y/o vacaciones.

Por otro lado, de las entrevistas realizadas para esta investigación se ha constatado la existencia de convenios celebrados directamente con las Direcciones territoriales de la PNP. Así, en la entrevista sostenida con el Coronel Marco Antonio Sotelo Vásquez, Director de la Dirección Territorial Policial Moquegua,<sup>101</sup> se señaló que la Dirección tenía un convenio con la Minera Cuajone (Southern Cooper Corporation), por la cual destacaba personal de franco al campamento. Otro ejemplo de ello es el documento que nos facilitó la ONG CooperAcción respecto al convenio que mantiene la empresa Xstrata Tintaya con la Décima Región de la Policía Nacional del Perú, según el cual se destaca un número de efectivos (9 suboficiales y un oficial, un policía de la DIVANDRO y dos efectivos de la Oficina Regional de Inteligencia) para que se desempeñen en la comisaría de la ciudadela BHP Tintaya, recibiendo una suma de dinero extra que cubre bonificación, alimentación completa y pasajes.

» En base a estas declaraciones, se podría considerar que en muchas ocasiones la lucha contra el narcotráfico, junto con la prevención de sabotajes, podría funcionar como una excusa para amedrentar a otros grupos, como son las ONG que trabajan en dichas áreas. «

Ahora bien, el convenio con ENACO<sup>102</sup> establece que dentro de las funciones de la PNP se encuentra la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. Por otro lado, Julia Cuadros, directora de la ONG CooperAcción, mencionó en su entrevista que existe un hostigamiento común por parte de las empresas de seguridad, y en algunas ocasiones por las fuerzas policiales y las FFAA a los defensores de derechos humanos.<sup>103</sup> En el mismo sentido, los representantes de LABOR comentaron que si bien no existe un alto nivel de hostigamiento a los defensores de derechos humanos o a los comuneros en Moquegua, sí existe algún tipo de seguimiento a estos actores por parte de las empresas mineras.<sup>104</sup> En base a estas declaraciones, se podría considerar que en muchas ocasiones la lucha contra el narcotráfico, junto con la prevención de sabotajes, podría funcionar como una excusa para amedrentar a otros grupos, como son las ONG que trabajan en dichas áreas.

Es así, que se puede llegar a través de estos convenios a lo que Javier Torres denomina “la estigmatización de la protesta”,<sup>105</sup> ya que muchas veces se relaciona protesta con violencia. Y este imaginario

101 Entrevista realizada a el Coronel Marco Antonio Sotelo Vásquez, Director de la Dirección Territorial Policial Moquegua, el 05 de febrero de 2013.

102 Disponible en <http://www.pnp.gob.pe/transparencia/documentos/CONVENIO%20COCA%20SA.%20MININTER.pdf>

103 Entrevista realizada a Julia Cuadros, directora de la ONG CooperAcción, el 28 de enero de 2013.

104 Entrevista realizada a Rosa M. Aróstegui, Coordinadora de la Oficina de Moquegua de LABOR, el 6 de febrero de 2013.

105 TORRES, Javier. Op. Cit. p 162.

va de la mano con el argumento de que aquellos que protestan son enemigos del país, ya que no quieren su desarrollo. Esto refuerza la idea de que se necesitan mecanismos que puedan ser realmente efectivos ante cualquier movilización. Además, existe una visión de que la PNP se ha privatizado y actúa solo en defensa de los intereses privados, representados muchas veces por las empresas mineras, tal como lo refirió el presidente regional de Cajamarca, Gregorio Santos.<sup>106</sup> Esto se agrava aún más con la percepción de inseguridad creciente que existe en la población, lo cual puede conllevar a que las personas crean que la inseguridad se debe a que la PNP está protegiendo solo a quienes tienen el dinero para pagarles.<sup>107</sup>

En conclusión, se puede afirmar que la modalidad de los convenios no sigue un patrón único. Si bien esta fórmula no es ilegal, en la medida que la labor desempeñada no resguarda intereses contrario a los valores que la PNP debe respetar, genera confusión en la población (resulta imposible distinguir al oficial PNP que está en servicio de aquel que está prestando labores de vigilancia en día de franco), a la vez que resta descanso a los oficiales. Asimismo, tal vez la consecuencia negativa más grave de la modalidad de seguridad bajo convenios es la deslegitimación de la función policial y el incremento de la desconfianza de la población en sus autoridades. La figura del convenio tiende a identificar a la policía con la seguridad privada de la empresa, de manera que la población siente que la PNP no los protege adecuadamente cuando se produce alguna alteración del orden público que involucre a una empresa extractiva<sup>108</sup>. Por medio del trabajo de campo realizado se corrobora que parte de la pérdida de legitimidad de la PNP frente a la población está en la identificación de esta con la empresa. A manera de ejemplo, en Cajamarca se señaló que la PNP utilizaba unidades de transporte de las empresas, para sus operativos. Esto genera la impresión de que el Estado no es un actor que tiene por deber hacer cumplir la ley, sino que lo ve como un aliado de la empresa<sup>109</sup>. Es importante rescatar que la propia PNP conoce de esta percepción de la gente, tal como nos fue corroborado por el Mayor E. Carmelino, asesor legal del Frente Policial de Cajamarca.<sup>110</sup>

»... en Cajamarca se señaló que la PNP utilizaba unidades de transporte de las empresas, para sus operativos. Esto genera la impresión de que el Estado no es un actor que tiene por deber hacer cumplir la ley, sino que lo ve como un aliado de la empresa... «

106 Entrevista realizada a Gregorio Santos, Presidente regional de Cajamarca, el 20 de febrero de 2013.

107 Entrevista realizada a Miguel Vizcarra, Presidente del Frente de defensa de los derechos del distrito de Torata, el 06 de febrero de 2013. Entrevista realizada a Wilfredo Saavedra, representante del Frente de defensa ambiental de Cajamarca, el 19 de febrero de 2013.

108 Entrevista realizada a Miguel Vizcarra, Presidente del Frente de defensa de los derechos del distrito de Torata, el 06 de febrero de 2013. Entrevista realizada a Wilfredo Saavedra, representante del frente de defensa ambiental de Cajamarca, el 19 de febrero de 2013.

109 ZAVALETA, Mauricio. La política de lo técnico: una aproximación al desarrollo del conflicto Conga. En Asociación de Servicios Educativos Rurales. Los límites de la expansión minera en el Perú. Lima: Asociación de Servicios Educativos Rurales, 2013, pp. 144.

110 Entrevista realizada al Mayor E. Carmelino, asesor legal del Frente Policial de Cajamarca, el 19 de febrero de 2013.



## » II. Seguridad privada en el Perú

### 2.1. Legislación vigente.

En setiembre del año 2012 el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo, a través de la Ley N° 29915, la facultad de legislar en reformas orientadas al fortalecimiento institucional del MININTER y de Defensa Nacional. En este marco de delegación se promulgó en diciembre de 2012 una copiosa legislación, entre ella, el cambio completo de la estructura institucional vinculada a la seguridad privada en el país.

En efecto, el 10 de diciembre del 2012 se publicó la Ley N° 1135, Ley de Organización y Funciones del MININTER con la que estableció el nuevo ámbito de competencia, una nueva estructura orgánica y funciones con importantes cambios. En su artículo 6.11 (reiterado en su artículo 9.9) dicha norma señala que las funciones del MININTER son, entre otras, supervisar el cumplimiento de las políticas en materia de los servicios de seguridad privada, armas, municiones, explosivos y productos pirotécnicos de uso civil.

Una de las innovaciones más importantes de este paquete normativo es convertir a varias direcciones generales que tenían el rango de órganos de línea en organismos públicos adscritos, vale decir, con mayor autonomía administrativa, funcional y económica. Este es el caso de la DISCAMEC, que mediante Decreto Legislativo N° 1127<sup>111</sup> fue reestructurada en la SUCAMEC.<sup>112</sup> Dicha entidad posee competencia a nivel nacional en el ámbito de los servicios de seguridad privada, armas, municiones, explosivos y productos pirotécnicos de usos civil.

Aun cuando el desarrollo de la estructura, organización y funciones de la nueva SUCAMEC serán establecidas próximamente en su reglamento de organización y funciones, el Decreto adelantó una estructura orgánica donde el Consejo Directivo será el máximo órgano de dirección, responsable de establecer las políticas institucionales.<sup>113</sup> Las facultades de esta nueva entidad, abarcan

» Una de las innovaciones más importantes de este paquete normativo es convertir a varias direcciones generales que tenían el rango de órganos de línea en organismos públicos adscritos, vale decir, con mayor autonomía administrativa, funcional y económica. «

111 Publicado el 7 de diciembre del 2012.

112 El objetivo que invocó el Ejecutivo para tomar esta decisión fue fortalecer las competencias del sector interior en el control, administración, supervisión, fiscalización, regulación normativa y sanción de las actividades en el ámbito de los servicios de la seguridad privada.

113 Dicho Consejo estará integrado por cinco miembros. El sector interior propondrá dos miembros, uno de los cuales será el Superintendente Nacional (nombrado por el Presidente de la República) que lo presidirá. También estará

los aspectos de la fabricación, el comercio de armas, municiones, explosivos y productos pirotécnicos, siempre de uso civil. En concreto, la SUCAMEC podrá imponer sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de las normas en el ámbito de su competencia.

Otra de las novedades con la que contará la SUCAMEC es la “Plataforma de Interoperatividad Electrónica” en materia de control de armas, municiones, explosivos de uso civil y servicios de seguridad privada. Esta plataforma formará parte del Sistema Nacional de Informática. La idea es articularse a los mecanismos de registro de información de instituciones del Gobierno Central, el Poder Judicial, SUNAT, SUNARP, etc. y poder tener un mayor control y monitoreo de información relacionada a la seguridad privada, armas y explosivos de uso civil.

» *La idea es articularse a los mecanismos de registro de información de instituciones del Gobierno Central, el Poder Judicial, SUNAT, SUNARP, etc. y poder tener un mayor control y monitoreo de información relacionada a la seguridad privada, armas y explosivos de uso civil.* «

Lamentablemente el Decreto Legislativo N° 1127 es bastante laxo y muy escaso en definiciones, delegando a normas reglamentarias casi todos los aspectos conceptuales y las disposiciones que regularán la prestación de los servicios de seguridad privada.<sup>114</sup> Esto dificulta enormemente realizar un trabajo de análisis normativo a profundidad. Así, y siendo que el servicio de seguridad privada es regulado por la Ley N° 28879,<sup>115</sup> Ley de Servicios de Seguridad Privada, y su reglamento, Decreto Supremo N° 003-2011-IN<sup>116</sup> (ambos en el esquema de la derogada DISCAMEC), es lógico suponer que, en los próximos meses, estas normas serán modificadas o derogadas para adecuarse a la nueva SUCAMEC.

En ese sentido, y en tanto estas normas modificatorias o derogatorias no sean emitidas, se procederá a analizar la actual legislación que regula el servicio de la seguridad privada, es decir, la prevista en la Ley N° 28879 y de su reglamento.

Al respecto, uno de los aspectos más importantes de este marco legal es la definición de seguridad privada. Se entiende por este concepto aquel servicio prestado por empresas especializadas destinada a cautelar y proteger la vida e integridad física de las personas, a las instalaciones públicas o privadas y a la seguridad para el normal desarrollo de eventos (espectáculos).<sup>117</sup> Las modalidades descritas en la ley son siete, entre los que figura el

---

integrado por un representante del Ministerio de Defensa, otro del Ministerio de Energía y Minas y, finalmente, por uno del Ministerio de la Producción.

114 De acuerdo con la Segunda Disposición, el reglamento de organización y funciones de la SUCAMEC debe ser presentado a los 90 días calendarios. Por su parte, la Novena Disposición Complementaria otorgó un plazo de hasta 180 días para que el Poder Ejecutivo presente al Congreso de la República las propuestas de reforma y actualización de la normatividad vigente en materia de servicios de seguridad privada y otras funciones.

115 Publicado el 18 de agosto del 2006.

116 Publicado el 31 de marzo de 2011.

117 Artículo 4 de la Ley N° 28879.

“servicio de vigilancia privada”.<sup>118</sup> Este servicio se divide en tres grandes rubros:<sup>119</sup>

- i) La protección de la vida e integridad física de personas;
- ii) La seguridad de instalaciones públicas o privadas; y,
- iii) La seguridad para el normal desarrollo de eventos.

Así, una misma empresa puede desarrollar más de una modalidad de vigilancia, siempre que cuente con la respectiva autorización.<sup>120</sup> En todos los casos, de acuerdo a lo dispuesto por dicho artículo 6, el servicio deberá de estar circunscrito únicamente a la persona que se protege o al perímetro de la instalación.

De acuerdo con el artículo 23.e), las empresas especializadas en vigilancia privada deben seleccionar y contratar a personal capacitado en un centro especializado autorizado, y que posea el certificado de capacitación. No obstante, la DISCAMEC nunca terminó de constituir un centro de formación o capacitación de los agentes de seguridad privada. La norma obliga además a las empresas a controlar y supervisar el desarrollo de las actividades del personal,<sup>121</sup> poseer licencias empresariales de propiedad de las armas y municiones que no son de guerra, identificando los tipos de armas y municiones que emplean en función de las modalidades de servicios que prestaban;<sup>122</sup> y poseer infraestructura adecuada para el resguardo y la custodia de las armas y municiones que no son de guerra.<sup>123</sup>

La ley señala prohibiciones sumamente importantes a las empresas de seguridad: no pueden desempeñar funciones que competen a las FFAA o a la PNP, ni pueden establecer redes de información para el descubrimiento de faltas o delitos; tampoco pueden realizar acciones o actividades que constituyan espionaje industrial o comercial.<sup>124</sup> Sin embargo, llama la atención que el artículo 23.j) establece que las empresas de seguridad privada están obligadas a colaborar, a requerimiento del Poder Ejecutivo, con sus efectivos cuando se decretaba el régimen de excepción constitucional para prestar apoyo y colaboración a la PNP. En el mismo sentido, el artículo 56 de su reglamento establece que en los casos que sea requerido por la PNP para el ejercicio de sus funciones, el personal operativo que presta servicios de seguridad privada tiene la obligación de brindar la colaboración, el auxilio y el apoyo necesarios, de conformidad a las disposiciones legales vigentes. En esta misma línea, la ley señaló acertadamente en su artículo 28 que el personal operativo que presta servicios de seguridad privada no tiene el carácter de autoridad pública, ni

» La ley señala prohibiciones sumamente importantes a las empresas de seguridad: no pueden desempeñar funciones que competen a las FFAA o a la PNP, ni pueden establecer redes de información para el descubrimiento de faltas o delitos; tampoco pueden realizar acciones o actividades que constituyan espionaje industrial o comercial. «

118 Artículo 5 de la Ley N° 28879.

119 Artículo 6 de la Ley N° 28879.

120 Artículo 22.2 de la Ley N° 28879.

121 Artículo 23.f) de la Ley N° 28879.

122 Artículo 23.h) de la Ley N° 28879.

123 Artículo 23.i) de la Ley N° 28879.

124 Artículo 24 de la Ley N° 28879.

siquiera en los casos de colaboración en regímenes de excepción. Esta definición es absolutamente importante porque delimita con mucha claridad la naturaleza real del servicio de seguridad privada y el marco legal aplicable. Esta norma, además de desnaturalizar la función de la empresa de seguridad privada, resulta bastante confusa, puesto que no determina de manera clara, quien sería pasible de la sanción administrativa regulada por el reglamento, es decir, si lo será el agente de seguridad que se niega a prestar el servicio, o la empresa de seguridad privada.

## 2.2. Armamento y uso de fuerza

### 2.2.1. El armamento

» *Esta norma, además de desnaturalizar la función de la empresa de seguridad privada, resulta bastante confusa, puesto que no determina de manera clara, quien sería pasible de la sanción administrativa regulada por el reglamento, es decir, si lo será el agente de seguridad que se niega a prestar el servicio, o la empresa de seguridad privada.* «

De acuerdo con el artículo 175 de la Constitución del Perú, las FFAA y la PNP tienen el monopolio del uso y tenencia de las armas de guerra. En concordancia con este artículo constitucional, la Ley N° 28879 señala taxativamente en su artículo 36 que el personal operativo de las empresas que brindan servicios de seguridad privada, solo puede utilizar armas y municiones que no son de guerra.

Ahora bien, respecto a las armas y municiones de uso particular, la Ley N° 25054, Ley que norma la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de armas y municiones que no son de guerra,<sup>125</sup> y su reglamento, Decreto Supremo N°007-98-IN,<sup>126</sup> establecen que son armas de fuego de uso particular aquéllas que por sus características, diseño, procedencia y empleo, son autorizadas por la ley para defensa personal, seguridad, vigilancia armada, caza, deporte y colección.<sup>127</sup> Estas armas sólo deben tener cadencia de tiro por tiro y una capacidad de munición de acuerdo al siguiente detalle:<sup>128</sup>

- a. Armas Cortas o de Puño
  1. Revólver: con capacidad de tiro de hasta ocho (8) cartuchos en el tambor.
  2. Pistola: con capacidad de tiro de hasta quince (15) cartuchos en la cacerina.
- b. Armas Largas
  1. Escopeta tipo Bombeo: no será mayor de ocho (8) cartuchos con alojamiento tubular.
  2. Carabinas: con capacidad de tiro de hasta quince (15) cartuchos en la cacerina

125 Publicada el 20 de junio de 1989.

126 Publicado el 1 de octubre de 1998.

127 Artículo 6 de la Ley N° 25054 y artículo 8 del reglamento.

128 Artículo 8 del reglamento.

Ahora bien, dentro del universo de armas de uso particular, el artículo 10 de la Ley N° 25054 establece que son armas autorizadas para seguridad y vigilancia armada, las siguientes:

- Armas de fuego cortas cuya munición desarrolle una energía en boca de cañón no mayor de 80 kilográmetros.
- Escopetas diseñadas para fines de seguridad; y,
- Armas de caza, fuera del radio urbano.

Asimismo, el reglamento de Ley<sup>129</sup> añade dentro de este listado a:

- Escopeta de tiro por tiro.
- Carabina, fusiles o rifles semiautomáticos hasta punto cuarenta y cuatro pulgadas (0.44”), para uso fuera del radio urbano en la modalidad de tiro por tiro.
- Combinación Carabina – Escopeta. Que no exceda las especificaciones indicadas para ambos casos.

Asimismo, el artículo 12 establece que las municiones autorizadas para uso de seguridad y vigilancia son las siguientes:

- Munición de plomo para armas de fuego cortas la que puede estar parcial o totalmente recubierta en latón, cuya energía en boca de cañón típico no sea superior a 80 kilográmetros.
- Cartuchos para escopetas, cargados con munición de plomo que no exceda del diámetro de 9.1 mm o 0.36 pulgadas.
- Cartuchos cargados con munición de jebe.
- Munición no expansiva para las armas de caza autorizadas.

Este listado es precisado por el reglamento de la Ley N° 25054, que en su artículo 16 a) menciona como municiones para armas de seguridad personal los Cartuchos con proyectil de plomo o aleación con éste del tipo encamisetados (Full Metal Jacket) y semiencaamisetados (Semi Jacket), de punta ojival, plana o blanda y con munición de jebe que desarrollen una energía cinética en boca de cañón no mayor de ochenta kilográmetros (80 Kgm). Están prohibidas en este contextos las municiones 9mm.PB. (Peso de proyectil 124 grains), 357 Magnum, 40 S&W, 45 ACP. Y similares. Asimismo, el inciso b) de dicho artículo precisa como municiones para armas de vigilancia armada, las siguientes:

- Cartuchos permitidos para armas de defensa personal.
- Cartuchos cargados con munición de jebe.
- Cartuchos permitidos para caza, excepto las del tipo expansivo (Hollow Point).

Las armas que utilizan los agentes de seguridad privada están en relación al tipo y lugar del servicio que prestan. Así, con algunas

»» Las armas que utilizan los agentes de seguridad privada están en relación al tipo y lugar del servicio que prestan. ««

129 Dicho reglamento fue modificado sobre el particular por el Decreto Supremo N° 007-2000-IN, publicado el 16 de julio de 2000.

excepciones que la DISCAMEC determina, si el cliente está en una zona urbana utilizarán armas cortas o de puño y en las zonas rurales lo más probable es que sean las llamadas armas largas (escopeta y carabina). Todas las armas que usan los agentes operativos son de propiedad de la empresa.

La legislación sobre seguridad privada y la que regula el uso y fabricación de armas de uso civil no regula el uso de armas no letales en la actividad del servicio de seguridad privada. Es un vacío muy importante que debería subsanarse aprovechando el nuevo marco legal que se aprobará en los meses siguientes.

### 2.2.2. Sobre el uso de la fuerza

La regulación sobre uso de la fuerza de las empresas de seguridad privada (o la ausencia de esta) es un punto medular en esta investigación. A partir de las entrevistas sostenidas con empresarios dedicados a esta actividad, es posible afirmar que existe confusión e interpretaciones que no tienen sustento constitucional ni legal.

» *De manera general, es posible afirmar que no existe ninguna norma interna o internacional que regule el uso de la fuerza por parte de las empresas de seguridad privada.* «

De manera general, es posible afirmar que no existe ninguna norma interna o internacional que regule el uso de la fuerza por parte de las empresas de seguridad privada. Asimismo, la DISCAMEC, ente rector de la seguridad privada no se ha preocupado en emitir un protocolo que sirva de marco de actuación para el personal operativo en diversos escenarios que se pudieran presentar en el desarrollo de sus funciones. Las empresas de seguridad tampoco cuentan con protocolos de actuación. Ello ocasiona que en muchos casos se recurra al uso de armas letales ante situaciones como robos, situación que resulta particularmente contradictoria, pues mientras la PNP y las FFAA (instituciones que tienen por función principal, tutelar la vida y seguridad persona de la población), deben seguir estrictas normas acerca del uso de la fuerza (siendo incluso para la PNP un recurso de última ratio); las empresas de seguridad privada (cuya función principal es velar por la propiedad de la empresa que las contrata), no encontrarían límite (al menos en la legislación nacional) a la posibilidad de utilizar armas de fuego.

A manera de ejemplo, las empresas de seguridad no tienen claras cuáles serían sus funciones en caso se produjera una protesta dentro de las instalaciones de la empresa en la que brinda el servicio, mediante la invasión de la propiedad privada<sup>130</sup> o el bloqueo de carreteras. No obstante, de acuerdo a la legislación peruana, el personal operativo que presta el servicio de seguridad privada no tiene condición, bajo ningún supuesto, ni siquiera en los regímenes de

130 Es pertinente señalar que, de acuerdo con la legislación peruana, en caso de una invasión, si esta se prolonga por más de 24 horas, la medida para recuperar la posesión debe ser un proceso judicial. Ello obliga a las empresas, ante situaciones de invasión de propiedad, a recurrir de manera inmediata a la PNP para que recupere la posesión.

excepción, de autoridad pública, por lo que ni el Código de Conducta, ni los Principios Básicos (ambos instrumentos recogidos en los Principios Voluntarios) les resultarían directamente aplicables. Tampoco pueden realizar funciones que corresponden a las FFAA y a la PNP. En conclusión los dos instrumentos internacionales mencionados son aplicables sólo a los funcionarios públicos que ejerzan funciones de policía. Las empresas que prestan servicios de seguridad privada no están obligadas legalmente a considerar estos principios internacionales.

Si bien es posible que las empresas de seguridad privada invoquen o sus clientes exijan, supletoriamente, la aplicación de los principios contenidos en los dos instrumentos de *soft law* de Naciones Unidas, esto estaría solo en el plano de la buena voluntad, y su violación no sería abordada adecuadamente. Pero aunque estuviéramos en un contexto de buena voluntad, debe tenerse en cuenta que no todos los principios podrán aplicarse analógicamente a los agentes de seguridad privada, ya que estos no son funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, por lo que sus funciones y objetivos distan de aquellos propios de las FFAA o la PNP.

En ese sentido resulta necesario llenar este vacío en dos direcciones. Por un lado, desarrollar un protocolo de actuación normado por el órgano competente (SUCAMEC) para los agentes de las empresas de seguridad. En este sentido, puede reseñarse el Código de Conducta internacional para proveedores de servicios de seguridad privada adoptado el 9 de noviembre de 2010 de la Confederación Suiza<sup>131</sup> que complementa al Documento de Montreaux, o el Código de Conducta de Sarajevo para las empresas de seguridad privada. Pero también es necesario que las empresas privadas desarrollen protocolos de contratación y actuación en relación con aquellas empresas que les brindan servicios de seguridad, a efectos de enmarcarlo en lo señalado por los Principios Voluntarios.

De acuerdo a la información recabada en las entrevistas, las empresas de seguridad privada vienen instruyendo a su personal operativo para que, frente a una manifestación pública o ante un conflicto social en curso: i) depositen de inmediato el arma de fuego en la armería, y ii) no intervengan, sino que limiten su trabajo a la protección de maquinarias o partes vitales de la instalación que custodian.

### **2.2.3. Sobre el uso de las armas de fuego por el personal operativo de seguridad privada**

En la legislación vigente, la referencia más directa que se ha encontrado sobre el uso de armas de fuego en el servicio de la seguridad

»... las empresas de seguridad privada vienen instruyendo a su personal operativo para que, frente a una manifestación pública o ante un conflicto social en curso: i) depositen de inmediato el arma de fuego en la armería, y ii) no intervengan, sino que limiten su trabajo a la protección de maquinarias o partes vitales de la instalación que custodian. «

131 [http://www.icoc-psp.org/uploads/INTERNATIONAL\\_CODE\\_OF\\_CONDUCT\\_SPA.pdf](http://www.icoc-psp.org/uploads/INTERNATIONAL_CODE_OF_CONDUCT_SPA.pdf)

privada es el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Servicios de Seguridad Privada, que dispone:

»» *El uso de las armas para prestar servicio de seguridad privada, se registrará en forma complementaria con lo establecido en la Ley que norma la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de las armas y municiones que no son de guerra, su Reglamento y normas afines.* ««

Revisada la referida ley y su reglamento no se ha encontrado ninguna mención sobre el uso de armas de fuego por parte del personal operativo de seguridad. Asimismo, después de revisar las directivas y resoluciones directorales emitidas por la DISCAMEC, es posible afirmar que no hay ninguna que regule o que sirva como un protocolo de actuación en el tema más sensible de este servicio, como es el uso de armas de fuego.

»» *Asimismo, después de revisar las directivas y resoluciones directorales emitidas por la DISCAMEC, es posible afirmar que no hay ninguna que regule o que sirva como un protocolo de actuación en el tema más sensible de este servicio, como es el uso de armas de fuego.* ««

Es posible concluir, por tanto, que el Estado autoriza a las personas naturales y jurídicas que prestan servicios de seguridad privada a portar armas de fuego letales, y sin embargo, no regula sobre el uso de las mismas. No existe un protocolo pre-establecido que ayude a los agentes de seguridad el uso de las armas que legalmente poseen. De acuerdo a las versiones sostenidas por personas vinculadas a las empresas de seguridad la capacitación en el uso de las armas de fuego es muy escasa por consideraciones de costos<sup>132</sup>. En situaciones extremas, donde se pongan en riesgo la vida o la integridad física de los agentes de seguridad o de sus clientes es posible que se apliquen los supuestos de la legítima defensa o del estado de necesidad justificante. Sin embargo, estos escenarios ya se encuentran dentro del terreno de la apreciación e investigación policial y fiscal.

### **2.3. Análisis de la situación actual: número y ubicación de las fuerzas en el país**

El negocio de la seguridad privada en el Perú es una actividad en permanente crecimiento porque el Estado y las instituciones responsables de brindar protección del Estado se muestran rebasados por las amenazas, cada vez mayores, a la seguridad personal y patrimonial de las personas naturales y jurídicas. Precisamente por ello, la tendencia actual en la protección del derecho a la seguridad es hacia su privatización, camino a convertirse en un derecho y servicio al que podrán acceder principalmente los que tienen mayores posibilidades económicas.

132 Entrevistas realizadas a Coronel PNP (r) Rubén Rodríguez Rabanal, gerente general de la empresa de seguridad Interandina de Seguridad SAC, el 12 de noviembre de 2012, 25 de enero de 2013 y 5 de febrero de 2013. Entrevistas realizadas a Javier Calvo, gerente general de LiderMan, el 20 de febrero de 2013 y el 27 de febrero de 2013.

De acuerdo al Bonn International Center for Conversion, en el Perú existen a junio de 2011 aproximadamente 540 empresas de seguridad registradas<sup>133</sup>. Ello implica un aproximado de 90,500 agentes, es decir, casi la misma cantidad de personal que el que cuenta la PNP, conforme a las cifras al 2010 señaladas anteriormente. De acuerdo con la información obtenida en las entrevistas, más del 50% de ellos estaría en condiciones precarias, trabajando para empresas informales y en condiciones casi de explotación laboral (trabajan 12 horas diarias y perciben menos de la remuneración mínima vital, sin seguros médicos, etc.). Con estas condiciones es difícil hablar de Principios Voluntarios en el ejercicio de sus funciones.

Del total de empresas de seguridad en el país, solo seis de ellas cuentan con más de 1000 empleados (ESVICSAC, Securitas, Prosegur, Hermes, Liderman y Group4Securicor).<sup>134</sup> Las empresas de seguridad más grandes del Perú se agruparon, hasta hace pocos años atrás, en la Sociedad Nacional de Seguridad; sin embargo, por razones de rivalidad y competencia en la búsqueda de clientes, a la fecha quedan pocas empresas afiliadas a esta organización. La mayor parte de las empresas no tienen ninguna representación gremial. Definitivamente es un sector con una institucionalidad aún en formación. Casi en esta misma lógica se encuentra también la institucionalidad del Estado responsable de normar y fiscalizar esta actividad. La DISCAMEC es percibida como una institución excesivamente burocrática, lo que facilita circuitos internos de corrupción.<sup>135</sup> Este esquema fue derogado hace pocas semanas atrás, dando nacimiento a la SUCAMEC, lo que originará que toda la legislación en materia de seguridad privada sea modificada o derogada. Esta podría ser una buena oportunidad para tener una nueva legislación, más moderna y que llene los vacíos que se ha anotado en este documento, principalmente se podría aprovechar para que se adopte de manera expresa los Principios Voluntarios y los protocolos de actuación en el uso de la fuerza y de las armas de fuego por parte del personal operativo que presta el servicio de seguridad privada.

» Las empresas de seguridad más grandes del Perú se agruparon, hasta hace pocos años atrás, en la Sociedad Nacional de Seguridad; sin embargo, por razones de rivalidad y competencia en la búsqueda de clientes, a la fecha quedan pocas empresas afiliadas a esta organización. La mayor parte de las empresas no tienen ninguna representación gremial. Definitivamente es un sector con una institucionalidad aún en formación. «

133 Von Boemcken, Marc. Op. Cit, p. 51.

134 Ibid., p. 52.

135 Al respecto la estrategia anticorrupción del Poder Ejecutivo, aprobado por Decreto Supremo N° 046-2013-PCM, publicado el 23 de abril de 2013, establece entre sus lineamientos reducir los riesgos de corrupción y los márgenes de error en la administración pública, involucrando para ello acciones de simplificación normativa, gobierno abierto y electrónico; así como medidas para simplificar, reducir y digitalizar los trámites que mayores barreras burocráticas representen para la ciudadanía y empresas. La lógica de la medida responde a generar una menor interacción entre el administrado y el funcionario, para evitar la generación de espacios donde puedan cometerse actos de corrupción.

## 2.4. Selección y capacitación del personal: modalidades de capacitación, costos y contenidos.

Como ha sido apuntado, la Ley N° 28879 y su reglamento obligan a las empresas que brindan este servicio a seleccionar y contratar personal capacitado en un centro especializado de formación y capacitación en seguridad privada. Inclusive señalan que deben poseer certificados de capacitación conforme a las exigencias normativas.

» La capacitación, como muchas otras exigencias contenidas en la ley, han sido solo buenas intenciones que nunca se han implementado, probablemente porque para la institución responsable son aspectos que demandan muchos recursos o son de menor importancia e interés. Se tiene información, asimismo, que algunas empresas privadas cuentan con talleres de capacitación y formación de sus futuros agentes. «

De acuerdo a la legislación actual, la responsabilidad de constituir un centro de formación y capacitación en materia de seguridad privada es de la DISCAMEC. No obstante, pese al tiempo transcurrido, no se ha cumplido con esta obligación. La capacitación, como muchas otras exigencias contenidas en la ley, han sido solo buenas intenciones que nunca se han implementado, probablemente porque para la institución responsable son aspectos que demandan muchos recursos o son de menor importancia e interés. Se tiene información, asimismo, que algunas empresas privadas cuentan con talleres de capacitación y formación de sus futuros agentes. Los temas y la periodicidad de estos cursos son a criterio de las mismas empresas interesadas. En ese sentido, conforme a las entrevistas realizadas a los encargados de seguridad de empresas extractivas, más que una iniciativa de las empresas de seguridad, las capacitaciones son realizadas por iniciativa de las empresas que contratan estos servicios.<sup>136</sup> Ello si bien es importante, crea la posibilidad que, ante la falta de esta exigencia por algunas empresas contratantes, los agentes de seguridad privada no reciban las capacitaciones necesarias en materia de derechos humanos.

Asimismo, la legislación señala una larga lista de requisitos que debe cumplir el futuro personal operativo, entre ellas, tener secundaria completa, no tener antecedentes penales ni policiales, etc.<sup>137</sup> No obstante, la información de campo obtenida da cuenta de que la selección del personal es muy básica. El cruce de información de los datos personales del futuro agente privado con los que tiene la PNP no sería fiable, porque muchas veces los antecedentes policiales, penales y judiciales no son registrados. Asimismo, se sabe que muchos jóvenes mienten al proporcionar sus datos personales porque viven en zonas marginales, donde hay mucha delincuencia.

En este sentido, es fundamental definir y ajustar los requisitos mínimos de formación para la contratación de agentes por parte de empresas de seguridad privada. Ello ha sido apuntado por el Grupo de expertos sobre servicios de seguridad privada civil de Naciones Unidas en su informe “Servicios de seguridad privada civil: su papel,

136 Entrevista realizada a Luis Llanque Chata, Gerente de protección de activos y riesgos de Xstrata Tintaya Antapacay, el 14 de marzo de 2013. Entrevista realizada a Gustavo Balbín, Supervisor de Security de Anglo American, el 07 de febrero de 2013.

137 Artículo 26 de la Ley N° 28879 y 64 de su reglamento.

supervisión y contribución a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad”.<sup>138</sup>

## 2.5. Fiscalización y rendición de cuentas

El reglamento de la Ley N° 28879 señala que en su artículo 59 las empresas estarán sujetas a ser supervisadas y controladas como mínimo una vez al año, y a visitas inopinadas en cualquier momento. No obstante, en la práctica cotidiana la DISCAMEC realizaba labores de fiscalización solo cuando los medios de comunicación informan de acciones irregulares en las que se involucraba el personal operativo de una empresa formal. Estas visitas inopinadas consisten en inspecciones de rutina que realizan funcionarios de la DISCAMEC para revisar aspectos formales (por ejemplo, la vigencia de las licencias para el uso de armas) y la documentación de la empresa.

## 2.6. Armamento existente: Tipo, cantidad y condiciones de los sistemas de distribución a lo largo del país.

Como se ha señalado la Ley N° 25054 y su reglamento norman la fabricación, comercio, posesión y uso por particulares de las armas y sus municiones. En las entrevistas realizadas las empresas de seguridad no brindaron información respecto al armamento disponible. Sin embargo, como se verá más adelante, de las experiencias analizadas sobre la actuación de empresas de seguridad en el sector minero, el jefe de seguridad de Anglo American<sup>139</sup> expresó que como política institucional, la empresa de seguridad privada no cuenta con ningún tipo de armas de fuego, a excepción de aquellos lugares en los que haya polvorín. Ello se debe a que la presencia de personal armado puede conllevar a que las manifestaciones sean también armadas, generándose mayor riesgo de muertos o heridos.

»» Ello se debe a que la presencia de personal armado puede conllevar a que las manifestaciones sean también armadas, generándose mayor riesgo de muertos o heridos. ««

138 Grupo de expertos sobre servicios de seguridad privada civil de Naciones Unidas. Servicios de seguridad privada civil: su papel, supervisión y contribución a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad. UNODC/CCPCJ/EG.5/2011/CRP.1, parágrafo 22.

139 Entrevista realizada a Gustavo Balbín, Supervisor de Security, el 07 de febrero de 2013.



## » III. La relación entre las varias entidades (pública, privada) a cargo de la seguridad, con particular enfoque en el sector extractivo

### 3.1. Presentación de casos de cooperación en situaciones estándares (quién manda a quién, en qué momento y cómo cambian las jerarquías).

Como se ha señalado en la primera parte de este documento, ante situaciones de conflictividad social que no impliquen una situación de conflicto armado, es la PNP la llamada a restablecer el orden según los estándares de uso de la fuerza existentes en la legislación nacional, a pesar de no contarse con una legislación con rango de ley. Las FFAA, de acuerdo a una correcta lectura del Decreto Legislativo N° 1095, sólo ingresarán en situaciones de:

1. Conflicto armado interno (lo que la norma denomina “operaciones militares en zonas declaradas en Estado de Emergencia frente a grupos hostiles”): En esta situación son las FFAA las que toman el control y dirección de las operaciones.
2. Disturbios interiores y tensiones internas, previa declaración de emergencia (lo que la norma denomina acciones militares en zonas declaradas en Estado de Emergencia ante otras situaciones de violencia): En estos casos las FFAA ingresan únicamente para apoyar a la PNP, por lo que es esta última la que conduce y dirige las acciones. No obstante, en el caso de la realidad de las empresas extractivas, como se ha dejado constancia en este informe, la presencia de la DINOES en las zonas de conflicto no resulta del todo positiva, dado la preparación antisubversiva de dicho cuerpo.
3. Apoyo a la PNP en zonas no declaradas en Estado de Emergencia en casos como de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país y otros casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la PNP sea sobrepasada.

» Ello se debe a que la presencia de personal armado puede conllevar a que las manifestaciones sean también armadas, generándose mayor riesgo de muertos o heridos. «

En este contexto de intervención de las fuerzas públicas del orden, los agentes de las empresas privadas de seguridad no tienen ningún rol, ni existe ningún protocolo de cooperación. Ello por varias razones.

En primer lugar, según las entrevistas realizadas a Anglo American y Newmont, los agentes de seguridad (G4S en el caso de Anglo American y Securitas en el caso de Newmont) no se encuentran arma-

dos.<sup>140</sup> En segundo lugar, tal como han señalado los responsables de Security de Newmont y Anglo American,<sup>141</sup> la única función de las empresas de seguridad privada al momento de una situación de violencia es velar por la seguridad de trabajadores y custodiar los bienes de la empresa, hasta que la PNP llegue al lugar. Ello en la medida que las empresas de seguridad no rempazan a la PNP en la función de brindar seguridad ciudadana.

En tercer lugar, de acuerdo con lo señalado por security de Anglo American y Newmont, el que el personal de seguridad no tenga armas ayuda a la prevención, a la vez que respeta los Principios Voluntarios. En el caso específico de Anglo American, según nos fue señalado, la evaluación del riesgo hecha por la empresa concluyó que para cuidar a sus vigilantes, es mejor no usar armas, puesto que ello permite reducir el grado de agresión que pueden sufrir. Es decir, si se les diera armas, es probable que los agentes sean atacados también con armas. Por ello, es también necesario informar a la población acerca de que el personal de seguridad no cuenta con armas.<sup>142</sup>

» *Es decir, si se les diera armas, es probable que los agentes sean atacados también con armas. Por ello, es también necesario informar a la población acerca de que el personal de seguridad no cuenta con armas.* «

En el caso de Anglo American, esta señaló tener un convenio desde el 25 de noviembre de 2010. Por medio de este convenio no se suministra a la PNP dinero ni equipos. Solo se prevé apoyo de la PNP en caso de alteraciones del orden público (no hay presencia permanente de personal PNP en el proyecto Quellaveco). Estos convenios, señalaron, son necesarios en tanto se trata de zonas con un real índice de conflictividad.

No obstante, de acuerdo a lo señalado por Anglo American, el que no haya presencia de miembros de la PNP de forma permanente en la zona es positivo, ya que si bien se pierde capacidad de reacción inmediata (se trata de zonas alejadas), se gana en confianza, puesto que promueve que la PNP también trabaje con la población. En el caso de Newmont, el convenio que mantiene la empresa con la PNP vence en marzo de 2013.<sup>143</sup> Es importante señalar que según informó por el gerente de seguridad, es la PNP quien mantiene la dirección de este personal destacado. En ese sentido, la empresa no puede objetar que los agentes policiales sean movidos o retirados si así es determinado por sus superiores.

No obstante la existencia de estos convenios, dada la variedad de estos, y las diferentes obligaciones que en ellos se estipulan, el MI-

140 La única excepción, de acuerdo con lo que establece el marco legal es en el caso de contar con polvorín. Por ello, Newmont ha señalado que cuenta con agentes armados donde existe polvorín. Anglo American no tiene polvorín.

141 Entrevista realizada a Gustavo Balbín, supervisor de security de Anglo American, el 7 de febrero de 2013.

142 Entrevista realizada a Gustavo Balbín, supervisor de security de Anglo American, el 7 de febrero de 2013.

143 Entrevista realizada a Wily Cáceres, Gerente Legal de Newmont, el 20 de febrero de 2013.

NINTER ha tomado la decisión de centralizar dichos convenios, buscando que sean residuales (es decir, que sea bajo el número de empresas que lo solicita). Para ello, el Ministro Pedraza informó que el MININTER implementará en este y el siguiente año tres tipos de cuerpos policiales: las comisarías, los tambos y los frentes policiales.<sup>144</sup> Las primeras se refieren a las comisarías propias de cada comunidad, en la que se buscará reforzar el número de efectivos policiales, dotándolos de adecuado equipamiento. Los tambos son instalaciones, ubicadas en zonas alejadas y con baja población, donde se buscará contar con presencia de diferentes entidades del Estado, entre ellas la PNP, mientras que los frentes policiales son cuerpos policiales de carácter temporal que buscan enfrentar situaciones difíciles que pueden producirse por diversos aspectos como conflictividad social, narcoterrorismo, minería ilegal, contrabando u otros. Según el general Gutiérrez, jefe del recientemente creado Frente Policial Cajamarca,<sup>145</sup> un frente policial dota de una mayor importancia a la zona, lo cual permite agilizar la toma de decisiones. Por ejemplo, en el caso de Cajamarca ya no se dependerá de la región territorial norte, por lo que se pueden tomar las decisiones y la solicitud de equipos directamente con Lima.

En general estas medidas buscan tres objetivos: i) optimizar a la PNP frente a situaciones difíciles como la conflictividad social; ii) ordenar la situación actual de los convenios, los cuales se encuentra dispersos en las diferentes direcciones y órganos de la policía; y iii) acercar a la PNP a la población, evitando que se incremente el sentimiento de privatización de esta y de inseguridad que puede existir en la población. Sin embargo, de las entrevistas realizadas a los diversos actores como jefes de seguridad de minas, representantes de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía e incluso de ONG, se rescata que esta nueva configuración es aún muy embrionaria. De esta manera, aún existe las dudas sobre si las nuevas comisarías situadas fuera de la propiedad minera podrán responder en un tiempo de reacción adecuado, si contarán con el personal y el equipo adecuado para proteger tanto la propiedad de la empresa minera como de la población, y si en realidad mantendrán una imagen de imparcialidad. Esto último estaría vinculado, a su vez, con algunos puntos sobre los que falta información: ¿quién estará encargado de la construcción? ¿La empresa minera realizará algún tipo de pago a esos efectivos o dotará de algunos equipos? ¿La cantidad de personas en las zonas de actividad minera justifican una comisaría o esta comisaría seguirá teniendo como función principal resguardar la propiedad de la empresa minera?, entre otras.

»... el Ministro Pedraza informó que el MININTER implementará en este y el siguiente año tres tipos de cuerpos policiales: las comisarías, los tambos y los frentes policiales. «

144 Entrevista realizada a Wilfredo Pedraza, Ministro del Interior, el 15 de febrero de 2013.

145 Entrevista realizada al general Jorge Gutiérrez, jefe del recientemente creado Frente Policial Cajamarca, el 19 de febrero de 2013.

### 3.2. Presentación de casos de cooperación en situaciones difíciles y/o que han causado problemas. Identificación del o de los elementos que supuestamente cambiaron los esquemas estándar de cooperación.

En la medida que no existe un protocolo de actuación entre la PNP y las empresas de seguridad privada, formalmente no hay un marco legal que regule los casos de cooperación. Sin embargo, en el caso de Newmont, tanto el general Gutiérrez y el mayor PNP E. Carmelino del Frente Policial Cajamarca mencionaron que la empresa presta sus equipos de transporte como camionetas en situaciones de conflictividad, lo cual incrementaría la percepción de que la PNP trabaja para la minera. Además, existen situaciones negativas en las cuales las empresas de seguridad privada han excedido funciones,<sup>146</sup> aunque ello no se ha producido nunca en coordinación con la PNP. Por último, también se ha denunciado que en determinadas situaciones personas vinculadas a la seguridad de la empresa, al ser ex oficiales de la PNP o de las FFAA, mantienen un vínculo directo con los oficiales en actividad encargados de apaciguar las situaciones de conflictividad social<sup>147</sup>.

» ... se ha denunciado que en determinadas situaciones personas vinculadas a la seguridad de la empresa, al ser ex oficiales de la PNP o de las FFAA, mantienen un vínculo directo con los oficiales en actividad encargados de apaciguar las situaciones de conflictividad social «

Por otro lado, es necesario señalar que en el contexto peruano existen otros actores como son las rondas campesinas y la seguridad de las municipalidades, llamada serenazgo municipal, los cuales tienen presencia en las circunstancias de conflictividad social, aunque el vínculo con los actores mencionados anteriormente es menor. En el caso de las rondas campesinas, sobre las que ya se ha hecho una referencia anteriormente, tienen un papel cada vez mayor dentro de la estructura social, valor que, además, es reconocido en la estructura formal del Estado a nivel constitucional y legal. Estas organizaciones protagonizan un interesante rol en medio del conflicto, ya que se pliegan a los paros y participan en las manifestaciones, generalmente, en defensa de su territorio y del agua. Debemos tomar en consideración que las rondas campesinas en algunas regiones del país son más importantes que cualquier otra autoridad y pueden ser parte importante de los conflictos sociales. Entre las razones para su legitimidad están su cercanía cultural, social y geográfica a las poblaciones alejadas, la falta de presencia del Estado en estos lugares y, tal como se nos fue señalado<sup>148</sup>, la falta de legitimidad de las entidades estatales, como la Policía, el Ministerio Público y la

146 De acuerdo con lo reseñado por el Bonn International Center for Conversion, en el 2004 se produjo una situación de violencia por el cual los pobladores de Cajamarca bloquearon los accesos a la mina por varios días. La, en aquel entonces, empresa de seguridad privada de Newmont (Forza) contrató los servicios de una compañía de inteligencia privada (C&G Investigaciones S.R.L.), por la cual se realizaron operaciones masivas contra la comunidad. No obstante, el personal de seguridad de Newmont hoy en día no está armado.

147 Entrevista a Wilfredo Saavedra, representante del del Frente de defensa ambiental de Cajamarca, el 19 de febrero de 2013.

148 Entrevista a Wilfredo Saavedra, representante del del Frente de defensa ambiental de Cajamarca, el 19 de febrero de 2013.

Fiscalía. Ello debido a que, según la percepción de algunos actores, estas instituciones no responden a los intereses del pueblo<sup>149</sup>, aunque, por otro lado, también tienen serias acusaciones de vulnerar derechos fundamentales como la integridad y libertad. En ese sentido, las rondas campesinas si bien son organizaciones populares con reconocimiento legal e incluso potestad jurisdiccional<sup>150</sup>, en el caso de conflictos sociales por actividades extractivas, no mantienen coordinación con las fuerzas del orden y por el contrario, en muchas oportunidades se enfrentan a estas.

Por otro lado, el personal de seguridad municipal (serenazgo) es otro actor que podría ser relevante en situaciones de conflictividad social. Ello debido a que cumplen un deber fundamental y cada vez mayor en los planes de seguridad municipales, el cual ha sido ratificado en la legislación que los regula, principalmente el artículo 197 de la Constitución<sup>151</sup> y el artículo 85 de la Ley Orgánica de Municipalidades.<sup>152</sup> Sin embargo, de las entrevistas realizadas a funcionarios de lugares de conflictividad social producto de las actividades de empresas extractivas como son el distrito de Torata (Moquegua)<sup>153</sup> y la provincia de Celendín (Cajamarca)<sup>154</sup> se señaló que el personal de serenazgo no participa de los eventos de conflictividad. Su papel se reduce al resguardo de propiedades de las municipalidades, principalmente el palacio municipal. En ese sentido, si bien para ciertas actividades de seguridad ciudadana existe coordinación entre el serenazgo y la PNP, debido a la falta de personal y equipo en las comisarías de estos lugares, en el caso que se produzcan conflictos sociales, la seguridad es función de la PNP y el serenazgo cumple un papel

»» En ese sentido, las rondas campesinas si bien son organizaciones populares con reconocimiento legal e incluso potestad jurisdiccional, en el caso de conflictos sociales por actividades extractivas, no mantienen coordinación con las fuerzas del orden y por el contrario, en muchas oportunidades se enfrentan a estas. ««

149 Entrevista realizada a Miguel Vizcarra, Presidente del Frente de defensa de los derechos del distrito de Torata, el 06 de febrero de 2013. Entrevista realizada a Wilfredo Saavedra, representante del frente de defensa ambiental de Cajamarca, el 19 de febrero de 2013. Entrevista realizada a Gregorio Santos, Presidente regional de Cajamarca, el 20 de febrero de 2013.

150 **ACUERDO PLENARIO N° 1-2009/CJ-116. 13 de noviembre de 2009.**

151 Artículo 197.- Las municipalidades (...) brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a la ley.

152 Artículo 85.- Seguridad Ciudadana

Las municipalidades en seguridad ciudadana ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

1.1. Establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la Policía Nacional, y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o del de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley. (...)

2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales:

2.1. Coordinar con las municipalidades distritales que la integran y con la Policía Nacional el servicio interdistrital de serenazgo y seguridad ciudadana. (...)

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

3.1. Organizar un servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva (...).

153 Entrevista realizada a Ziobany Perea, Gerente de Desarrollo Económico, Social y Servicios Públicos, el 06 de febrero de 2013.

154 Entrevista realizada a Manuel Moisés Silva Chávez, Gerente Municipal de Celendín, el 18 de febrero de 2013.

secundario. Con respecto a las empresas de seguridad privada no se manifestó en ninguna entrevista algún tipo de vínculo entre estas y el serenazgo municipal.

### **3.3. ¿Cómo sería la adecuación a los estándares internacionales en el uso de la fuerza y el respeto a los derechos humanos? Con énfasis en la aplicación de los Principios Voluntarios. Concretamente, ¿cuál puede ser la consecuencia de una buena aplicación de los Principios Voluntarios?**

» ... a diferencia de lo que, por ejemplo, se da en el caso colombiano, la relación entre las empresas con las ONG no se encuentra totalmente resquebrajada, por lo que se podría prever que el trabajo conjunto para implementar los Principios Voluntarios sería posible. «

En primer lugar, se debe señalar que el conocimiento existente en el Perú sobre la existencia de los Principios Voluntarios es casi nulo. Incluso agentes muy vinculados a la temática como representantes de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, del Ministerio de Energía y Minas, de la PNP o de las FFAA desconocían de la existencia de los Principios Voluntarios. En ese sentido, la adecuación normativa nacional es difícil si se tiene previsto hacerlo conforme a la relevancia que los principios puedan tener actualmente. Por ello, tal como se nos fue señalado por Yadaira Orsini de International Alert,<sup>155</sup> uno de los problemas en el conocimiento de los Principios Voluntarios en el Perú puede ser que se están agotando los esfuerzos en incluir al Estado en el proceso, sin tener en consideración que otros actores, principalmente las empresas extractivas, pueden ser los pilares sobre los cuales el Estado puede involucrarse en un momento posterior. Además, a diferencia de lo que, por ejemplo, se da en el caso colombiano, la relación entre las empresas con las ONG no se encuentra totalmente resquebrajada, por lo que se podría prever que el trabajo conjunto para implementar los Principios Voluntarios sería posible. Ejemplo de ello es la mesa de diálogo realizada en Moquegua para el proyecto Anglo American Quellaveco, que según los propios representantes de la ONG Labor ha sido productiva.<sup>156</sup> Por ello, si las empresas mineras asumen como política general la importancia de contraer los compromisos existentes en los Principios Voluntarios será más sencillo que los otros actores también se sumen al proceso.

Sobre la evaluación de riesgo, según los datos recogidos en la investigación se puede afirmar que las empresas extractivas realizan esta actividad antes de iniciar sus operaciones en una región, aunque no siempre se ha tenido presente la situación contextual de las poblaciones vinculadas al proyecto. En el Perú los principales factores que generan conflictos sociales están relacionados a temas ambientales o laborales, los cuales tienen raíces históricas y sociales profundas, enmarcados en situaciones de exclusión y discriminación constante

155 Entrevista realizada a Yadaira Orsini, Senior Programme Officer for Latin America, el 29 de enero de 2013.

156 Entrevista realizada a Rosa M. Aróstegui, Coordinadora de la Oficina de Moquegua de LABOR, el 06 de febrero de 2013.

hacia una gran parte de la población situada en localidades alejadas de la capital de la república o capitales de región, en las cuales se encuentran muchas de las zonas de las actividades extractivas. En ese sentido, el análisis de riesgo debe prever la relación que debe mantener la empresa con la población, no solo afectada directamente, sino con el área de influencia mayor (por ejemplo, las poblaciones de la cuenca o de las ciudades y pueblos importantes más cercanos). El vínculo constante con la población es esencial, puesto que la población va a esperar recibir un beneficio importante y tangible de la actividad extractiva, de manera que se debe prever mecanismos de diálogo constantes que expliquen los compromisos que la empresa puede asumir y los límites de su competencia al ser una empresa privada y no el Estado. Estos mecanismos deben mantener la horizontalidad en el trato y basarse en principios de igualdad y no discriminación.

Asimismo, se debe tener presente los factores de interculturalidad tanto en la toma de decisiones como en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. Por ejemplo, en algunas zonas las rondas campesinas pueden tener mucho mayor poder en la comunidad que la policía o el Ministerio Público. También se debe tener presente el nivel de desconfianza que existe hacia las autoridades por parte de la población. Las empresas extractivas deben ver la manera de mitigar ello, puesto que la población denuncia constantemente que el Estado trabaja en el marco de los intereses de las empresas. Nuevamente la comunicación y principalmente la transparencia son esenciales. En ese sentido, los mecanismos de transparencia deben enfocarse en el público que se busca llegar, utilizando los medios de comunicación locales como la radio, puestos de información de las empresas o las asambleas comunales. También se debe tener presente la actividad extractiva pasada y los posibles daños generados por esta en la zona, incluso si estos fueron generados por diferentes compañías. Una población que tenga la percepción de que la actividad extractiva le ha generado afectaciones será reacia de aceptar nuevas actividades en la zona. En muchas oportunidades, las poblaciones no identifican a las compañías que realizan la extracción, sino que identifican a la actividad misma en su conjunto. Además, en el caso de las empresas que ya han tenido presencia en la zona y que quieran iniciar un nuevo proyecto, sería importante diseñar algún tipo de plan de reparaciones individuales y colectivas para poder obtener la licencia social de las comunidades de la zona de influencia directa e indirecta.

Respecto a la interrelación entre las compañías y la seguridad pública existen varias actividades realizadas por las empresas extractivas que deberían cambiar para estar conformes a las directrices de los Principios Voluntarios. Entre ellas resalta la transparencia de la relación entre las empresas y la Policía Nacional, puesto que hasta el momento los convenios suscritos no son de conocimiento público ni de fácil acceso. No hay información en ningún portal público de

»... se debe tener presente los factores de interculturalidad tanto en la toma de decisiones como en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. Por ejemplo, en algunas zonas las rondas campesinas pueden tener mucho mayor poder en la comunidad que la policía o el Ministerio Público. «

la situación de estos convenios ni qué involucran, cuántos oficiales y suboficiales son los encargados del resguardo policial, cuál es el pago extra u otro beneficio que se les puede dar, cuáles son sus funciones o distribución. Tampoco existe conocimiento por parte de la población dentro del área de influencia directa e indirecta respecto a los contenidos de los convenios, ello profundiza el sentimiento de la privatización de la policía e incluso, la sensación que el cuidado que se hace de la propiedad de la compañía extractiva se hace fuera de ley.<sup>157</sup> Se debe buscar que en el cambio que actualmente se está produciendo en el Ministerio del Interior respecto de la firma de los convenios se fomente la transparencia. En todo caso si el Ministerio del Interior no tiene un portal actualizado, las empresas extractivas de forma individual o colectiva podrían tenerlo.

» Se debe buscar que en el cambio que actualmente se está produciendo en el Ministerio del Interior respecto de la firma de los convenios se fomente la transparencia. En todo caso si el Ministerio del Interior no tiene un portal actualizado, las empresas extractivas de forma individual o colectiva podrían tenerlo. «

Se debe mantener un vínculo más cercano con la PNP para fomentar capacitaciones en derechos humanos. La relación entre las empresas extractivas y la PNP es clara, pero no existen mecanismos institucionales en los cuales se pueda concretar acciones coordinadas para mejorar el nivel de capacitación y de capacidad de respuesta de manera transparente. La utilización de equipos de las empresas como las camionetas, son mal vistas por la población, principalmente porque se desconoce la razón que impulsa el uso. Por ello, si no se puede demostrar la necesidad para dar en uso estos equipos, es mejor no entregarlos, dado que puede incrementar el nivel de confrontación de la población con las fuerzas del orden. En general no se ha detectado otro tipo de uso de equipos de las empresas por parte de las fuerzas del orden, lo cual es adecuado entendiendo la creciente sensación por parte de la población sobre la privatización de la policía.

Las actividades que impidan el libre tránsito deben ser totalmente desterradas. En ese sentido, tranqueras en pistas o caminos públicos no pueden ser admitidas. Las revisiones de seguridad, en las cuales se asegura que participan también personal de la policía, no deben realizarse al menos que el camino o carretera sea de uso exclusivo de la mina y que la necesidad de seguridad de la zona custodiada así lo amerite. Si bien las zonas de propiedad de las empresas extractivas son extensas, no deben parecer que son zonas “liberadas” donde el Estado no ejerce ningún tipo de control y donde hasta la policía responde a las empresas, sensación común entre la población y autoridades entrevistadas.

En general, de las entrevistas realizadas y de los casos analizados se puede afirmar que existe un serio problema de equipamiento en la PNP. Falta equipo para enfrentar situaciones de conflictividad so-

157 Entrevista realizada a Julia Cuadros Falla, Directora Ejecutiva de CooperAcción, el 28 de enero de 2013. Entrevista realizada a Miguel Vizcarra, Presidente del Frente de defensa de los derechos del distrito de Torata, el 06 de febrero de 2013.

cial y para el entrenamiento en este rubro. Asimismo, existe un problema de suministro rápido de equipos, puesto que las direcciones territoriales dependen de las direcciones regionales y a su vez estas dependen de Lima. También existe un problema de dirección coordinada entre las diferentes divisiones de la PNP y de estas con las FFAA. Por último, existe un serio problema de institucionalización de la enseñanza en derechos humanos a la PNP. En ese sentido, la creación de un centro similar al Centro de Derecho internacional humanitario y derechos humanos de las FFAA sería un avance importante. Sin embargo, las soluciones a estos problemas no deben ser asumidas de manera directa por las empresas extractivas, puesto que de hacerlo se podría incrementar la percepción de privatización de las fuerzas del orden. En ese sentido, si las empresas deciden apoyar en algún rubro como el equipamiento o la capacitación, la cooperación se debe hacer de manera transparente e informando a las poblaciones de las zonas de influencia directa e indirecta. De ser posible, es importante que representantes de la sociedad civil participen como observadores en los procesos de cooperación entre las empresas y el Estado. No debe entenderse a la sociedad civil como un foco de conflictividad al cual enfrentar, por el contrario, se la debe involucrar para que sean aliados y se disminuyan los riesgos de conflictos sociales. Sería importante que las reuniones interinstitucionales sobre seguridad (como, por ejemplo, las que suceden en el marco de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía) cuenten con participación periódica de las fuerzas del orden y de la sociedad civil.

Con respecto a la interrelación entre las compañías y la seguridad privada, en general, a pesar de existir varios vacíos normativos, existe un correcto actuar. En primer lugar, es importante la decisión de algunas empresas de desarmar a los agentes de seguridad privada. También es importante que en casos de conflictividad no sean los encargados de restablecer el orden, tarea de la PNP. La aplicación de los Principios Básicos y del Código de Conducta, al estar dirigidos a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y esta función estar reservada para la PNP o las FFAA, en principio, no involucra a las fuerzas privadas de seguridad. Sin embargo, ello no impide que estas directrices internacionales sean de conocimiento de las empresas privadas y de sus trabajadores, puesto que en casos extremos bajo determinadas circunstancias pueden requerir el utilizar algunos de dichos lineamientos como referencia.

Al momento de contratar con la empresa sería relevante que los principios no sean solo una mención en alguna cláusula contractual, sino que tengan un mínimo de desarrollo en los puntos de mayor relevancia a la actividad de la empresa privada. Es importante que se diseñen guías concretas de aplicación a los principios y que estas sean usadas en las capacitaciones. Las capacitaciones deben ser periódicas y con un alto contenido práctico. Es importante también que exista un sistema de entrenamiento dado por agentes externos

» Sería importante que las reuniones interinstitucionales sobre seguridad (como, por ejemplo, las que suceden en el marco de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía) cuenten con participación periódica de las fuerzas del orden y de la sociedad civil. «

a la empresa extractiva o de seguridad, de manera que se garantice la objetividad en la evaluación de estas. Se debe fomentar que las compañías de seguridad privada y el personal de estas participen en mesas que involucren la diversidad de actores tanto de la fuerza pública, como de la sociedad civil. Del estudio realizado, se puede afirmar que el vínculo entre las fuerzas públicas y las fuerzas privadas de seguridad es casi nulo. Por otro lado, no se debe permitir, tal como se hizo mención en el caso de las fuerzas públicas, que las empresas privadas de seguridad participen en acciones que restrinjan el derecho al libre tránsito.

Se deben instaurar mecanismos de denuncia para la sociedad civil que no sean intimidantes y que sean efectivos. En ese sentido, la población debe sentir que su seguridad personal no se será afectada en caso que denuncie y que la compañía asumirá de manera diligente la denuncia realizada. Además, estos mecanismos de denuncia para ser accesibles deben adecuarse a las circunstancias propias de cada región (idioma, distribución geográfica de las poblaciones, respeto de mecanismos tradicionales de denuncia e instituciones tradicionales encargadas de recibirlas, vínculo con medios de comunicación locales entre otras).

» Se deben instaurar mecanismos de denuncia para la sociedad civil que no sean intimidantes y que sean efectivos. «

El conflicto trae consigo grandes cambios en diferentes arenas (social, político, institucional y económico), los cuales pueden devenir en aspectos positivos o negativos. Por un lado, como indica Anthony Bebbington, “el conflicto puede jugar un papel importante en la mejora de la regulación”<sup>158</sup>. Por otro lado, siempre existirá como amenaza, ya que puede hacer que se caiga en un círculo vicioso, pues puede crear condiciones para nuevos conflictos<sup>159</sup>. De esta manera, es necesario que los conflictos sociales se transformen en innovaciones institucionales, tomando en cuenta de que estos contextos provocan, al mismo tiempo, cambios en la sociedad como en la política<sup>160</sup>. Por ello, es de gran relevancia que exista un marco legal que garantice que estos conflictos serán llevados de manera adecuada sin que ello signifique la vulneración de derechos humanos. La implementación legal de los Principios Voluntarios por parte del estado Peruano y por ende, su respeto adecuado por todos los actores, sería un paso importante para que los conflictos sociales no generen quebrantamientos entre las diferentes partes involucradas en estos sucesos.

158 BEBBINGTON, Anthony. Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina. Lima: IEP, 2013, p...27.

159 Ibídem.

160 MELÉNDEZ, Carlos. La soledad de la política. Lima: Mitin, 2012, p. 105.

## » IV. Conclusiones y recomendaciones

El presente informe es un estudio que ha analizado la realidad peruana respecto a la seguridad y el respeto de los derechos humanos en el sector extractivo, siguiendo una metodología exploratoria cualitativa a través de entrevistas. Dicho análisis se ha realizado mediante un enfoque de derechos humanos que ha tenido como eje de investigación los estándares de los Principios Voluntarios. Por ello, las conclusiones y recomendaciones siguientes serán acordes a lo estipulado en dicho documento internacional.

### Conclusiones:

1. Los contextos históricos y sociales de las poblaciones en zonas de influencia directa e indirecta de las operaciones extractivas no son tomados en consideración al nivel necesario. Ello permite que actores de la sociedad civil aprovechen las coyunturas sociales y políticas para generar mayor conflicto.
2. A pesar de existir un marco legal ambiguo, que permitiría su ingreso en situaciones de declaración de estado de emergencia motivada que no califican como conflicto armado, las FFAA tienen un bajo nivel de participación en los conflictos sociales.
3. La PNP, actualmente, no cuenta con el personal ni el equipamiento necesario para enfrentar adecuadamente situaciones de conflictividad social. Ello lleva a que la unidad encargada de enfrentar estos conflictos (USE), se vea rápidamente sobrepasada, debiendo intervenir la DIROES, fuerza antiterrorista entrenada bajo una lógica de combate, no de conflicto. Resulta necesario que la PNP complemente su formación con herramientas para controlar una situación de conflicto. Si bien se han producido avances, todavía no existe un plan a largo plazo en cual se priorice la prevención con énfasis en la capacitación desde una perspectiva de derechos humanos.
4. El personal de la PNP se encuentra localizado principalmente en la ciudad de Lima. Ello genera que a la falta de personal, se suma la mala distribución de este. Por ello, cuando surgen situaciones de conflictividad social, las cuales son principalmente en regiones diferentes a Lima, no se suele tener suficiente personal, el cual es mandado posteriormente de Lima u otras ciudades

» Resulta necesario que la PNP complemente su formación con herramientas para controlar una situación de conflicto. Si bien se han producido avances, todavía no existe un plan a largo plazo en cual se priorice la prevención con énfasis en la capacitación desde una perspectiva de derechos humanos. «

importantes, ello disminuye la capacidad de reacción temprana de la PNP. Asimismo, el personal policial suele desconocer la zona de conflicto y la gente que lo habita, esa falta de vínculo genera mayor tensión en la población y disminuye la capacidad de diálogo por parte de las fuerzas del orden.

» No existe en la legislación nacional disposiciones que regulen el uso de la fuerza por parte de las empresas de seguridad privada. Se regula el tipo de armamento y municiones, pero no existe un protocolo de selección del personal, capacitación al mismo, y uso de la fuerza. «

5. La PNP recibe formación en derechos humanos. Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas con los representantes del Ministerio del Interior, de la Defensoría del Pueblo y del CICR, esta formación no resulta suficiente ni es constante a lo largo de todo el proceso formativo.
6. Si bien el contexto de conflictividad y las distancias geográficas justifican ciertos acuerdos entre las empresas extractivas y la PNP para facilitar acciones de seguridad ante situaciones de disturbios, éstos deben ser regulados y manejados frente a la sociedad con transparencia. Lo contrario permite que las comunidades y la sociedad civil en general vea a la PNP como una aliada de las empresas extractivas, identificándola como una ampliación de su cuerpo de seguridad privada.
7. No existe en la legislación nacional disposiciones que regulen el uso de la fuerza por parte de las empresas de seguridad privada. Se regula el tipo de armamento y municiones, pero no existe un protocolo de selección del personal, capacitación al mismo, y uso de la fuerza. Se espera que la recientemente creada SUCAMEC adopte las disposiciones necesarias para regular dicho vacío, de lo contrario la adopción de estas medidas solo dependerá de los contratos de las empresas de seguridad y las empresas a las que brindan estos servicios y no podrá ser una norma exigible a todos los casos.
8. Existe un desconocimiento generalizado en la sociedad peruana respecto a los Principios Voluntarios. Ello involucra a casi todos los actores como los funcionarios del Estado (autoridades locales, PNP, personal de ministerios, entre otros), ONG y miembros de la sociedad civil, así como personas vinculadas a las empresas del sector extractivo.
9. Algunas empresas prestadoras de seguridad privada señalan conocer los Principios Voluntarios y capacitar a sus agentes en ellos. Sin embargo, de la información recogida y contrastada, son las empresas extractivas las que vienen impulsando estos principios, y promoviendo capacitaciones al interior de estas empresas.
10. Existe una práctica correcta de no armar a los agentes de seguridad privada de las empresas extractivas. Esta medida, no obstante, no viene de disposiciones normativas, sino de las exigencias de las empresas extractivas. Sin embargo, no existen

mecanismos adecuados de supervisión y capacitación de estas fuerzas, más allá de exigencias puntuales hechas por algunas empresas que emplean estos servicios.

11. La conflictividad social es un fenómeno de gran escala e importancia en la actualidad peruana, como lo corroboran los estudios realizados por la Defensoría del Pueblo y en los cuales se especifica que los motivos principales de dichos enfrentamientos son socios ambientales. En estas circunstancias, una parte considerable de la población percibe que las entidades del Estado están asociadas con los intereses de las empresas por sobre los de la población. Al respecto, no existe una real comprensión de las necesidades, reclamos y percepciones de las poblaciones vinculadas a las zonas de actividades extractivas, especialmente fuera de la zona de influencia directa, teniendo en cuenta la falta de presencia del Estado en dichas zonas y la falta de confianza existente hacia el Estado y hacia la actividad privada por parte de estas poblaciones.

## Recomendaciones

### a) Evaluación del riesgo

Con respecto a la evaluación del riesgo del estudio realizado hemos concluido que en este punto actualmente el Perú tiene un desarrollo medio. Ello debido que se realizan diversas acciones por parte de las empresas extractivas para garantizar el menor riesgo posible al momento que desarrollarán sus actividades. Sin embargo, también hemos creído conveniente señalar las siguientes recomendaciones, de manera que la evaluación de riesgo conforme a los Principios Voluntarios pueda ser mejor implementada en el Perú:

- De las entrevistas realizadas, se desprende que las empresas realizan acciones de identificación de riesgos a partir del contacto del personal de relaciones comunitarias con las comunidades de las zonas de intervención del proyecto. No obstante, no se constata un trabajo de identificación de actores externos e internos relevantes. En ese sentido, siguiendo el planteamiento de los Principios Voluntarios, resulta necesario que las empresas identifiquen a aquellos actores primarios (comunidad, dirección territorial de la PNP, ONG locales, organizaciones políticas locales, gobiernos regionales y locales, entre otros), así como secundarios (unidad de prevención de conflictos de PCM, ONG nacionales, parlamentarios representantes de la región, entre otros), y planteen estrategias de relacionamiento con cada uno. En este relacionamiento, el intercambio de opiniones y consultas permanente es fundamental. En base a la información recibida en estas consultas e intercambios las empresas deben adoptar sus planes de acción.

»» Al respecto, no existe una real comprensión de las necesidades, reclamos y percepciones de las poblaciones vinculadas a las zonas de actividades extractivas, especialmente fuera de la zona de influencia directa, teniendo en cuenta la falta de presencia del Estado en dichas zonas y la falta de confianza existente hacia el Estado y hacia la actividad privada por parte de estas poblaciones. ««

» Se debe tener presente que en muchos de los lugares donde existen rondas campesinas, estas son organizaciones con una legitimidad social, en incluso legal, importante. «

- Es importante, además de conocer los contextos, generar y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, con carácter previo y oportuno ante las actividades extractivas. En suma, la idea es que el Estado pueda generar confianza al relacionarse con las localidades, respetando y aplicando mecanismos de diálogo de buena fe.
- Resulta necesario entender las formas de toma de decisión y formas de organización, en base a un enfoque de interculturalidad<sup>161</sup>, de las poblaciones de las zonas de influencia directa e indirecta de donde se desarrollará la actividad extractiva. Es necesario comprender las costumbres de lugar, los tiempos y formas requeridas para que una decisión tenga legitimidad a largo plazo. Para ello es importante que tanto el Estado como las empresas extractivas cuenten con personal capacitado para desarrollar este enfoque intercultural y que se generen guías que desarrollen esta perspectiva y que faciliten su implementación. Un enfoque intercultural involucra un aprendizaje común, por lo que no debe entenderse que es “enseñar” a las comunidades, sino por el contrario es compartir experiencias en un proceso de aprendizaje, diálogo y entendimiento mutuo.
- Se debe tener presente que en muchos de los lugares donde existen rondas campesinas, estas son organizaciones con una legitimidad social, en incluso legal, importante. Por ello, es necesario que se mantenga un diálogo desde un inicio con estas organizaciones, así como comprender y respetar, siempre y cuando no haya vulneración de derechos humanos, sus directrices. Debe existir un diálogo que priorice el enfoque intercultural, en base al cual se debe velar para que estas organizaciones conozcan de los Principios Voluntarios y el enfoque de derechos humanos.
- Es recomendable establecer mejores canales de información y participación ciudadana (de carácter previo y oportuno a la actividad extractiva) con la población de las zonas de influencia directa e indirecta. La desconfianza de la población frente a las empresas es grande, por lo que se debe profundizar en acciones que acerquen a los diferentes actores. Se debe priorizar la interacción entre los trabajadores de las empresas y las poblaciones de la región, de manera que se cree conciencia de comunidad entre ellos. La deslegitimación de entidades del Estado no ayuda a la formación de una relación de confianza entre la población y las empresas extractivas, por ello es importante que se obtenga tanto la licencia formal por parte de las autoridades, así como la licencia social.

161 Al respecto ver SALMON, Elizabeth (coord.). La consulta previa, libre e informada en el Perú. KAS, IDEHPUCP: Lima, 2012, p. 53 y ss.

- Se debe promover las evaluaciones ambientales estratégicas que permitan comprender la compatibilidad de las distintas actividades potenciales que podrían hacerse en la zona con sostenibilidad social y ambiental.
- Se debe comprender los problemas históricos que se hayan generado entre las poblaciones y la actividad extractiva, los cuales complican las relaciones actuales. En casos de empresas que vayan a generar nuevos proyectos se debe apostar por generar un cambio de imagen, reparar daños anteriores es importante para generar confianza. En caso de nuevas empresas que ingresan a la zona, es importante conocer posibles problemas anteriores a su ingreso y buscar la forma en generar el cambio de imagen con respecto a la actividad minera en general. Ello permitirá formular políticas de responsabilidad social y buen relacionamiento comunitario.
- A pesar de que los representantes de las empresas entrevistadas señalaron que no realizan seguimiento a líderes sociales, muchos representantes de sociedad civil manifestaron que estas acciones de seguimiento sí se realizan. Sin querer tomar posición al respecto, resulta necesario tener siempre presente que no se debe recurrir por ningún motivo a mecanismos de obtención de información que puedan vulnerar derechos de terceros, especialmente respecto de líderes sociales o defensores de derechos humanos (invasión a la privacidad o a la propiedad privada, recurrir a prácticas agresivas o atemorizantes, etc.). Los mecanismos de prevención que podría utilizarse en este sentido, estarían orientados a la mejora de canales de comunicación y acciones de coordinación con la PNP.
- Es importante realizar una campaña fuerte de difusión sobre los Principios Voluntarios entre diversos actores antes y durante el inicio de actividades de las empresas extractivas. Entre esos actores deben estar las ONG, las autoridades y otras formas de organización de la sociedad civil del lugar. Para ello también es importante que los Principios Voluntarios sean puestos en la agenda de todas las empresas del sector. Las empresas pueden ser un importante actor en el impulso y financiamiento de estos procesos de capacitación. En este sentido es importante crear espacios institucionalizados y transparentes que sirvan para el diálogo entre las empresas del sector extractivo, las fuerzas del orden, las empresas de seguridad privada y los representantes de la sociedad civil.
- Se recomienda promover la adopción legal de los Principios Voluntarios, de manera que ello ayude a su promoción y cumplimiento por parte de todos los actores de la sociedad. Ello generaría obligaciones específicas en la materia para los privados y una obligación reforzada para el Estado.

»» *En casos de empresas que vayan a generar nuevos proyectos se debe apostar por generar un cambio de imagen, reparar daños anteriores es importante para generar confianza.* ««

## b) Interacciones entre las compañías y la seguridad pública.

Respecto a las interacciones entre la seguridad pública y las empresas extractivas hemos encontrado que se encuentra el menor grado de desarrollo teniendo como referencia los Principios Voluntarios. Por ello creemos conveniente señalar que:

- Es necesario promover el conocimiento de los Principios Voluntarios en todos los niveles del Estado. Ello incluye a los ministerios vinculados (MINEM, MININTER, MINDEF, MIRREE), así como en las fuerzas del orden (PNP y FFAA).
- Es necesario mejorar la transparencia de la información sobre los convenios existentes con la PNP y el acceso de los mismos a la población. La falta de transparencia ha incrementado la percepción de que se está actuando fuera de la ley, ocultando información importante, lo que genera pérdida de legitimidad tanto de las fuerzas de seguridad como de las compañías. En caso las empresas extractivas transfieran equipos a la PNP, estas transferencias deben ser registradas y puestas en conocimiento de la sociedad. Es importante enfatizar el mensaje de que los equipos son para ser usados en beneficio de la sociedad en general.
- Se debe priorizar la compra de equipos y la reparación de los existentes, así como la formación de agentes especializados en situaciones de conflictividad social. Es recomendable que agentes preparados para actividades antsubversivas no participen en las situaciones de conflictividad social.
- En lo posible, los agentes de seguridad pública no deben utilizar equipos de las empresas extractivas. Uno de los principales problemas que existe es la falta de legitimidad que tienen las fuerzas del orden por parte de la población producto de la idea de que estas se han privatizado. En ese sentido no solo debe existir imparcialidad, sino que además, se debe reflejar imparcialidad.
- Se debe mejorar la distribución a nivel nacional de la PNP para que sea equitativa conforme a la población y necesidades de las diferentes regiones del Perú. Los lugares en donde exista actividad extractiva deben contar con personal suficiente para garantizar la seguridad de todos en todo momento. Este personal debe estar entrenado para situaciones de posible conflicto social y conocer la zona y a su población. De esta manera, podrán responder más rápido y mejor ante estas circunstancias.
- Es necesario mejorar la capacitación de la PNP y FFAA en torno al conocimiento de los Principios Voluntarios, uso de la fuerza e intervención en conflictos. La creación, para la PNP, de un centro similar al Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de las FFAA sería un avance importante. Si bien

»» *Es recomendable que agentes preparados para actividades antsubversivas no participen en las situaciones de conflictividad social.* ««

esta es una función que corresponde al Estado, las empresas extractivas, pueden jugar un rol fundamental, facilitando recursos para una capacitación uniforme a ambas entidades, de manera que no se dé una parcialización con determinada unidad territorial. En particular, siguiendo la propuesta de indicadores diseñada por International Alert, las fuerzas del orden debieran estar capacitadas en Derecho internacional humanitario, uso de la fuerza, jurisdicción especial indígena, simulacros y ejercicios prácticos incluyendo casos críticos que se pueden presentar en operaciones de seguridad, seguridad humana, Estado social de Derecho y Principios Voluntarios y derechos humanos. Además, resulta necesario que la PNP reciba formación en cuestiones vinculadas a la intervención en situaciones de conflicto.

- Las compañías extractivas deben denunciar los excesos de uso de fuerza ilegales que realice la PNP o las FFAA en situaciones de conflictividad en las zonas de intervención de dichas empresas. Es importante que la población sepa que los excesos cometidos no fueron intención de las compañías.

#### c) Interacciones entre las compañías y la seguridad privada.

Conforme al presente estudio, hemos constatado que es precisamente este punto el que tiene una mayor conformidad con los estándares de los Principios Voluntarios. A pesar de ello, es pertinente señalar que:

- Es necesario implementar una norma marco que regule el posible uso de la fuerza por las empresas privadas de seguridad. Esta norma sería una oportunidad para poder introducir una obligación real de respetar los Principios Voluntarios en este sector del país.
- La práctica de no armar a los agentes de seguridad privada de las empresas extractivas podría ser generalizable a otras empresas extractivas en el país.
- Es necesaria la promoción de términos de referencia de contratación y directrices claras que exijan el respeto de los Principios Voluntarios y que garanticen su correcta aplicación, así como mecanismos de verificación y supervisión de dicha práctica. Asimismo, las empresas extractivas deberán conocer el historial de actos de excesos de uso de la fuerza y denuncias penales que las empresas de seguridad privada podrían tener.
- Dado que existe un desconocimiento general de los Principios Voluntarios por parte de las empresas de seguridad privada, sería un interesante impulso que el condicionamiento de las empresas extractivas arriba mencionado, se complementara con programas de formación a las empresas de seguridad, que fueran aprehen-

»» *La práctica de no armar a los agentes de seguridad privada de las empresas extractivas podría ser generalizable a otras empresas extractivas en el país.* ««

didados por estas empresas e incorporados en los procesos internos de capacitación de agentes. A pesar de que los agentes de las empresas de seguridad, salvo casos específicos, no debieran estar armados, resulta necesario que reciban una capacitación similar a las de las fuerzas del orden, ya que podrían enfrentar alguna situación de violencia armada, o podrían ser requeridas para apoyar a las FFAA en una declaratoria de estado de emergencia.

- Las compañías extractivas deben denunciar los actos de uso de fuerza ilegales que realicen los agentes de seguridad privada. Es importante que la población sepa que los excesos cometidos no fueron intención de las compañías.
- Las empresas extractivas podría realizar acciones de incidencia ante el Ministerio de Energía y Minas, SUCAMEC y Congreso de la República, para promover la regulación de capacitación y empleo de armas por parte de los agentes de seguridad privada.
- Es importante que exista un sistema de entrenamiento dado por agentes externos a la empresa extractiva o de seguridad, de manera que se garantice la objetividad en la evaluación de estas. Este proceso de capacitación y evaluación podría ser en coordinación con el CIRC y el Centro de Derecho Internacional Humanitario.

» *Es importante que la población sepa que los excesos cometidos no fueron intención de las compañías.* «

## » Anexos

### I. Entrevistas realizadas

### II. Informe remitido por la DIROES



## Anexo I

### Entrevistas realizadas en Lima, Cajamarca, Moquegua y Cusco

#### Entrevistas en Lima

##### Entrevista 1

**Entidad:** Dirección de Operaciones Especiales de la Policía Nacional del Perú  
**Entrevistados y cargos:** Coronel PNP Germán Flores Valdivia - Director de Operaciones Especiales  
 Comandante PNP Víctor Pozo Cruz - Jefe Administrativo de la División de Operaciones Especiales  
 Suboficial Técnico de Primera PNP Jorge Cortez Pairazaman  
**Fecha de la entrevista:** 12/01/2013

#### Resumen de la entrevista:

Según el personal policial entrevistado, las acciones que desarrollan para el restablecimiento del orden interno se enmarcan en el respeto a los derechos humanos. Comprende la protección de la propiedad privada, la presencia del fiscal de prevención del delito durante sus acciones, así como la conformación de un equipo negociador para dialogar con los líderes de las protestas.

Sobre las empresas privadas de seguridad, el personal policial indicó que se trata de compañías que realizan labores de vigilancia y resguardo al interior de las empresas extractivas que las contratan, sin contar con armamento de largo alcance debido a que DISCAMEC no les otorga los permisos para portar armas largas, salvo excepciones. Según sus propias palabras, las empresas de seguridad, en casi todos los casos, solo actúan como “guachimanes” usando radios y controlando el ingreso y salida de los campamentos mineros. Por tanto, en casos de conflictividad social, actúan las fuerzas del orden estatales.

Los policías destacados en la DIROES confirmaron la existencia de convenios suscritos entre la Policía Nacional del Perú y las empresas mineras. Los convenios se basan en un plan operativo, especifican el tipo de prestación de servicios a realizar, cuya modalidad varía de acuerdo con las circunstancias específicas de cada contexto. En ese sentido,

existen dos tipos de convenios, uno marco y otro específico donde se detalla las necesidades específicas de la empresa extractiva.

Sobre las intervenciones, cada intervención, en lo que se refiere al número de efectivos y equipamiento, se definirá de acuerdo a las ordenes dispuestas políticamente, a través del comando policial. Por lo general, se establece que, en estado de calma, 12 hombres distribuidos en 2 equipos, es el mínimo a enviar por parte de la DIROES. Sin embargo, eso puede cambiar respecto a la situación concreta de lugar. Por ejemplo, en el caso de Cajamarca tenía destacados alrededor de 50 hombres, pero dados los sucesos ocurridos, ese número se elevó 200.

Al tratarse de una unidad de fuerzas especiales, cuentan con una formación de combatiente, distinta a la que tiene el resto del cuerpo policial. Sus diversas divisiones, además de las tareas vinculadas a orden interno y conflictividad, se encargan de operar en temas como terrorismo desactivación de minas antipersonales, lucha contra la minería informal.

Su capacitación se da de manera integral en la misma DIROES, una vez que el policía acabó su entrenamiento en las escuelas policiales. Sin embargo, también mencionaron que, por falta de personal, muchas veces los agentes no acaban su educación en la escuela policial y son manda-

dos a que la termine junto con su entrenamiento especial en la DIROES.

La intervención de la División de Fuerzas Especiales se produce en defecto de las acciones de los destacamentos policiales que se encuentran en las localidades cercanas al yacimiento minero o dentro de la propia mina. Se recurre a ellos debido a su preparación en servicios especiales. La decisión de su intervención viene directamente del comando (dirección de la policía) que toma las decisiones a pedido del poder político. Ellos solo se preocupan del restablecimiento del orden interno, mientras que las acciones de detención e investigación están a cargo del personal policial de la zona. En general, para las intervenciones existe muy poco personal de las direcciones territoriales, puesto que no tienen el entrenamiento necesario.

Para las funciones de restablecimiento aseguraron que utilizan armamento no letal. Sin embargo, mencionaron que falta mayor apoyo logístico, puesto que no tienen todo el equipamiento que sería necesario para toda la labor que desempeñan. Asimismo, tampoco cuentan con todo el personal necesario, puesto que se nos indicó que la División de Fuerzas Especiales tiene 2,350 efectivos a su cargo, requiriendo un total de 3,000 policías, por lo menos, para poder atender todos los requerimientos que tienen.

## Entrevista 2

**Entidad:** Centro de Derecho Internacional Humanitario y derechos humanos de las FF.AA.

**Entrevistados y cargos:** Coronel EP Eduardo R. Hurtado Riquelme -  
Director del Centro de Derecho Internacional Humanitario y DD.HH. de las FF.AA.

**Fecha de la entrevista:** 19/12/2012

**Resumen de la entrevista:**

El Coronel Hurtado señaló que el marco legislativo para la aplicación de la fuerza por las FF.AA es el del Decreto Legislativo 1095. Sin embargo, dado que la función de las FF.AA no es garantizar el orden interno, sino garantiza la independencia, soberanía e integridad territorial. El Decreto Legislativo 1095 no es empleado.

Sin embargo, la educación para la aplicación del 1095 si está siendo impartida y es precisamente el Centro de Derecho Internacional Humanitario y derechos humanos de las FF.AA el encargado de esta labor. Esta capacitación se hace mediante 8 cursos impartidos en Lima y 12 a nivel nacional, a requerimiento de las FF.AA. También señaló que en el ámbito de la capacitación se dictó un seminario internacional sobre el respeto a los derechos humanos.

El entrevistado señaló que cada institución tiene su propia función en el ordenamiento del Estado, por lo que no se debe permitir que los militares se “policialicen”, ni que los policías se militaricen. Por ello, las fuerzas militares no pueden remplazar la labor que debe cumplir la PNP en el marco de la conflictividad social. También expresó que existe una falta de buen equipamiento en la PNP, pero que sobre todo, falta un centro de capacitación adecuado para impartir un adecuado uso de la fuerza, como si sucede en las FF.AA con el Centro de DIH y DDHH.

Señaló que un miembro de las FF.AA (de cualquier nivel) aprende DIH desde su ingreso, incluyendo a las personas que realizan el servicio militar. Así mismo, esta instrucción se complementa las escuelas de especialización, en las escuelas superiores de

guerra y en el CAEN (en el cual existe la Maestría en Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Resolución de Conflictos).

También señaló que en conflictos sociales, a pedido del Poder Ejecutivo, las FF.AA solo participan brindando seguridad a locales o instituciones que lo requieran. En ese sentido, el DL 1095 no debe aplicarse en el caso de conflictos sociales y solo debe aplicarse para los casos que existan objetivos militares y se declare el estado de emergencia.

Finalmente, el coronel Hurtado señaló que se realizaron tres propuestas diferentes para modificar el DL 1095, uno por parte del Ministerio de Defensa, otro por el Ministerio de Justicia y uno por la Comisión de Defensa del Congreso. Las propuestas se encuentran en evaluación.

## Entrevista 3

**Entidad:** Ministerio del Interior

**Entrevistados y cargos:** Alejandro Delgado Gutiérrez – Director de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad

Jack Denegri Sánchez – Oficial PNP en actividad, asesor de la Dirección de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad.

**Fecha de la entrevista:** 17/12/2012

### Resumen de la entrevista:

#### A. Formación

Respecto de los programas de formación, se nos indicó que las normas básicas con las que trabaja el personal policial son, en el plano internacional, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer Cumplir la Ley (ambos documentos de *soft law* de la ONU), mientras que, en el plano nacional, fundamentalmente se trabaja con el Manual de Derechos Humanos aplicados a la función policial. Asimismo, se remarcó que la nueva Ley de la Policía Nacional del Perú no contempla alusión alguna al Código de Conducta, en el entendido que la misma sería aludida dentro de la Ley de Uso de la Fuerza Policial, cuyo proyecto de Ley se encontraba en discusión en el Congreso de la República.

Así, se desarrollan dos tipos de acciones de formación en base a estas normas, así como en base a lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus sentencias (mencionaron caso Cantuta) y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en sus recomendaciones. De un lado, en las Escuelas de Oficiales y Suboficiales existen cursos sobre derechos humanos dentro de la currícula de formación de los miembros del cuerpo policial. De otro lado, la Dirección de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad realiza talleres y seminarios de formación orientados hacia los miembros de las Unidades de Servicios Especiales y de la División de Operaciones Especiales

(DINOES). Para esta última labor, se cuenta con convenios de cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja y con la organización no gubernamental Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH).

Las acciones de capacitación brindadas por la Dirección de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad se ajustan constantemente, en base a las experiencias fallidas en el control de conflictos sociales. Así, estos talleres, dirigidos entre 150 a 200 policías cada uno, cuentan con una semana de clases teóricas y dos semanas de entrenamiento práctico. Estos policías, posteriormente, replicarán los cursos en sus respectivas unidades. La capacitación se hace netamente a personal operativo. Se realiza un curso anual de formación en derechos humanos así como talleres de intervenciones policiales en derechos humanos.

#### B. Monitoreo y sanción

Sobre el monitoreo de conflictos sociales, la Dirección de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad no se concentra en las responsabilidades administrativas – funcionales (a cargo de Inspectoría de la PNP) o penales (a cargo del Ministerio Público), sino que se observa lo ocurrido a fin de realizar cambios en las actividades de formación y para dialogar con las autoridades civiles y policiales. En sí, ellos mencionaron que la Dirección de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad del Ministerio del Interior trabaja, mediante la educación en derechos humanos, para la prevención y no para acciones de

monitoreo o sanción.

#### C. Relación con empresas privadas

Los funcionarios de la Dirección de Protección de los Derechos Fundamentales para la Gobernabilidad indicaron que no mantienen contacto con las empresas de seguridad privada, pero que vienen evaluando establecer contacto con ellas, esperando que las empresas sean quienes den el primer paso. Asimismo, indicaron que la población debe conocer cuáles son los protocolos de actuación de la Policía Nacional, a fin de saber sus derechos y limitaciones. Sobre esto último mencionaron que se han realizado capacitaciones a la población, como en el caso de Huamanga, donde han trabajado con el serenazgo y las juntas vecinales.

Asimismo, indicaron que, oficialmente, las autoridades del Ministerio del Interior no tienen conocimiento formal sobre los convenios suscritos entre las Direcciones Territoriales de la Policía Nacional del Perú y las empresas mineras para suministro de seguridad. Pero que era probable que la Dirección General de Operaciones Policiales tuviera conocimiento de ello. Los entrevistados precisaron que estos convenios suponían un problema y que era necesario algún tipo de regulación formal sobre los mismos. Sobre ello, señalaron que bajo la nueva ley se impedía que los convenios se hagan de manera individual, es decir, de las empresas con cada policía y que, de ahora en adelante, deberían involucrar a las direcciones de la PNP. Sin embargo, señalaron que ello no era suficiente para mantener un control adecuado sobre estos acuerdos.

## Entrevista 4

**Entidad:** Asociación Servicios Educativos Rurales (SER)

**Entrevistados y cargos:** Javier Torres Seoane - Antropólogo, investigador de la asociación Servicios Educativos Rurales (SER)

**Fecha de la entrevista:** 23/01/2013

**Resumen de la entrevista:**

De acuerdo con lo expresado por Torres, existen dos grandes grupos de empresas mineras. De un lado, las compañías más grandes, que entre 1992 y 2012 han hecho avances sustantivos, en términos generales, en relación con prácticas ambientales, manejo de conflictividad social y responsabilidad social empresarial.

Sin embargo, dentro de estas empresas grandes, existían algunas más modernas que otras, lo que genera tensiones al interior de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Dentro de las empresas más modernas, Torres ubicó a Antamina, Chinalco, Goldfield y Angloamerican, mientras que las que tenían mayores problemas y diferencias entre el discurso y la práctica se encontraban Volcan, Doe Run, Southern Perú y Yanacocha. El problema es que, dado que el segundo grupo de empresas es el que tiene operaciones de explotación activas, por lo que los problemas que tengan son percibidos por el resto de actores como comunes a todo el sector minero.

De otro lado, existen empresas juniors encargadas de labores de exploración y empresas mineras medianas de capital nacional cuyos estándares ambientales y de relaciones comunitarias son ostensiblemente menores, tanto por nivel de capacidad, iniciativa y recursos para estas acciones. Estas empresas han tenido problemas fuertes como los casos de Tambogrande (Minera Manhattan) o Majaz (Monterrico Minerals).

En relación con los temas de seguridad y derechos humanos vinculados al sector extractivo, Torres precisó existen demasiadas zonas grises, que resaltó en los siguientes términos:

- a) La responsabilidad de la seguridad en un campamento minero nunca deja de estar a cargo del jefe de seguridad de la empresa minera. Muchos de estos funcionarios son peruanos o extranjeros que han pertenecido a las Fuerzas Armadas y que han cumplido labor militar en lucha contrasubversiva. Este último detalle genera una visión “amigo – enemigo” propia de la guerra contra el terrorismo que tiñe a las relaciones de seguridad y comunitarias.
- b) En relación con la Policía había que diferenciar tres situaciones. En primer lugar, la referida a los destacamentos policiales con personal de la DIROES ubicados en el campamento minero (establecidos a través de convenios), sin ninguna vinculación con las direcciones territoriales de las zonas en las que se encuentran y que, en la práctica, están al mando del jefe de seguridad de la empresa. En segundo lugar, la contratación de policías de la zona mediante la compra del día de franco y una conversación con el comisario del lugar. En tercer lugar, el personal de la DIROES que es enviado a Lima cada vez que hay un conflicto social a gran escala. En los tres casos, los costos de la

operación, la logística y parte de la remuneración corre a cargo de la empresa, repitiendo una práctica común en las empresas extractivas peruanas (casos IPC, Cerro de Pasco Mining Corporation).

- c) Las Fuerzas Armadas solo intervienen con autorización de su comando.
- d) En relación con las empresas privadas de seguridad, solo cuentan con armamento disuasivo y lo usan únicamente en caso de defensa propia. El problema con estas empresas se encuentran en las acciones de inteligencia que brindan como parte de sus servicios a las empresas mineras. Estas acciones comprenden operaciones de vigilancia y seguimiento, así como reuniones de funcionarios de seguridad de las empresas mineras y de seguridad con funcionarios públicos, para recabar información de inteligencia. Si bien esta situación ya era común en el segundo gobierno de Alan García, se ha agudizado más al tener como Director General de la DINI – la agencia estatal de inteligencia – a un militar en retiro que ha sido jefe de seguridad de Southern Perú. El poco control sobre estas empresas privadas dice mucho de la precaria institucionalidad de la DISCSCAMEC (hoy SUCAMEC).

En general, Torres enmarcó estas zonas grises dentro de un contexto en el que asesores de imagen, funcionarios y encargados de seguridad

transitan rápidamente entre el sector privado extractivo y el Estado, acompañados de una mirada “amigo – enemigo” para encarar los conflictos sociales. Esto llegó a un punto más crítico durante la permanencia de Oscar Valdés (ex militar y empresario minero) al frente de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En relación con la propuesta de frentes policiales en zonas mineras comentada por el Ministro del Inte-

rior en una entrevista, indicó que puede ser una posibilidad de desprivatizar la seguridad en conflictos sociales vinculados con empresas extractivas y tener un control efectivo del personal policial. Sin embargo, estos frentes no deben convertirse en una policía “anticonflictos”, dado que se perdería la mirada de conjunto de estos hechos.

Finalmente, Torres indicó que tanto la acción policial en muchos

casos – a través de los jefes de unidades en el terreno -, como la propia contención política hace que el número de fallecidos en conflictos sociales no sea mayor. Citó el ejemplo del ministro Valdés, en cuya gestión se produjo el mayor número de muertes en conflictos durante este gobierno, como muestra de la necesidad de una autoridad que ejerza labores de contención a la actuación policial en estos casos.

## Entrevista 5

**Entidad:** Grupo de dialogo sobre minería y desarrollo sostenible

**Entrevistados y cargos:** José Luis López Follegati - Miembro del Grupo de Diálogo sobre Minería y Desarrollo Sostenible

**Fecha de la entrevista:** 30/01/2013

**Resumen de la entrevista:**

López Follegati señaló que nos encontrábamos en un momento de transición en el terreno de las actividades extractivas, en particular, en el ámbito minero. Diferenció entre los siguientes actores:

**Estado y Agua:** El gobierno de Humala, al no estar preparado para saber gobernar, está en proceso de aprendizaje constante. Del candidato de “primero el agua, después el oro”, pasamos al presidente de “Agua y oro, Conga va”, para luego cambiar el discurso a “primero el agua, luego el oro, pero ambas se deben dar”. Para el experto, tener una buena política en torno al tema del agua puede constituir un acierto para el gobierno, pues puede ayudar a aminorar los conflictos sociales.

**Empresas:** La suscripción de estándares voluntarios en diversas materias ayuda a estimular a que puedan mejorar su comportamiento en diversas materias, incluyendo seguridad y derechos humanos. Lo ideal es que el mercado también ayude a generar mecanismos que permi-

tan que se cumplan este tipo de compromisos, lo que era más fácil en empresas grandes que en medianas, dado que en estas últimas primaba más las fluctuaciones de la bolsa vinculadas a la existencia de pocos yacimientos concesionados a su favor.

Sobre el caso de Yanacocha, indicó que, más que violaciones a los derechos humanos, sus problemas con un importante sector de la población de Cajamarca se basan en la diferencia de trato hacia los comuneros o las diferencias sociales abiertas generadas por la actividad minera.

Sería necesario, a criterio de este consultor, una modificación de la Ley de Minería que permita detener las operaciones por situaciones vinculadas a la seguridad y derechos humanos.

**Actuación policial:** Se viene pasando a una actuación disuasiva más intensa en zonas de conflicto, lo que implica tener una capacidad operativa mayor por parte de la Policía, sin muertos, aunque con heridos.

A ello se suma una mayor cooperación con la fiscalía. Lo que se debe evitar es que las autoridades políticas del gobierno central empleen adjetivos calificativos como “terroristas” frente a los dirigentes de las protestas, pues ello puede generar una actuación de la DINOES similar a la que se emplearía en casos de terrorismo.

**Empresas de seguridad privada:** Se iniciaron para custodiar la vida de los empresarios mineros durante la época del conflicto armado interno – recordar que Sendero Luminoso y el MRTA asesinaron y/o secuestraron a empresarios de este sector -, pero luego, al disminuir la actividad subversiva, estas empresas comenzaron a ofrecer servicios de inteligencia (lo que implicaba seguimientos y “desacreditación moral” a los dirigentes sociales). Esta oferta declina a partir del conocimiento del seguimiento a Marco Arana, así como con el escándalo BTR, por lo que la oferta de este tipo de servicios ya no se produce y las empresas no las exigen, debido a que se han percatado que no es eficiente.

## Entrevista 6

**Entidad:** Amnistía Internacional

**Entrevistados y cargos:** Juan Carlos La Puente - Director de Amnistía Internacional (Sección Peruana)

**Fecha de la entrevista:** 15/01/2013

### Resumen de la entrevista:

Amnistía Internacional, en torno a la relación entre empresas y derechos humanos, trabaja desde un enfoque en el que su centro son las poblaciones y grupos potencialmente vulnerables frente a posibles acciones de las empresas que atropellen sus derechos. Su visión es que la generación de riqueza es buena, pero que no debe ser incompatible con la protección de los derechos humanos.

En ese sentido, desarrollan cuatro acciones centrales: a) protección de defensores de derechos humanos; b) acompañamiento a procesos de consulta previa a pueblos indígenas; c) acompañamiento a víctimas de desalojos indebidos con ocasión de procesos de inversión; d) difusión, en universidades del interior del país, de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas y de los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos.

El representante de Amnistía Internacional señaló que resultan importantes los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos, pero que, junto con su adopción por parte de los actores involucrados (Estado, empresas, sociedad civil), es más importante la implementación de mecanismos de monitoreo de su cumplimiento por parte de las empresas, los cuales deben ser públicos a fin que se sepa cuáles son las medidas realmente implementadas por estas compañías.

Asimismo, los Principios Voluntarios sirven para que las empresas puedan controlar las acciones de las compañías de seguridad privada que custodian sus instalaciones.

La Puente indicó que el principal problema con las empresas de seguridad privada que brindan servicios a las empresas extractivas en el Perú se encuentra en las acciones de inteligencia que, según de-

nuncian defensores de derechos humanos, vienen realizando como parte del monitoreo de actores que realizan, así como la lógica “amigo –enemigo” que caracteriza sus acciones.

Asimismo, promueven los Principios Rectores de la ONU debido a la amplitud de temas que abarcan, en relación con las empresas y los derechos humanos. Se busca un cambio de actitud y de discurso por parte de los altos funcionarios de las compañías.

Finalmente, indicó que el trabajo con universidades en esa materia tiene como objetivo final la formación de observatorios sobre el cumplimiento de compromisos en materia de derechos humanos por parte de las empresas, así como la necesidad de comprometer a entidades académicas – equidistantes de todas las partes – en el seguimiento a estas acciones.

## Entrevista 7

**Entidad:** CooperAcción**Entrevistados y cargos:** Julia Cuadros Falla – Directora Ejecutiva**Fecha de la entrevista:** 28/01/2013**Resumen de la entrevista:**

La entrevistada señaló que en muchos casos las empresas hacen abuso de su situación de poder. Por ejemplo, en el caso de compra de terrenos, en la cual ofrecen sumas de dinero que pueden parecer importantes para miembros de las comunidades aledañas, pero que en el valor por metro cuadrado termina siendo ínfimas. De igual manera, si bien las empresas mineras están dando empleo temporal a las comunidades de su influencia, estos no son suficientes, por lo que las comunidades terminan haciendo rotaciones anuales de sus pobladores para que todos puedan beneficiarse del beneficio otorgado. Sobre este tema debe tener presente que las empresas mineras, en muchas ocasiones no tienen presente los impactos (positivos y negativos) que esta actividad genera en las poblaciones cercanas. Algunos de estos impactos negativos son que los costos de vida en la zona crecen de manera desproporcional con el crecimiento económico de los pobladores no vinculados a la actividad extractiva o que al irse las personas a trabajar a la mina se rompen los esquemas tradicionales de repartición del trabajo a nivel familiar y comunal. En ese sentido, señaló que para que exista una mejor relación entre las mineras y la población, las primeras deben dejar de actuar como actores externos y repensarse como actores que van a convivir en el mismo espacio durante muchas décadas.

Sobre la percepción que tiene de la relación entre las poblaciones y el Estado señaló que las poblaciones consideran que el Estado es un defensor de las mineras. Incluso en algunas oportunidades es el Estado el que llega primero realizando un trabajo previo con los pobladores para convencerlos de los beneficios que las actividades pueden traer a la población. En ese trabajo muchas veces se hacen ofrecimientos que son difíciles de cumplir posteriormente y que son el inicio de las demandas que devienen en conflictos sociales.

Ella percibe que mucha desconfianza hacia el Estado, que existe una alianza con el sector privado y que en los últimos años hay un viraje en los conflictos sociales, de ser conflictos por temas puntuales han pasado a ser conflictos programáticos que cuestionan políticas públicas a largo plazo. Aseveró que el Estado sigue con teniendo una respuesta tardía a los conflictos y que no está trabajando con un enfoque preventivo. Que los conflictos sociales se están dando los pasos para militarizar los conflictos sociales y que se tiene planeado colocar bases militares con pretextos de acciones terroristas o seguridad fronteriza. Cuestionó la suscripción de convenios con la PNP por parte de las mineras, lo cual privatiza un servicio que debería ser público y ahonda en la imagen en la que se ve que

Estado y empresas extractivas están del mismo lado. Sobre el anuncio de la creación de frentes policiales hecho por el ministro Pedraza, señaló que ello solo transformaría un mal accionar del Estado en una política pública, puesto que la privatización hecha mediante convenios pasaría a ser una norma con carácter general.

Sobre la seguridad privada, la entrevistada denunció que existe un sistema de inteligencia auspiciado por las empresas privadas de seguridad el cual se encarga de brindar pruebas para el enjuiciamiento de agentes de la sociedad civil como comuneros, miembros de ONG, miembros de la iglesia, entre otros. Esta actitud de las empresas de seguridad privada se sustenta en una teoría de la conspiración, según la cual, las personas que no están a favor del sector extractivo, o buscan un cambio en la mera en que se viene desarrollando, son enemigos y que incluso por ello deben ser eliminados. De esta manera, se han producido ataques directos a los defensores de derechos humanos, los cuales se han visto reflejados en graves afectaciones a la integridad y vida (señaló el caso en Majaz donde aseguró que existieron actos de tortura). Además, existe un hostigamiento común por parte de las empresas de seguridad a los defensores de derechos humanos.

## Entrevista 8

**Entidad:** Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía  
**Entrevistados y cargos:** Ángel Murillo - Sub Gerente del Sector Minero  
**Fecha de la entrevista:** 24/01/2013

**Resumen de la entrevista:**

El entrevistado señaló que la SNMPE es un gremio que engloba a más de 100 empresas del sector extractivo (alrededor de 60 mineras, 20 petroleras y 20 del sector energético) por lo que es un actor relevante en lo relacionado al sector extractivo en el país. En los últimos 25 años ha existido un progresivo cambio en la forma en que las empresas extractivas han asumido sus labores en el Perú en relación con la evolución de la normativa y la coyuntura nacional. En ese sentido, cada vez ha cumplido con estándares más altos en materia ambiental, derechos laborales, proyección social y relaciones comunitarias. Sin embargo, esta evolución no ha sido percibida por la sociedad civil por diferentes motivos. Entre ellos se encuentran la falta de información aportada por las autoridades del Estado, por las propias mineras, pero principalmente por fuentes desinformantes que producto de intereses políticos utiliza la percepción de riesgo que existente en la población sobre la minería para crear conflictividad social. A pesar de ello, aseguró que en la mayoría de los casos las relaciones entre las empresas mineras y las poblaciones de la zonas de sus actividades es buena, pero que es la empresa la que solo hace conocidos los casos en que existe conflicto. También aseguró que la relación

con la mayoría de las ONG es buena y que son estas precisamente las que ejecutan las acciones de proyección social.

Sobre el vínculo en la temática de seguridad que existe entre las empresas mineras con la Policía Nacional del Perú (PNP), el entrevistado señaló que la relación se regulaba mediante convenios firmados entre las mineras y la PNP. Estos convenios nacen en la época del conflicto armado para proteger a los campamentos de actos terroristas de los cuales eran potenciales víctimas al tener bienes de importancia como minerales o explosivos. Sin embargo, también señaló que estos convenios han dejado de renovarse hace aproximadamente un mes, que las empresas fueron notificadas por carta de esta decisión por parte del Estado y que en una reunión con las autoridades se les comunicó que los destacamentos que se encontraban en los campamentos mineros serán remplazos por frentes policiales cercanos a las minas, pero fuera de su propiedad. Según el entrevistado esta medida es un riesgo para la seguridad de las empresas extractivas.

Con respecto a la seguridad privada, el entrevistado señaló que es un servicio tercerizado por las em-

presas mineras por lo que no es de su competencia directa. Sin embargo, señaló que existe un Comité de seguridad interna en la SNMPE el cual está conformado por los jefes de seguridad de las empresas agremiadas, aunque en esta mesa se trata principalmente la seguridad en el trabajo (safety) y no tanto la seguridad entendida como protección (security). En ese sentido, no existe ningún tipo de mecanismo (mesas, comités u otros) donde se reúnan las empresas extractivas con las empresas de seguridad privada y los representantes del Estado en la cual se toquen los temas relacionados a seguridad. Asimismo, tampoco conocía de la existencia de mesas donde las empresas se reúnan con las poblaciones adyacentes a los campamentos para tratar estos temas.

Finalmente, señaló que la relación entre empresas mineras y las empresas de seguridad quedan delimitadas en los contratos que firman, puesto que no hay regulación específica sobre el tema. En ese sentido señaló que la SNMPE ha fomentado un Código de Conducta, que si bien no tiene ninguna norma específica sobre seguridad y derechos humanos, sí se podría interpretar algunos estándares teniendo como base sus enunciados.

## Entrevista 9

**Entidad:** International Alert**Entrevistados y cargos:** Yadaira Orsini- Senior Programme Officer for Latin America**Fecha de la entrevista:** 29/01/2013**Resumen de la entrevista:**

La entrevistada señaló que el proceso de implementación de los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos en Colombia se inició a partir del impulso del Departamento de Estado de Estados Unidos y la vicepresidencia de Colombia. Además, el proceso fue asumido por las propias empresas extractivas, principalmente por parte de la Asociación Colombiana de Petróleo. En ese sentido, si bien el impulso provenía por parte de las empresas extractivas, estas contaban con un fuerte apoyo por parte del Estado.

Dadas las dificultades del contexto colombiano, principalmente por el conflicto armado, no existe un adecuado diálogo entre las empresas, las ONG y el Estado, por lo que el proceso de implementación se enfocó solo en las empresas, con apoyo de las fuerzas armadas y la cancillería por parte del Estado. De esta manera, los PV en Colombia no tienen un carácter tripartito, sino solo involucran al Estado y a las empresas. La sociedad civil solo se ha sumado al esfuerzo en la medida de lo posible de manera paulatina, por ello, si bien existe un plan de trabajo con las ONG, se estima que aún no

están las condiciones para que exista una mesa común que las agrupe junto a los otros dos actores.

También señaló que mientras que en el caso peruano el actor relevante del Estado es la policía, en el caso colombiano son las fuerzas armadas. Tal es el nivel de asociación entre el ejército y las empresas extractivas en Colombia que la normativa colombiana exige que para que una empresa opere en jurisdicción colombiana debe existir un convenio con el ejército.

Además, señaló que una dificultad que encuentra en el proceso peruano es que la legislación es muy ambigua. Rescató que para una adecuada aplicación de los Principios Voluntarios es importante que exista un correcto entrenamiento a las fuerzas del orden (principalmente policía en el caso peruano), así como, lineamientos de buenas prácticas para las empresas. En el caso peruano, también señaló que el principal reto para que se apliquen los principios voluntarios es que exista una mayor estabilidad política. La falta de estabilidad política que produzca lineamientos a largo plazo es un gran problema

para la implementación de los PV. Por ello, resaltó que los impulsores no deben centrar todo su esfuerzo en que el Estado, acepte los Principios Voluntarios, dado que, si bien es un actor fundamental, son las empresas los destinatarios principales, siendo ellos con quienes deben centrarse los esfuerzos. Además, rescató que el trabajo conjunto con las ONG es más fácil de realizar en el Perú, debido a que ya están desarrollando el tema, por lo que pueden ser agentes que colaboren con su implementación.

En el caso colombiano, por el conflicto armado, las empresas extractivas ya tienen varios años empleando estándares muy altos conforme a los PV. En cambio en el caso peruano, al no existir un marco definido de cómo deben actuar las empresas extractivas, en realidad actúan de forma intuitiva. De esta manera, se debe convencer de la practicidad de los PV a las empresas, señalándoles de forma clara qué son y para qué sirven. Una vez que las empresas sepan de los PV y su utilidad, será más fácil sumar al Estado, explicándole, de igual manera, los beneficios que le producirán.

## Entrevista 10

**Entidad:** Oficina de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas.

**Entrevistados y cargos:** Martín del Alcázar Chávez - Especialista de la Oficina General de Gestión Social del MINEM.

**Fecha de la entrevista:** 10/01/2013

**Resumen de la entrevista:**

El entrevistado inició la entrevista sosteniendo que en los últimos años ha mejorado la acción social de las empresas extractivas. Estas han entendido que no pueden preocuparse solo en lucrar y que deben velar por un desarrollo sostenible de las comunidades aledañas a sus actividades. Han tomado conciencia que las malas prácticas generan conflictividad. Además, las comunidades se encuentran mejor organizadas y tienen mayor apoyo externo, por lo que las negociaciones son más complejas en la actualidad.

Las zonas con mayor conflictividad son Cajamarca, Cusco, Puno y en la selva Amazonas y algunas zonas de Loreto. Las empresas están asumiendo demandas que en muchas oportunidades deberían ser respondidas por el Estado. En el caso de Cajamarca, por ejemplo, se está apostando por generar sostenibilidad con el apoyo, aunque, todavía se debe impulsar otros aspectos como el apoyo a la educación.

También señaló que la conflictividad se debe a que existen ONG

enemigas del Estado que buscan lucrar con las percepciones de la gente. Sin embargo, considera que sí existe la posibilidad de trabajar de forma tripartita (Estado/empresas/sociedad civil) como lo promueve los Principios Voluntarios. Un ejemplo de ello es la mesa para la EITI (Extractive Industries Transparency Initiative), la cual asegura que funciona de forma adecuada y que ayuda a la transparencia de datos con respecto al pago de impuestos y cómo estos son utilizados por el Estado (Perú es país cumplidor y ha presentado los dos estudios de consolidación 2011-2012).

Sobre la conflictividad social señaló que en muchas oportunidades es la población la que se presenta hostil (puso como ejemplo el caso sucedido en la comunidad de Los Naranjos). Sin embargo, también señaló que existen problemas por la identificación de la empresa con las fuerzas del orden. En ese sentido, señaló que la población ve a la policía como los guachimanes de las empresas, puesto que producto de los convenios que existe entre la

PNP y las empresas existe un gran número de policías y militares en los campamentos mineros. Además, señaló que los propios miembros de la PNP prefieren estar al servicio de las mineras, puesto que reciben una paga mayor. Incluso señaló que existen campamentos con contingentes de la DINOES, lo cual en ciertas oportunidades causa alarma en la población por el equipamiento que estas fuerzas usan (armas de alto calibre). También expresó que en pocas oportunidades ha visto que la seguridad se en momentos de conflicto esté a cargo de fuerzas privadas, aunque en alguna oportunidad sí ha sucedido.

Finalmente, señaló que desconocía de la existencia de los Principios Voluntarios. Pero cree que sí existe un ambiente más propenso a que disminuya la conflictividad social. Los motivos de esta afirmación son (i) La nueva ley de consulta previa, (ii) Las acciones de inclusión social por parte del Estado mediante los programas sociales y (iii) el mayor ambiente positivo que se está dando frente a la inversión.

## Entrevista 11

**Entidad:** Centro regional de las Naciones Unidas para la paz, el desarme y el desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC)

**Entrevistados y cargos:** William Godnick - Coordinador del Programa de Seguridad Pública  
Camilo Duplat - Asesor del Programa de Seguridad Pública

**Fecha de la entrevista:** 08/01/2013

**Resumen de la entrevista:**

La oficina de UNLIREC en Lima es de carácter regional, por lo que la atención sobre lo que ocurre en Perú ocupa un carácter secundario en sus labores (afirmaron que como mucho, solo ocupan en el Perú 10% de sus labores). Sin embargo, han desarrollado acciones de capacitación para fuerzas del orden y jueces y fiscales sobre tráfico de armas, estudios legales sobre la adecuación de la normativa sobre armas a la legislación internacional y el desarrollo de un seminario regional sobre seguridad privada.

La temática vinculada a los Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos ha sido introducida al trabajo de UNLIREC como una línea que vincula seguridad privada con la preservación del Estado de Derecho. La incorporación paulatina de otros países de la región al cumplimiento de los Principios es impulsada por las empresas vinculadas a la actividad extractiva para evitar demandas civiles ante cortes, principalmente en Estados Unidos, por problemas vinculados con la seguridad y los derechos humanos, procesos que incluso ganando significan un costo económico y en imagen para las empresas. A diferencia de Colombia (Godnick estuvo muy involucrado en el proceso colombiano), donde la incorporación de los Principios fue liderada y promovida por el propio gobierno, en el Perú existen aún ciertas reservas desde el Estado, debido a que confunden los Principios con un nuevo tratado internacional a suscribir. El conocimiento de los Principios Voluntarios,

a su criterio, es aún bajo en el país, aunque varias de sus normas son aplicadas sin conocer que pertenecen a este grupo de normas de softlaw. También señalaron que el principal paso para que se apliquen los Principios Voluntarios es verificar que no existe incompatibilidad entre estos y la normativa local.

Los representantes de UNLIREC señalaron que la situación de los convenios o acuerdos que las empresas extractivas mantienen con las fuerzas del orden en Perú, a diferencia de otros países de la región como Colombia – donde se ha definido estrictamente cuál es su ámbito de aplicación –, se mantiene en la ambigüedad, razón por la cual se pueden desencadenar problemas en el marco de conflictos sociales vinculados a la actividad minera. Asimismo, los alcaldes de distritos en los que se han desencadenado conflictos sociales indican que ha crecido la presencia de armas de fuego por parte de los civiles en este tipo de conflictos, aunque el índice sigue siendo bajo.

Asimismo, precisaron que, a diferencia de otros países de América Latina, las empresas privadas de seguridad peruanas cuentan con más armas que sus pares. En parte se debe a la percepción sobre inseguridad existente en el país, percepción que es mayor que la inseguridad existente. También mencionaron que otro posible factor podría ser la participación de policías y militares en retiro en estas empresas, aunque no afirmaron la

existencia de una relación causal para este efecto.

Señalaron que un serio problema en el Perú es la falta de transparencia de la información. No existen lugares donde se pueda consultar la cantidad y tipo de armas que circulan en el mercado y menos aún quién las maneja. Explican que ello se puede explicar debido a que no existen incentivos para que transparente la información. Por ejemplo, en Colombia si se reciben fuertes colaboraciones por parte de EEUU, por lo que eso obliga mantener una transparencia, al igual que en varios lugares de Centro América. De igual manera, no existe voluntad ni presión interna para que los datos sean transparentes. Con respecto al sector extractivo señalaron que Perú es parte de la EITI (Extractive Industries Transparency Initiative) que promueve la transparencia en sectores extractivos, aunque no cree que haya alcanzado al sector de seguridad de las empresas extractivas (OXFAM está muy involucrada en este proceso, podría dar más información al respecto)

En relación con las capacitaciones brindadas por las fuerzas del orden sobre seguridad y derechos humanos, indicaron sus reparos a la posibilidad de réplica de las lecciones aprendidas a través de instructores, pues resulta difícil de medir. En ese sentido señalaron que si bien existe conocimiento de derechos humanos y DIH por parte de las cabezas y mandos altos y medios, es muy poco lo que se conoce en las fuerzas del orden de menor rango

(comparando con el caso colombiano, por ejemplo). La capacitación en derechos humanos debe hacerse con un sentido práctico y no solo teórico, las personas capacitadas deben saber para qué les va a servir eso que están aprendiendo.

Sobre el conocimiento de los Principios voluntarios señalaron que en general en el Perú (a excepción de algunas empresas) es muy pobre.

De acuerdo a ello, consideran que el Perú se encuentra aún lejos de países como Guatemala, mucho más cercano a implementar los Principios Voluntarios.

Finalmente, sobre el tráfico de armas en el Perú, señalaron que los lugares con mayor mercado negro son Lima, la costa norte del país y Puno. Sobre eso, señaló que la función que ha tenido la DICSCAMEC

hasta el momento más ha sido la labor de una cámara de comercio que de un ente regulador, puesto que no controla, sino promueve el uso formal de las armas. Además, afirmó que los ejemplos más exitosos en la región se han dado cuando se ha puesto en las cabezas de instituciones como la DICSCAMEC a personas con experiencia en administración que ha militares o policías.

## Entrevista 12

**Entidad:** Comisión de Derechos Humanos - COMISEDH

**Entrevistados y cargos:** Miguel Huerta

**Fecha de la entrevista:** 15/01/2013

**Resumen de la entrevista:**

El proyecto de ley sobre uso de la fuerza de la ONU está para la vista del pleno con dictamen de insistencia. Lo ideal sería que se rechace y vuelva a comisión.

El proyecto busca emitir una norma con rango de ley que contenga las pautas sobre uso de la fuerza para la PNP (a la fecha está el manual de DDHH y la Directiva).

Ha habido varios procesos:

1. Comisión multisectorial del MININTER (con apoyo del CICR): presentó propuesta al MININTER, pero éste nunca la llevó al Consejo de Ministros (se recomienda reunión con el despacho del Ministro del Interior para ver este tema).
2. Congresista Octavio Salazar (ex Ministro del interior aprista): decide retomar el debate que se

inició en el gobierno de García y desarchiva un proyecto de ley. Este es el proyecto presentado. Cuando se presentó, el Poder Ejecutivo planteó una serie de observaciones menores. No ha cuestionado los aspectos más graves, como es la posibilidad de usar fuerza letal por afectación a la libertad, la eximente de responsabilidad y la no necesidad de advertencia (ver informe de COMISEDH al respecto).

Por otro lado, en relación con el DL 1095, se ha presentado una demanda de inconstitucional. Se ha realizado la audiencia y se está a la espera de la sentencia.

El MINDEF también presentó un proyecto para modificar le DL 1095, pero no salió.

Los principales problemas del DL 1095 son la definición de grupo

hostil, la no mención al conflicto armado no internacional y el fuero militar.

En relación con las empresas privadas de seguridad, a pesar de no cumplir funciones de seguridad humana, sí pareciera necesario que los principios los alcances, aunque los fines no sean los mismos ¿Cómo compatibilizarlo?

De acuerdo con información de la CNDDHH se sabe de un Convenio en Espinar, porque la PNP está dentro de la empresa y se han practicado diligencias judiciales y policiales. Esto genera falta de legitimidad social.

Se justificaría el apoyo puntual en algunas circunstancias especiales (por ej. Gas de Camisea y Sendero Luminoso), pero en la misma empresa no se justificaría.

## Entrevista 13

**Entidad:** Defensoría del Pueblo

**Entrevistados y cargos:** Rolando Luque - Adjunto para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad

**Fecha de la entrevista:** 09/01/2013

**Resumen de la entrevista:**

La Defensoría no interviene en entidades privadas, solo en entidades públicas o privadas que presten servicios públicos. No obstante, si se da el caso de empresas mineras que vienen a la Defensoría a compartir sus problemas. Además, se presentan a la Defensoría denuncias de violaciones o robos que se atribuyen a las fuerzas de seguridad privada y a la PNP (por ejemplo, en Cajamarca). No obstante, ello no se ha confirmado.

En relación con los convenios entre PNP y empresas mineras, estos se

dan por la seguridad el destacamento, ya que la PNP está poco equipada. Esto crea una distorsión que la deslegitima. No obstante, los convenios no son ilegales, y si queda clara la función pública de la PNP, los convenios no deberían afectar negativamente.

Las USES son las responsables de mantener el orden público, pero no son suficiente. Por eso se llama a la DINOES, que no está preparada para el restablecimiento del orden público, sino para combatir el terrorismo.

Algunas empresas mineras han avanzado en su relación con la comunidad, pero es comprensible que requieran seguridad privada. El problema se presenta cuando la empresa de seguridad privada hace otras funciones. Si bien es razonable pensar que haga análisis del contexto y actores, a veces se han presentado casos de persecución y excesos.

Sobre el uso de agentes PNP en días de franco, esto no sería ilegal per se, pero se requiere una capacitación en la que quede bien clara el rol de la función pública.

## Entrevista 14

**Entidad:** Ministerio del Interior

**Entrevistados y cargos:** Wilfredo Pedraza – Ministro del Interior

**Fecha de la entrevista:** 15/02/2013

**Resumen de la entrevista:**

El ministro señaló que no conocía de la norma sobre el uso de la fuerza de la PNP que se había preparado antes que él asuma el cargo con apoyo del CICR, pero que no había sido aprobada por el congreso para el debate sobre su posible promulgación.

Con respecto al cambio que se está produciendo respecto a la seguridad que brinda la PNP a las empresas mineras señaló que se está trabajando en una reestructuración general. En primer lugar, ya se ha avisado a las diferentes empresas mineras que una vez vencidos los convenios que tenían con la policía, estos ya no serán renovados. Ello no significa que dejen de existir convenios entre las empresas mineras y la PNP, sino que estos serán centralizados por el Ministerio del Interior, de manera que ya no sean suscritos de forma dispersa por la DIROES o las direcciones territoriales. De esta

manera, se tendrá mayor control del personal y los equipos destacados para el cuidado de la propiedad de estas empresas.

Además, también se tiene pensado reestructurar a las fuerzas encargadas de tratar con la conflictividad social. Para ello se tiene pensado la creación de tres tipos de cuerpos policiales: las comisarías, los tambos y los frentes policiales. Las primeras se refieren a las comisarías propias de cada comunidad, en la que se buscará reforzar el número de efectivos policiales, dotándolos de adecuado equipamiento. Las comisarías rurales tendrán personal especializado en conflictividad social los cuales convivirán con el personal usual (aproximadamente 6 efectivos). Esta medida busca que la policía se acerque a la población, sin que se pierda la capacidad de reacción frente a posibles

conflictos miembros y que se siga garantizando la seguridad a las empresas extractivas. Los tambos son instalaciones, ubicadas en zonas alejadas y con baja población, donde se buscará contar con presencia de diferentes entidades del Estado, entre ellas la PNP, mientras que los frentes policiales son cuerpos policiales de carácter temporal que buscan enfrentar situaciones difíciles que pueden producirse por diversos aspectos como conflictividad social, narcoterrorismo, minería ilegal, contrabando u otros.

Finalmente, también aseguró que se está comprando nuevos equipos para situaciones de conflictividad (especificó 10000 equipos tipo “robocop”), asimismo se están renovando los equipos antiguos. También se tiene pensado renovar los equipos para el personal del VRAEM y para los que afrontan la minería ilegal.

## Entrevista 15

**Entidad:** Ministerio de Defensa

**Entrevistados y cargos:** Mario López Chávarri – Director General de Relaciones Internacionales del Ministerio de Defensa

**Fecha de la entrevista:** 19/02/2013

### Resumen de la entrevista:

El entrevistado señaló que existe un interés por parte del MINDEF de capacitar de forma perenne a su personal, muestra de ello es la existencia del Centro de Derecho Internacional de Humanitario y Derechos Humanos. En relación a las actividades internacional vinculadas al tema de seguridad mencionó que existe la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en el marco de la Junta interamericana de Defensa la cual tiene auspicio de la OEA. Por su parte, en la UNASUR se encuentra en Consejo de Defensa Sudamericano. El caso sudamericano solo las FFAA de Colombia y Perú tienen experiencia de lucha en un conflicto armado interno, por lo que, esta experiencia los pone en

una situación diferente ya que conocen lo que es tener que afrontar temas de seguridad interna y que hoy en día pueden verse reflejados en aspectos como la lucha contra el terrorismo.

Con respecto a la percepción que existe dentro de las fuerzas armadas, aseguró que se tiene la plena convicción de que la actuación del mantenimiento de la seguridad interna debe ser excepcional. En ese sentido las FFAA deben intervenir solo en apoyo de la PNP. También afirmó que en las FFAA existe reticencia de participar en temas de seguridad interna por el temo que hay de que puedan ser corrompidas por actividades ilícitas

como el narcotráfico. Sobre la el trabajo con la PNP afirmó que existe un vínculo operativo, puesto que en el campo actúan juntos, pero existe problemas de integración, falta de confianza, diferencias de capacitación y educación, así como falta de integración en la comunicación e información que cada fuerza tiene.

Con respecto a las PV señaló que no los conocía, peor que podría ser de interés para las FFAA vincularse en el tema. Sin embargo, reconoció que para las FFAA puede ser un poco difícil trabajar con algunas ONG, especialmente porque han sido muy críticas en temas de género o derechos de los menores.

## Entrevista 16

**Entidad:** Xstrata Copper

**Entrevistados y cargos:** Oliviero Muñoz - Gerente de riesgos y protección interna de Xstrata Copper

**Fecha de la entrevista:** 18/ 03/2013

Al preguntarle qué tipo de seguridad privada utiliza la empresa y cuál es el criterio de selección, nos respondió que se da dentro del marco de contratación. Sin embargo, nos mencionó que su criterio se basa en que la empresa tenga el mejor desempeño en la parte técnica, de seguridad y de organización.

En cuanto a los convenios que la empresa tiene con la PNP, nos mencionó que estos están sujetos a ley, y que solo se contrata a los efectivos cuando estos están fuera de su horario de trabajo. En este

convenio, la responsabilidad recala en ambas partes y además está sujeto a renovación.

Ahora bien, nos explicó que las responsabilidades de los efectivos de la seguridad privada y policial se diferencian en que, mientras que en los primeros recae la seguridad interna (cuidar y velar por la tranquilidad, evitando robos), los segundos, tienen una actuación puntual. La actuación de la policía es disuasiva.

Por otro lado, nos mencionó que Las Bambas es un proyecto que

a diferencia de otros no se ha manifestado alguna clase de conflictos. Esto se debe, principalmente, a que los gerentes de la empresa trabajan directamente con los líderes del Gobierno Regional, Local y Distrital.

En cuanto a la capacitación que la PNP recibe sobre DD.HH. y Principios Voluntarios, es dada por el mismo personal de la empresa. Pero que hasta ahora ninguna otra empresa o el Gobierno han validado esas capacitaciones.

## Entrevistas en Cajamarca

### Entrevista 17

**Entidad:** SER

**Entrevistados y cargos:** Juan Aribasplata - Nilda Roja - Ronald Ordoñez – Investigadores de SER sede Cajamarca

**Fecha de la entrevista:** 20/02/2013

#### Resumen de la entrevista:

Desde un inicio los tres entrevistados nos mencionaron la relevancia que tiene la criminalización de la protesta. De esta manera, nos dan a conocer que la PNP ha actuado como ha querido durante la protesta, no solo por los 5 muertos sino en general como se ha buscado reprimir durante la protesta. Es así que se comete grandes abusos de autoridad. A eso se le debe sumar la falta de presencia y carácter del Gobierno Central en este tema.

Ahora bien, en cuanto a la presencia de la seguridad privada, nos mencionaron que estas no se están durante las protestas necesariamente. Ahora bien, si mencionaron que hay garitas en zonas públicas. Esto origina el cierre de caminos reales (los que dan paso a las poblaciones aledañas a los campamentos). Esto agrava el conflicto pues no cualquier persona puede tener el tránsito por ahí. Incluso a los líderes

no les ha sido posible pasar, y existen tranqueras desde que estalla el conflicto. De estas situaciones ya existen denuncias.

Sobre el tipo de acercamiento que tiene Yanacocha con la comunidad. Se percibe que no existe un objetivo claro, y si existe, se trata de explotar la zona si o sí. Se ofrece solo obras de infraestructura, más no hay planes de desarrollo concertado, mesas de diálogo, etc.

Sí mencionan que es recién a partir del 206 más o menos, en donde Yanacocha tiene una nueva estrategia. Un ejemplo de ello es que en Conga, se presentaron como Conga y no como Yanacocha. Sin embargo, a pesar de los nuevos esfuerzos que ha hecho la empresa aun la percepción de la población sigue siendo igual.

Usualmente, los carnavales eran motivo para que Yanacocha se

acercara a la población mediante muestras de carteles y publicidad, sin embargo este año ya no se ha demostrado igual.

Al igual que otros actores, nos dijeron que la PNP trabaja para la mina. Y creen que con la creación del frente no ha cambiado mucho, y que la percepción de la población será igual aunque las comisarías ahora se encuentren fuera de la mina.

Ahora bien, nos menciona que los líderes perciben que los efectos delictivos de deben a que en Cajamarca no hay efectivos policiales, y que todos se han ido a cuidar y defender a Yanacocha.

Por otro lado, también nos menciona que la defensoría parece estar alineada con la minera, y al inicio evadían su actuar. Es recién en las últimas etapas del conflicto en las que la defensoría aparece para “prevenir”.

## Entrevista 18

**Entidad:** Municipalidad de Celendín

**Entrevistados y cargos:** Manuel Moisés Silva Chávez - Gerente Municipal de Celendín

**Fecha de la entrevista:** 18/02/2013

**Resumen de entrevista:**

La percepción sobre el contexto:

Si hay vínculos con la empresa, pero no es tan fluida. Sin embargo, si existe un aporte económico para la población. Por otro lado, menciona que el conflicto genera más conflicto, no solo entre las empresas mineras, sino con las empresas de seguridad y el pueblo.

Las denuncias que quedan registradas, tienen que ver con que la gente desea ingresar a zonas que pertenecen a la “propiedad privada” de la minera, de esta manera también se adhieren en un nuevo conflicto. En ese sentido, la estrategia que la empresa minera adopta es que los trabajadores de la seguridad privada no estén tan presentes en situaciones de conflicto, y se manda a la policía, ya que hay más exacerbación con la empresa de seguridad. Sin embargo, esto no deja de lado de que siempre se vincule a la PNP con la empresa minera y no como representante de seguridad estatal.

En Celendín la policía no tiene capacidad logística y su número de refuerzos no siempre es suficiente. Es por ello, que cuando se encuentran en contexto de conflicto es necesario que se envíen destacamentos externos (como los de Trujillo o Chiclayo, por ejemplo). Esta situación empeora la conflictividad, ya que los efectivos de la PNP no solo son de Cajamarca.

Dentro del contexto de Celendín, se podría decir que la comisaría es pequeña para la gran población con la que cuentan. Es por eso que cuando ocurre alguna clase de hecho en donde sea necesario intervenir, cuentan con el apoyo de los serenos. Usualmente, la policía en Celendín tiene solo entre 30 a 35 efectivos en la ciudad. En ese sentido, el apoyo de los serenos se vuelve esencial.

El Gerente Municipal, nos mencionó que la relación que se tiene con los destacamentos que manda la PNP

es más bien de apoyo en el racionamiento (comida) y lugares para dormir (donde usualmente se les entrega frazadas).

Ahora bien, desde el punto de vista de la municipalidad, la empresa minera aún sigue teniendo mala estrategia. Sin embargo, recalcan que el precedente ha sido peor pues se les reconoce como “empresas abusivas”. Esto se puede evidenciar en que el índice de calidad de vida en Cajamarca sigue igual (o empeoró). Restándole importancia a la idea de “responsabilidad social” que debe tener la empresa. Por lo tanto la articulación entre minera y sociedad no es buena.

Otro modo de percibir a la empresa minera es que si bien es cierto Yanacocha crece, esta no lo hace con la población cercana a ellos. De esta manera, también se evidenció que la minera no tiene vínculos tan cercanos con la comunidad.

## Entrevista 19

**Entidad:** Gobierno Regional de Cajamarca  
**Entrevistados y cargos:** Gregorio Santos - Presidente Regional  
**Fecha de la entrevista:** 20/02/2013

**Resumen de entrevista:**

Modelo actual en el contexto de conflictividad prioriza lo económico, y Cajamarca no escapa a esa realidad. Menciona que desde su punto de vista la minería no tiene matiz democrático para llegar a una población o comunidad. No existe proceso de consultas.

Existen procesos de audiencia pública, sin embargo en esas reuniones donde se encuentra la comunidad para que se comunique cómo es que va el proyecto, a veces van a opinar sin especialistas y el Gobierno Regional no tiene voz ni voto.

Las empresas actúan de manera asistencialista, cuestión denigrante. Y esto por la ausencia clásica del Estado en estas zonas, su debilidad hace que la empresa sea la que gobierne.

Acerca de las comisarías que se encontrarían (actualmente) fuera de las propiedades de la mina, el presidente regional nos menciona que estas de todas formas fracasarían. Esto se debe a que se tiene la concepción de que la policía está privatizada y de manera inconsciente han llegado a someterse a la empresa. Evidencia de esto es que durante pleno conflicto por Conga, se cargaba a los mandos en el transporte de la mina.

Además de acuerdo al imaginario de diferentes zonas, la PNP nada más surge como testigo, pues las Rondas Campesinas son las que imponen autoridad en ciertos contextos.

El presidente regional menciona que no se ve el tema de fondo, la política de la minera no integra a la población (sus actividades producti-

vas). La experiencia con Yanacocha, es que las empresas de seguridad si portaban armas, no necesariamente las usaba, pero se puede decir que en algunas ocasiones si las usaron. Entonces no se puede hablar de respeto por los DD.HH. sobre todo cuando hay seguridad privatizada. Sobre la prohibición de libre tránsito, nos mencionó que quiere aunque sea vía pública no te dejan pasar, es por ello que convoca acompañamiento para poder verificar que esas zonas puedan ser libremente transitadas.

Mencionó que la nueva minería no se siente, no se convoca al Gobierno Regional. Y no se incluye realmente a la población. Es por ello que hablar de relación de empresa y derechos humanos aún es muy difícil. Sobre todo cuando ningún ministro se ha reunido con el Gobierno Regional, más si viajan con Roque Benavides.

## Entrevista 20

**Entidad:** Frente Policial de Cajamarca

**Entrevistados y cargos:** General Jorge Gutiérrez jefe del Frente Policial de Cajamarca - Mayor E. Carmelino (asesor legal)

**Fecha de la entrevista:** 19 /02/2013

### Resumen de entrevista:

Según la perspectiva de ambas autoridades, Cajamarca tiene pocos problemas de delincuencia, ya que tienen ese aspecto de la seguridad ciudadana controlada. En cuanto a los conflictos sociales, su actuar se vuelve necesario cuando ya empieza a afectar a los demás. Ambos nos mencionan que en las bases mineras se crea conflicto porque hay más riesgos políticos que reales, en relación al impacto ecológico.

Ahora bien, en cuanto a la creación del Frente, este trata de aglutinar a toda la PNP en un solo comando para cuidar en contexto de conflicto social. Para efectos de estrategia de seguridad, el Estado se manda agentes de la PNP a estos lugares.

A raíz del vencimiento del convenio que la PNP tiene con las empresas mineras, se dará un gran cambio, el cual hará que las empresas ya no tengan dentro de su propiedad a las comisarias que usualmente se encargaban también de la seguridad desde dentro de las empresas, sino que estarán fuera. De esta manera, los comuneros no identificarían mineras y PNP como aliados. Por otro lado, este cambio también podría poner a todo el contingente en una zona más cómoda. Pero está claro, que aún todo está en implementación.

Cajamarca tiene muy poco personal asignado, y peor aun cuando están en pleno conflicto. Los comuneros “los pasan por encima” y para po-

der controlar esas situaciones se mandan apoyos de otras unidades.

Cuando se preguntó sobre la posible militarización de la PNP, ambos nos respondieron que se hace lo que la constitución manda. Es por eso que en Estado de Emergencia, las FF.AA. entran a ser los principales actores sobre seguridad. Hay situaciones especiales cuando la PNP no se da basto con el pueblo, pero en general las FF.AA. no pueden estar en contacto con la población. Ellos poseen armas de guerra, a diferencia de las armas que tiene la PNP –que son no letales- en ese sentido no deben participar en conflictos sociales. En cuanto a la coordinación, se ha dado, sin embargo se debe recordar que las FF.AA. no son educadas para el uso de armas no letales, o en general del manejo de las armas de la policía. En ese sentido, solamente actúan resguardando instalaciones estratégicas.

En cuanto al armamento que utilizan, a veces es insuficiente. Es por eso que aún están solicitando comprar equipos. “¿Cómo actúas cuando Goyo y Arana te bloquean las carreteras con comuneros de Celendín y Chota?, debes estar preparado con los equipos suficientes, para no ocasionar más caos”.

En cuanto a la percepción que la población tiene es muy antagónica, ya que se contraponen la figura del uniformado vs. el civil, ya que por

mala información se le relaciona con el enemigo. El cambio de dirección territorial, hace que la estructura policial también cambie. Se hace el trabajo más eficiente y rápido, ya que antes dependían de la dirección policial norte, ahora con la creación del frente todo se hace directamente con Lima (por ejemplo pedir más armamento, efectivos, etc.). De todas formas se identifica a la PNP con la empresa minera, ya que desde siempre ha estado de territorio privado de la empresa.

En cuanto a la relación que se tiene con las empresas de seguridad privada en las minas y la PNP, se puede decir que no tienen una relación más allá de la coordinación. Esto se debe a que la empresa privada rodea el perímetro de la mina, pero cuando hay conflicto latente ya la PNP interviene. Ambas autoridades desmienten que haya participación de la seguridad privada en los conflictos, lo que pasa es que hay información tergiversada. Lo que sí es usual es que la empresa preste sus equipos, como camionetas, pero no existe la participación de los civiles.

En cuanto a los Principios Voluntarios, el Mayor mencionó que no están tan relacionados aun con ese tema, que no se ha tenido alguna clase de capacitación. Sin embargo, recalcan que si han tenido capacitación en derechos humanos pero a partir de los conflictos sociales que se suscitaron.

## Entrevista 21

**Entidad:** Frente de defensa ambiental de Cajamarca.

**Entrevistados y cargos:** Wilfredo Saavedra del frente de defensa ambiental de Cajamarca

**Fecha de la entrevista:** 19/02/2013

**Resumen de entrevista:**

El entrevistado sostuvo que la creación de frentes policiales y las comisarías rurales no generarán mayores cambios en la situación actual de conflictividad social en el Perú. También subrayó que el mayor problema es que no existen los elementos técnicos para la fiscalización de los pasivos ambientales que produce la actividad minera, puesto que las entidades reguladoras no cuentan con los recursos económicos ni humanos para su correcto desarrollo.

Con respecto a la seguridad, el entrevistado denunció que los jefes de las empresas privadas de seguridad, generalmente oficiales del ejército o de la PNP en retiro, estuvieron dirigiendo las fuerzas de la PNP durante la época del conflicto social en Cajamarca. Además, también denunció que la empresa privada de seguridad otorgó unidades motrices para que la PNP se movilice.

Sobre quiénes actuaron en el momento de conflictividad, señaló que las fuerzas de la PNP presentes en

el conflicto fueron principalmente de fuera de Cajamarca. Además, en el caso de las FFAA, señaló que no tuvieron mayor participación en el conflicto social y su única función fue resguardar instituciones estratégicas.

Sobre quejas por motivos vinculados a seguridad en relación a la actividad minera en Cajamarca denunció varias acciones contrarias a la ley. En primer lugar, denunció la interrupción de carreteras públicas, específicamente en el caso de la carretera a San Nicolás y a Mambamarca. En estas carreteras existen puestos de control de Yanacocha en la cual hay agentes privados de seguridad y PNP, los cuales detienen a las personas, les piden su documentación y deciden si prosiguen o no su camino. También denunció que ha sido víctima de instigación, que ha sido amenazado de muerte y que su teléfono ha sido interceptado.

Resaltó que uno de los principales problemas en Cajamarca es la falta de comunicación de las mine-

ras con la población, dado que no existen canales adecuados, no son comunes las mesas de diálogo y cuando se producen no respetan la participación de todos los actores y no se toma el tiempo necesario para que se tomen decisiones de gran importancia. Además, señaló que si se quiere prevenir la conflictividad social la licencia social que el pueblo otorga a las mineras debe ser dada por toda la población de toda la cuenca hídrica y no solo por las del área de influencia directa. También aseguró que no puede existir actividad minera en cabecera de cuenca

Finalmente, acusó que las principales instituciones del Estado se encuentran cooptadas por la minería como la fiscalía, el poder judicial y que incluso cuando existen normas que restringen la actividad minera (dio como ejemplos ordenanzas municipales como la 051-2006 de la Municipalidad de Baños del Inca o la 01-2007 de la Municipalidad de San Pablo que declaraban zonas como vulnerables).

## Entrevista 22

**Entidad:** Yanacocha Newmont

**Entrevistados y cargos:** Carlos Scerpella - Director del área de ética y derechos humanos de la empresa minera Yanacocha

**Fecha de la entrevista:** 20/02/2013

**Resumen de la entrevista:**

Menciona, al igual que los otros funcionarios de la empresa minera, que desde el 2006 se ha dado más importancia al tema de los derechos humanos y que su base actual son los Principios Voluntarios. Es por esa razón que actualmente se entrega el *Manual Básico de Derechos Humanos*, que la misma empresa ha configurado desde 2008. El manual es una herramienta de consulta, básicamente. Mediante la publicación de este manual, lo que tratan es de reafirmar responsabilidades con los derechos de las poblaciones cercanas a ellos.

Nos menciona que si bien la empresa ha dejado un precedente, los errores que se han cometido son netamente comunicacionales. Un ejemplo que nos puso es la crisis en Quilish, ya que hubo factores culturales que intervinieron, y que para resolver eso hay procedimientos y procesos culturales que se deben tomar en cuenta.

Nos menciona que el tema de los derechos humanos antes era tema relacionado a activistas con diferente tendencia política, no muy relacionada a las empresas mineras. Pero que recientemente, gracias a que Yanacocha unió aliados con So-

cios Perú, se puede llevar a cabo un proyecto que impulse la importancia de los derechos humanos

Bajo sus creencias, que tienden al ala conservadora de la iglesia, el ingeniero nos menciona que debe existir un plan que pueda contribuir a poner realizar las actividades extractivas sin hacer daño a alguien. Cree en el ejercicio de la justicia y está dispuesto a escuchar a diferentes actores.

Mencionó que la protesta social no es algo minero, y que el tema social no lo ven como riesgo, ya que se está trabajando en ese aspecto.

## Entrevista 23

**Entidad:** Yanacocha Newmont

**Entrevistados y cargos:** Wilby Cáceres - Gerente Legal De Newmont

**Fecha de la entrevista:** 20/02/2013

### Resumen de la entrevista:

El entrevistado señaló que como política de la empresa los agentes de seguridad ya no utilizan armas. Dicha decisión se debe tanto a iniciativas internacionales como a las lecciones aprendidas producto de los conflictos sociales. También señaló que ante una posible protesta social ellos proceden a hacer denuncias a la fiscalía de prevención del delito, puesto que para ellos es importante la presencia del Estado en estas circunstancias.

Con respecto a los convenios, señaló que el marco legal general se encuentra dado por el Decreto Supremo 04-2009. En el caso específico de Yanacocha el convenio con la PNP vence en marzo y todavía no se han definido cuáles serán los siguientes pasos a seguir. Según se

les ha informado seguirán existiendo convenios los cuales serán centralizados por el Ministerio del Interior, pero todavía quedan muchos vacíos de cómo será este nuevo sistema. Por ejemplo, el caso de las nuevas comisarías, aún no se sabe a cargo de quién estará el financiamiento para su construcción y como puede arreglarse datos puntuales como el transporte de los efectivos u otros beneficios que se les daba cuando los agentes cumplían función dentro de la propiedad de la mina. Estos y otros detalles deben ser especificados. La construcción de la comaría no puede significar que esta se encuentre bajo la responsabilidad de Yanacocha, primero porque es competencia del Estado y segundo, porque no generaría ningún cambio en la percepción de la gente sobre

la relación PNP-mina, lo cual fue el objetivo de esta medida.

Sobre los contratos que se realizan con las empresas privadas de seguridad, señaló que se hace una mención general a que las empresas se comprometen a respetar los PV, aunque no existen mayores compromisos específicos al respecto, los PV son adjuntados como anexos al contrato.

Sobre la cantidad de trabajadores de la zona laborando en Yanacocha, señaló que la cifra asciende al 70% aproximadamente. También expresó que en Yanacocha todo se encuentra regulado, de manera que hay protocolos que seguir para el control de seguridad, para el medio ambiente, problemas sociales, entre otros.

## Entrevista 24

**Entidad:** Yanacocha Newmont**Entrevistados y cargos:** Marcos Valdez Cadenillas - Oficina de Atención Al Público**Fecha de la entrevista:** 20/02/2013**Resumen de la entrevista:**

El entrevistado señaló que la perspectiva de la empresa Yanacocha ha variado desde el inicio de sus actividades, debido a que pasó de la época del terrorismo a la etapa de conflictos sociales. Dentro de estos cambios, también se ha producido la introducción de los derechos hu-

manos como parte de la política de la empresa.

Con respecto a la oficina de atención al público señaló que no atiende generalmente temas relacionados a la conflictividad social debido a que estos son tratados por el per-

sonal de desarrollo comunitario. En ese sentido, señaló que las formas de queja ante la empresa se dan por medio del personal de desarrollo comunitario, vía correo electrónico, cartas de autoridades y radio. No existen buzones de acceso al público en general.

## Entrevista 25

**Entidad:** Yanacocha Newmont**Entrevistados y cargos:** Guillermo Manrique - Gerente de Responsabilidad Social**Fecha de la entrevista:** 20/02/2013**Resumen de la entrevista:**

El entrevistado incidió en que el problema de la conflictividad social responde no solo a la actividad de las empresas extractivas, sino que en general es un contexto que tiene diversas variables históricas como la exclusión social, la falta de empleo o la falta de gobernabilidad.

Por parte de la empresa, para mitigar la conflictividad actual se ha previsto cambiar el modo de acción principalmente bajo tres ejes: transparencia, involucramiento con la sociedad y afrontar los problemas que se presenten. También señaló que se debe pasar del cumplimiento de la legalidad a tener legitimidad social. Para ello es importante admitir los errores cometidos, así como mejorar los temas de transparencia mediante mesas de diálogo y de información. Sin embargo, señaló que todo error cometido por la minera fue reparado en el momento, por lo que el admitir errores no involucra ningún tipo de reparación a posibles perjudicados que no hayan sido reparados anteriormente. Por ejemplo, señaló que unos de los errores fue la falta de acercamiento con la población y que ello se está modificando por medio de programas de relacionamiento institucional que involucra políticas de gestión de desarrollo.

Un punto importante desde su perspectiva es la administración del conflicto. Para ello se debe tener presente que un conflicto no es solo producto del daño que se puede ocasionar, sino también de la percepción que se tiene de ese daño. La administración del conflicto debe manejar ambas variables. En ese sentido, también debe tenerse presente hasta dónde alcanza la responsabilidad de la empresa y su competencia para resolver determinados problemas que pueden exceder su competencia y que involucran al Estado.

Con respecto a los PV señaló que para el tema de responsabilidad social son importantes en el sentido del análisis de riesgo, que debe dar como producto un diagnóstico rural perspectivo y un plan estratégico. De esta manera, se busca mejorar los canales de relación entre la seguridad y la responsabilidad social.

## Entrevistas en Moquegua

### Entrevista 26

**Entidad:** Municipalidad de Torata

**Entrevistados y cargos:** Ziobany Perea - Gerente de Desarrollo Económico, Social y Servicios Públicos

**Fecha de la entrevista:** 06/02/2013

#### Resumen de la entrevista:

Torata es un distrito pequeño (alrededor de 7 mil habitantes), pero se encuentra en el ámbito de influencia de Southern y AngloAmerican, por lo que recibe un alto monto por canon minero. El distrito tiene una comisaría con 12 efectivos (turnos rotativos de 6). Señaló que son pocos los efectivos destacados en la zona, pero que a pesar de ello no se han presentado mayores alteraciones al orden público. Tampoco se han reportado abusos por parte de la PNP o las empresas de seguridad privada. La Municipalidad también cuenta con un servicio de seguridad ciudadana (Serenazgo). En Quellaveco no hay PNP in situ (no hay mina todavía). En general señaló que la conflictividad solo se produce cuando se alcanzan ni-

veles regionales, que cuando los temas son manejados solo con las personas del distrito, no existen mayores problemas.

Sin embargo, el actuar de Southern no ha sido el más adecuado para con la zona, por lo que existe un fuerte resentimiento con la actividad minera en general. A pesar de ello, en la actualidad las diferencias se están resolviendo por medio de mesas de diálogo. Si bien en la Mesa de diálogo de Quellaveco (que se trasladó a Moquegua), no ha participado la Municipalidad de Torata, en la Mesa de diálogo de Southern (en Torata), sí ha participado.

Se ha dado un acercamiento de Southern a la población (plan am-

biental), pero hay población de que desconfía. Existe un Frente de defensa del ciudadano torateño. Señaló que la municipalidad no tiene competencia para poder ingresar a la propiedad de Southern donde se encuentra el centro poblado de Cuajone (campamento donde viven las familias de los trabajadores).

Por otro lado, existe cercanía de la PNP con la comunidad. La mayoría son torateños y es difícil que ataquen a sus compañeros. El problema se presenta cuando se recurre a la PNP de fuera, por ejemplo, para desalojos (Dirección de regional de Arequipa o DINOES). Asimismo, señaló que la PNP local tiene un bajo equipamiento para reprimir las alteraciones al orden público.

## Entrevista 27

**Entidad:** ONG Labor

**Entrevistados y cargos:** Rosa M. Aróstegui - Coordinadora Oficina Moquegua

**Fecha de la entrevista:** 06/02/2013

## Resumen de la entrevista:

La entrevistada señaló que en Moquegua, más allá del llamado “Moqueguaso”, no suelen producirse acciones de uso de la fuerza de grandes proporciones. También señaló que los problemas principales se deben al uso del agua, lo cual entre otras cosas, se ve incrementado por cosmovisiones diferentes entre las comunidades por un lado y las empresas mineras y autoridades por el otro sobre el agua y otros recursos naturales. Además, recalcó que no existen niveles adecuados de información a las comunidades por parte de las empresas mineras o por parte del Estado (tanto gobierno nacional como gobierno local).

Dentro de los principales problemas que existen en la región más allá del agua es el del libre tránsito. Al respecto, señaló que existen garitas de seguridad puestas por las mineras que cierran las carreteras que son vías públicas, dado que solo ingresan aquellos a los que la empresa

autoriza. Ello genera molestia a los pobladores de las comunidades alejadas que, si bien es cierto que su movilidad por la zona es poca, ello no significa que no deban atravesar dicho territorio en algunas ocasiones.

Lo que señaló con énfasis es que es necesaria una nueva minería con transparencia, responsabilidad social y respeto por el medio ambiente y los derechos humanos. En ese sentido, señaló que las mesas de diálogo están dando algunos buenos resultados en mejorar la comunicación y la información por parte de los actores relevantes, aunque existen problemas de representatividad. En ese sentido, se tiene que identificar de manera responsable quiénes son los actores que se encuentran bajo el impacto de cada proyecto, de manera que, por ejemplo, no se repitan los mismos actores que participaron en la mesa con AngloAmerican en la mesa con Southern. En

general señaló que existe una gran desconfianza de la población hacia las empresas mineras, sustentada en los varios en el que el actuar de estas últimas no fue el más adecuado. En sentido, considera que si bien existen mayores esfuerzos para el diálogo, es muy probable que la conflictividad crezca en los próximos años. Desde su perspectiva todavía falta un mayor acercamiento por parte de las empresas mineras y de las autoridades a la población

Con respecto al tema de la seguridad, la entrevistada señaló que no tiene conocimiento de denuncias por uso de armas letales ni de la PNP, ni de las empresas de seguridad privada. De igual manera, tampoco considera que existan niveles altos de hostigamiento a los defensores de derechos humanos o hacia los comuneros, aunque sí considera que existe algún tipo de seguimiento a estos actores por parte de las empresas mineras.

## Entrevista 28

**Entidad:** Dirección Agraria de Moquegua  
**Entrevistados y cargos:** Ingeniero Augusto Filinich  
**Fecha de la entrevista:** 06/02/2013

## Resumen de la entrevista:

El ingeniero Filinich señaló que la problemática principal en la región es el agua y cómo la minería afecta a la agricultura. La minería se encuentra asentada desde hace varias décadas en Moquegua (alrededor de los años setentas). De esta manera, si bien a través de los años han convivido minería y agricultura, esta convivencia no ha sido para nada pacífica.

Para el entrevistado es real que la minería ha afectado fuertemente a ecosistema de Moquegua. Existen humedales que se han secado en

las alturas, ríos contaminados y otros que ya no tienen un caudal regular. El problema de la escasez de agua en los ríos genera que no pueda ser distribuida para todo el valle, habiendo solo algunos lugares que actualmente puedan tener agua, generando recelo y conflictividad entre las diferentes poblaciones y un malestar general en contra de la actividad minera. No queda claro cuáles son las cabeceras de los ríos (en donde la minería no debería poder trabajar), puesto que las mineras tienen una versión y las comunidades otras, no

llegando a un consenso sobre qué espacios deberían estar vetados para la actividad extractiva.

En ese sentido, él concluyó que cree que la conflictividad será mayor en los próximos años, dado que existe un malestar general contra la actividad minera que no está siendo recogido por las autoridades del gobierno local. Por el contrario, las autoridades están promoviendo la actividad de la minería como sucede en el caso de AngloAmerican Quellaveco.

## Entrevista 29

**Entidad:** Frente de Defensa de los Derechos del Distrito de Torata

**Entrevistados y cargos:** Miguel Vizcarra - Presidente del Frente de Defensa de los Derechos del Distrito de Torata

**Fecha de la entrevista:** 06/02/2013

## Resumen de la entrevista:

El señor Vizcarra señaló que existe una gran diferencia entre la ganancia que se da producto de la explotación minera entre las empresas y la población. El principal punto de disputa se encuentra en el impacto que la actividad minera conlleva para la agricultura y la ganadería que se desarrolla en el distrito de Torata.

Entre febrero o marzo del 2012 se señaló que se llevó a cabo una mesa de diálogo con la empresa Southern. En dicha mesa la principal exigencia de los dirigentes fue que se repare los daños causados por la minera en la década pasada. En ese sentido, afirmó que nos es suficiente que las mineras emprendan una adecuada política a partir de

este momento, sino que antes que empezar a hablar de futuro se tiene que reparar todos los graves daños que se han causado en el pasado. Además, las mineras deben cumplir las promesas que hicieron en el pasado con algunas poblaciones (señaló, por ejemplo que Southern se comprometió a electrificar el poblado de Aruntaya).

Mencionó que la situación actual le parece complicada para la actividad de la minería porque el 81% de la población votó en un referéndum que no quería minería en la zona. Este rechazo se debe principalmente al problema del agua, de la cual ellos acusan que existe una preocupante escasez.

Sobre la seguridad, el dirigente señaló que la empresa minera contrata a la PNP para que trabaje para ellos. Como ejemplo dio el caso del desalojo producido en Tala por la empresa AngloAmerican en la cual la PNP actuó de manera conjunta con la empresa de seguridad privada. Pero no solo considera que la PNP es la única organización del Estado que trabaja junto con las mineras, también señaló que la Defensoría del Pueblo no actúa de forma imparcial, favoreciendo a la minería. Finalmente, señaló que sí existe un grupo de personas que actúan para las minas intimidando y amedrentando a los dirigentes opositores a la actividad extractiva en Moquegua, aunque no dio ejemplos concretos de ello.

## Entrevista 30

**Entidad:** Angloamerican

**Entrevistados y cargos:** Gustavo Balbín - Supervisor de Security

**Fecha de la entrevista:** 07/02/2013

## Resumen de la entrevista:

Angloamerican tiene un convenio con la PNP desde el 25 de noviembre de 2010. No les suministran dinero ni equipos. Solo se prevé apoyo de la PNP en caso de alteraciones del orden público (no hay personal PNP en el proyecto). Los convenios son necesarios en tanto hay un elemento temporal importante (zonas de conflictividad). Ellos también permitirán un soporte al comunero para robos.

Angloamerican realizar capacitaciones a la PNP para introducir los Principios Voluntarios. El año pasado se capacitó a la DINOES. Estas capacitaciones se hacen, por lo general, antes de que se analice un evento de posible conflictividad.

Los agentes de seguridad de Angloamerican (empresa G4S) no tie-

nen armas. Se contará con personal armado cuando haya polvorín, tal como lo establece la ley. El que el personal no tenga armas ayuda a la prevención y respeta los principios voluntarios. Barrick también trabaja así, según el entrevistado, es casi una tendencia en el tema de seguridad. La evaluación del riesgo hecha por la empresa minera ha dado como conclusión que para cuidar a sus vigilantes, es mejor no usar armas, puesto que ello permite reducir el grado de agresión que pueden sufrir. Es decir, si se les da armas, es más que probable que sean atacados también con armas. En ese sentido resaltó que es importante tener un termómetro de lo que ocurre para prevenir cualquier acción de otros actores. En caso que estalle un conflicto, al momento que la PNP ingresa, los

vigilantes de seguridad privada salen de escena.

Al momento de contratar a una empresa de seguridad privada se plantea en los términos de referencia que, de preferencia, pertenezcan a los Principios Voluntarios. En caso de que no pertenezcan, se les da capacitaciones para que el personal se encuentre capacitado al respecto.

La prevención se hace a través de RRCC, radio y la PNP (inteligencia). Con respecto a la medida de que ya no existan miembros de la PNP de forma permanente en la zona señaló que la considera adecuada. Ello se debe a que si bien se pierde en capacidad de reacción inmediata, se gana en confianza, puesto que genera que la PNP también trabaje con la población.

## Entrevista 31

**Entidad:** Anglo American

**Entrevistados y cargos:** Francisco Raunelli - Gerente de relaciones comunitarias

**Fecha de la entrevista:** 07/02/2013

## Resumen de la entrevista:

En caso de conflictividad el área de RRCC toma el primer contacto con la población. Luego se coordina con las autoridades (fiscalía o PNP). Si la protesta es por parte de los trabajadores, es el área de RRHH quien toma el primer contacto.

Todo el personal de RRCC recibe capacitación en derechos humanos y Principios Voluntarios. Además ante casos de conflictividad, la PNP también recibe capacitación sobre principios voluntarios.

Los vigilantes privados que se encuentran en Quellaveco no tienen armas ni equipos antimotines. Cuando se construya la mina en Quellaveco no se planea tener oficiales de PNP en el terreno, porque se piensa construir un campamento tipo hotel (nadie vivirá de manera permanente en la zona). En Cuajone (Southern) sí es una realidad el aislamiento, puesto que allí se ha construido una ciudad entera y no es necesario que los trabajadores salgan de la zona de la mina. En el caso de Quellaveco, el personal vivirá en Moquegua. No obstante, es evidente que el ingreso de aproximadamente 6000 personas a Moquegua para la construcción de la mina va a generar un impacto en la población,

y hay que pensar en formas de mitigarlo.

En la actualidad (al momento de efectuada la entrevista) sí existe presencia policial en la zona de la mina porque un grupo de personas quieren invadir el terreno propiedad de AngloAmerican.

La relación con la población se dio a través de:

1. Mesa de diálogo (18 meses). Allí se abordaron los temas de medio ambiente, agua e inversión social. Se constituyeron dos comités locales: i) Fondo de inversiones y ii) Monitoreo, evaluación y seguimiento de compromisos.
2. Reuniones mensuales con la comunidad madre.
3. Casas informativas en Torata, Ilo y Moquegua.
4. Programa de visitas a autoridades públicas y privadas

En general, hay una buena relación con el Gobierno Regional y el Gobierno Local. Las prevalencias de los conflictos son por temas ambientales y laborales. Para prevenir el tema ambiental se vienen

desarrollando capacitaciones para el monitoreo ambiental. En el caso laboral se busca contratar personal local. De esta manera, según señaló, el 100% de la mano de obra no calificada es moqueguana, mientras que el 50% lo es en el caso de mano de obra calificada.

Se utilizan tres mecanismos de identificación temprana del conflicto:

1. Análisis de riesgos
2. Análisis de conflictividad
3. Angloamerican te escucha

Si bien es positivo que la PNP esté familiarizada con los elementos de un conflicto, no es su trabajo hacer prevención. No se realiza desde Angloamerican o su empresa de seguridad privada ningún seguimiento a líderes de la sociedad civil.

Las acciones desarrolladas por Angloamerican generan efecto de réplica en otras empresas. Incluso algunas empresas no ven con buenos ojos los compromisos de Angloamerican por ser muy costosos (por ejemplo, tapan el tajo realizado). Los espacios de diálogo con la SNMPE y Pro Moquegua. Se busca no duplicar esfuerzos en materia de responsabilidad social y no dejar de hacer cosas.

## Entrevista 32

**Entidad:** Dirección Territorial Policial de Moquegua

**Entrevistados y cargos:** Coronel PNP Marco Antonio Sotelo Vásquez - Director de la Dirección Territorial Policial de Moquegua

**Fecha de la entrevista:** 05/02/2013

## Resumen de la entrevista:

El Coronel Sotelo señaló que la mayor conflictividad en Moquegua se produce con la Sociedad del Agua y el Frente de Defensa de Moquegua. También mencionó que la DIRTEPOL Moquegua tiene convenios con las empresas mineras que desarrollan operaciones en la región. Conforme a dichos convenios nos señaló que en la mina de Cuajone (propiedad de Southern) se tiene una comisaría con tres efectivos, mientras que Aruntani son diez los efectivos destacados, dado que en dicha mina se explota oro lo cual requiere de un mayor número de efectivos para garantizar la seguridad del lugar.

La DIRTERPOL Moquegua responde ante la Dirección regional que comprende a Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna (Región Policial Sur). En el caso específico de Moquegua no hay ninguna mina que tenga convenio con la DIROES,

por lo que no hay efectivos de este cuerpo policial destacados de forma permanente. En todo caso frente a conflictos sociales las fuerzas de la dirección territorial de Moquegua reciben apoyo de las otras direcciones territoriales de comprendidas la Región Policial sur.

También señaló que ante cualquier conflicto social las empresas privadas de seguridad retiran a sus hombres, dejando que la situación sea dirigida por la PNP. En ese sentido, también señaló que no existe ningún tipo de trabajo conjunto con estas empresas.

El comandante Sotelo señaló que sí se dan capacitaciones en derechos humanos y que el año pasado (2012) se efectuaron 2. Sin embargo, no pudo precisar la fecha, ni los contenidos precisos de dichas capacitaciones.

Con respecto a la relación de la PNP con las empresas extractivas señaló que estas no proveen de armamento de ningún tipo a la PNP. En el mejor de los casos la ayuda que dan es pertrechos como frazadas o en alimentos. En el caso específico de Quellaveco señala que no han recibido mucha ayuda por parte de esta empresa, pero que esperan recibir más este año.

Finalmente, el Coronel afirmó que la PNP tiene una deficiencia de equipo para atender la conflictividad social. En ese sentido, se refirió a la falta de renovación de equipos, él mismo señaló su preocupación, dado que en cada marcha se pierden escudos, cascos, bombas lacrimógenas que demoran en ser reemplazadas. Todo pedido de renovación se hace a Arequipa, desde donde se transmite a Lima.

## Entrevista 33

**Entidad:** Gobierno Regional de Moquegua  
**Entrevistados y cargos:** Iván Manchego - Gerente regional de desarrollo social  
**Fecha de la entrevista:** 06/02/2013

## Resumen de la entrevista:

Existe cierta oposición a la minería por parte de la población, aunque existe mayor apertura a nuevas empresas que a Southern, la cual tiene una muy mala imagen en la región. Señaló que debe existir mayor vínculo entre las empresas y la población. Algunas acciones de las empresas mineras, como que pongan garitas de control en plena carretera, no son bien vistas por la población.

El entrevistado considera que la conflictividad se va a incrementar en los próximos meses, principalmente producto de la mesa de diálogo con Southern. En ese sentido, si bien las mesas de diálogo pueden crear momentos de tensión, si estos se superan se puede crear un ambiente adecuado para todos los actores. En general, la conflictividad no es muy fuerte y es poca la población que apoya el conflicto. El agua

es el mayor tema de debate tanto en el uso que se le va a dar, como en calidad que debe tener.

Sobre el tema de seguridad, señaló que si bien el gobierno regional mantiene un diálogo con la PNP, es esta la que tiene la responsabilidad de actuar ante situaciones de conflictividad social. El gobierno regional no tiene ningún tipo de diálogo o responsabilidad frente a las empresas privadas de seguridad.

## Entrevistas en Cusco

### Entrevista 34

**Entidad:** Xstrata Tintaya Antapacay

**Entrevistados y cargos:** Luis Llanque Chata – Gerente de protección de activos y riesgos

**Fecha de la entrevista:** 14/03/2013

#### Resumen de la entrevista:

La prevención de riesgos se hace a través de un mapeo de riesgos en derechos humanos. Se busca minimizar la conflictividad social a través del trabajo con relaciones comunitarias. El equipo participa en todas las reuniones de la comunidad. En estos espacios se busca identificar problemas y distribuir las posibles soluciones entre las diferentes áreas de la empresa. Ante una situación de conflicto, el primer contacto lo tiene relaciones comunitarias.

A pesar del conflicto registrado en el 2012 por el convenio marco, la relación con el entorno es bastante buena. Hay casos de movilizaciones de comunidades a partir de intereses privados. También hay personas que abusan (por ej. por compra de terrenos). Hay presencia de ONG de Cajamarca. Algunos frentes de lucha también sacan algunos comunicados en contra.

En el caso de Tintaya ha habido un trabajo de “limpieza de imagen” (antes BHP). Esto se ha dado por ejemplo, en la comunidad de Marquis, a través de la compra de terrenos para personas que habían

sido expropiadas. Se han realizado acciones de reparación por daños de anteriores empresas, se ha proporcionado servicios públicos, y se ha contratado mano de obra local (70%).

También se han realizado acciones para prevención de daños. Marquis y Espinar es la población cercana a la zona del proyecto. Se ha buscado hacer campamentos para aislarse de las poblaciones, pero estos querían crecimiento. Además, por acuerdo de la mesa de diálogo se ha establecido una oficina de quejas. Las quejas también se dirigen directamente a la empresa. En general hay un compromiso general de la empresa con el entorno. Cuando se produjo el conflicto de Espinar, el Presidente ejecutivo de operaciones de Sudamérica se hizo presente en el terreno. Además en el 2010 se entregó las llaves de la empresa.

Se vienen realizando acciones de monitoreo desde el Estado, con capacitaciones a la población. La empresa no siempre está presente. No obstante, muchas veces se dice que la empresa manipula los resultados.

En Espinar hay una comisaría. Existe un convenio con la PNP para resguardo de polvorines (por seguridad). Hay 22 efectivos policiales en el terreno que rotan cada 15 días. Son policías en franco o vacaciones. No se realizan acciones de prevención con la PNP.

No se bloquean carreteras o caminos a pobladores. Hay derecho de paso libre. En las áreas no operativas los campesinos pueden pastorear.

La empresa de seguridad es PRO-SEGUR. Ellos están a cargo de controlar el acceso. Los agentes no cuentan con armas. La población va acostumbrándose a que no haya armas. El personal de la PROSEGUR que va a subir recibe capacitaciones por parte de Xstrata en torno a PV (también a PNP). Además en Lima se hacen capacitaciones para agentes y personal directivo.

Xstrata Cooper ha elaborado una carta para todo su personal en donde reafirma su compromiso con los derechos humanos y señala además como Xstrata recoge los PV.

## Entrevista 35

**Entidad:** Xstrata Las Bambas**Entrevistados y cargos:** Juan Hoyos– Gerente de relaciones comunitarias**Fecha de la entrevista:** 14/03/2013

## Resumen de la entrevista:

El trabajo de prevención se realiza a través de la asistencia a las asambleas de la comunidad, y la conversación con los pobladores. Se pone énfasis en el diálogo. Existen 500 km de comunidades vinculadas a Xstrata. Se ha realizado un trabajo de coordinación con alcaldes y comunidades. Se reciben las demandas y se analizan las necesidades.

Para prevenir daños existe un plan de comunicaciones-. La construcción genera más población pero también más desarrollo económico. Se ha explicado que la construcción es temporal, que los beneficios de trabajo serán temporales también. 100% de mano de obra no calificada es local. A estas personas también se les ha brindado capacitacio-

nes para empleos futuros. También se ha llevado a cabo mejoras en los caminos. Se han hecho caminos alternativos porque en un inicio se impidió a la empresa pasar por una zona. Estos caminos ahora serán asfaltados por el Estado.

En Cotabambas se estableció una Mesa de Desarrollo con alcaldes para acercar el Estado. Es importante que Xstrata deje claro hasta dónde puede llegar la empresa.

Si se compara Tintaya con Las Bambas, es claro que en el primer hay más animadversión de las comunidades por el pasivo ambiental arrastrado por el proyecto. En Las Bambas no ha habido experiencia minera. Eso hace necesario reuniones explicativas desde cero. Se

busca generar una relación de confianza. Por ejemplo, en las audiencias públicas de 2010 se determinó que no sería necesario contar con agentes PNP.

A la fecha se viene trabajando un proyecto de monitoreo ambiental participativo, y proyecto de siembra. Se busca identificar otros agentes contaminantes y darle soluciones al alcalde. También se ha venido trabajando en informar sobre el plan de cierre.

En Las Bambas no hay presencia de PNP. Sí hay minería ilegal. Los agentes de PROSEGUR no están armados y, al igual que en Tintaya, son capacitados en PV por Xstrata. Desde el 2004 se da trabajo de vigilantes a locales.

## Entrevista 36

**Entidad:** Xstrata Copper

**Entrevistados y cargos:** Oscar Delgado - Gerente Adjunto de Asuntos Públicos

**Fecha de la entrevista:** 14/03/2013

### Resumen de la entrevista:

Valores de Xstrata:

1. Hacemos lo que decimos
2. Actuamos con decisión para agregar valor

3. Atreverse a ser diferente
4. Actuar con cuidado
5. Responsabilidad de actos

Xstrata viene realizando muchas ca-

pacitaciones a personal interno y de PROSEGUR. Estas capacitaciones se realizando con un sistema de evaluación de contenidos del curso y evaluación de docentes.

**Anexo II**  
**INFORME N° 02 -2013-DIROES-PNP/EM-UNIPEP**

**Asunto :** Sobre información solicitada por el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la PUCP para elaboración del proyecto “Diagnóstico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y Respeto a los DDHH” orientado especialmente al análisis del sector extractivo del país.

**Ref.** **Carta N° 135 2012/IDHE-PUC-PE del 03DIC2012**  
**HT N° 20120579780 SIGE –MININTER del 12DIC2012**

Tengo el honor de dirigirme al despacho de su digno cargo, con la finalidad de informar lo siguiente

**I. ANTECEDENTES**

- A. Mediante el documento de la referencia el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú , hace de conocimiento que en la actualidad viene desarrollando un proyecto de elaboración del “Diagnostico Nacional sobre la Situación de la Seguridad y el Respeto de los Derechos Humanos” promovidos por la Embajada de Suiza en Lima y la asociación Socios Perú, dicho proyecto tiene como finalidad realizar un diagnóstico nacional sobre la situación de la seguridad y el respeto a los derechos humanos orientado de manera particular al análisis de esta situación en el sector extractivo del país, para lo cual solicitan acceder a un reunión de trabajo a fin de conocer cómo se desarrolla el tema en esta Dirección de Operaciones Especiales.
- B. Dando atención a lo solicitado mediante los documentos de la referencia, con fecha 12ENE2013 se realizó una reunión de trabajo en la sala de Comando de esta Dirección de Operaciones Especiales, contando con la asistencia de las personas de Jean Franco OLIVERA ASTETE y José A. GODOY MEJIA representantes del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de Pontificia Universidad Católica, quienes expusieron la necesidad de contar con información relacionada a las operaciones y servicios policiales desarrollados por esta Gran Unidad, en las zonas extractivas del país, por lo cual al finalizar el acto el Sr. Director de Operaciones Especiales Coronel PNP Germán Flores Valdivia, dispone que por medio de la Unidad de Planeamiento Estratégicos del Estado Mayor DIROES se formule informe pormenorizado considerando las interrogantes expuestas por los representantes del IDEH-PUCP antes mencionados, debiendo cursarse vía conducto regular en el plazo más breve.

**II. ESTADO SITUACIONAL**

- A. La Dirección de Operaciones Especiales a través de su División de Operaciones Especiales (DIVOES) y su División de Seguridad Contraminas (DIVSECOM) es una Unidad especializada que tiene como misión la de Prevenir y Combatir el Terrorismo en forma frontal, prestar apoyo a las Direcciones Territoriales Policiales en el mantenimiento y/o restablecimiento del Orden Público y Seguridad Ciudadana así como a las Direcciones Especializadas, cuando son rebasadas en su capacidad operativa, de la misma forma realiza operaciones técnico especializadas de desminado humanitario, consistentes en la búsqueda, localización y destrucción de minas antipersonal (MAP) y restos no detonados (UXO'S) en los campos minados, desminados y zonas adyacentes de la infraestructura nacional en cumplimiento a los compromisos asumidos por el Estado Peruano en la convención de OTAWWA, en la actualidad debido a la coyuntura social existente la DIROES-DIVOES PNP cuenta con VEINTIDOS (22) Bases Contraterrorismo en Centros Mineros o de Explotación de Hidrocarburos a nivel nacional conforme se detalla

**RELACION DE CENTROS MINEROS QUE CUENTAN CON SERVICIO DE LA DIROES-DIVOES-PNP**

<b>N°</b>	<b>CENTRO MINERO</b>	<b>UBICACIÓN</b>	<b>NUMERO DE EFECTIVOS</b>	<b>ACTIVIDAD EXTRACTIVA</b>	<b>NATURALEZA DEL SERV</b>
1	MINA MARSÁ (PATAZ)	TRUJILLO	14	AURIFERA	CONVENIO
2	MINA CANARIAS	AYACUCHO	12	MINERAL	CONVENIO
3	MALVINAS GAS DE CAMISEA	CUSCO	50	HIDROCARBURO	CONVENIO
4	MINA PODEROSA (PATAZ)	TRUJILLO	28	MINERAL	CONVENIO
5	MINA TROMPETEROS	IQUITOS	10	HIDROCARBURO	CONVENIO
6	MINA ALTO CHICAMA	TRUJILLO	20	MINERAL	CONVENIO
7	MINA HUANZALA	HUARAZ	12	MINERAL	CONVENIO
8	MINA ANTAMINA	HUARAZ	20	MINERAL	CONVENIO
9	MINA ANDOAS	IQUITOS	10	HIDROCARBURO	CONVENIO
10	MINA CHINALCO	JUNÍN	20	MINERAL	CONVENIO
11	MINERA PIERINA	ANCASH	20	MINERAL	CONVENIO
12	MINERA LA ZANJA	CAJAMARCA	30	MINERAL	CONVENIO
13	MINERA PERUANITA	CUSCO	19	HIDROCARBURO	CONVENIO
14	MINERA COIMOLACHE	CAJAMARCA	20	MINERAL	CONVENIO
15	MINERA NUEVO HORIZONTE	LA LIBERTAD	30	MINERAL	CONVENIO
16	MINERA GOLD FIELD	CAJAMARCA	19	AURIFERA	CONVENIO
17	MINERA SULLIDEN	CAJAMARCA	20	AURIFERA	CONVENIO
18	MINA CONGA	CAJAMARCA	51	AURIFERA	ORD. PUB.
19	MIRA CORI	PUNO	20	MINERAL	CONVENIO
20	MINA MIPAYA (MALVINAS)	CUSCO	20	HIDROCARBURO	CONVENIO
21	MINA TROMPETEROS (ANDOAS)	IQUITOS	20	HIDROCARBURO	CONVENIO
22	PTO. MALDONADO	MADRE DE DIOS	20	MINERIA ILEGAL	ORD. PUB.
<b>TOTAL</b>		<b>10</b> <b>REGIONES</b>	<b>485</b> <b>EFFECTIVOS</b>		

- B.** Los servicios que ejecuta la Dirección de Operaciones Especiales en zonas de explotación clandestinas y a las empresas mineras o de explotación de hidrocarburos se dan por disposición del comando (Orden Público.) o a través de la firma de Convenios Específicos de conformidad a lo establecidos en D.S. N° 004-2009-IN, Directivas 07-2006-IN-0305 y la Guía de Procedimientos para el Trámite Administrativo de Convenios a Suscribirse entre la PNP con Personas Jurídicas y Naturales; mediante el cual la DIROES-PNP a través de su División de Operaciones Especiales, previa formulación de un “Plan de Operaciones” dispone de su personal, armamento y equipamiento operativo para cubrir las necesidades de seguridad de las instalaciones, personal y/o áreas de explotación de la empresas suscriptoras la misma que otorga un beneficio al personal PNP y al Estado Peruano de conformidad al cuadro que se detalla:

**CUADRO DE BENEFICIOS OTORGADOS AL PERSONAL PNP Y ESTADO PERUANO VIA CONVENIO**

<b>BENEFICIARIOS</b>	<b>RETRIBUCIÓN ECONÓMICA</b>
PARA SUB OFICIALES PNP	2.88 % UIT X DÍA
PARA OFICIALES PNP	4.24 % UIT X DÍA
PARA EL ESTADO	0.88 % UIT X DÍA
<b>PÓLIZA DE SEGUROS</b>	<b>MONTO FIJADO</b>
MUERTE ACCIDENTAL	US \$ 20,000
INVALIDEZ PERMANENTE	US \$ 20,000
LESIONES GRAVES	US \$ 12,000
LESIONES LEVES	US \$ 5,000
SEPELIO	US \$ 3,500
TRASLADO DE HERIDOS	US \$ 10,000

- C.** Por la naturaleza de su función la Dirección de Operaciones Especiales, para el cumplimiento de la labor operativa desarrollada en Centros mineros o de explotación de hidrocarburos, no considera la situación de “FRANCO” manteniéndose siempre de calidad de “SERVICIO” ó “DISPONIBLE” motivo por lo cual requiere que las empresas suscriptoras doten de una infraestructura capaz de albergar al 100% de sus fuerzas y efectuar los relevos de los contingentes en forma continua y sostenida (cada 30 días aprox.) ya sea vía aérea o por medio de vehículos de transporte público de pasajeros fletados por las empresas comprometidas.
- D.** Ante la posibilidad del inicio de un conflicto social en la zona de responsabilidad los contingentes DIVOES-PNP y DIVSECOM que prestan servicio en zonas extractivas del país, ya sea vía convenio o por disposición del Comando están debidamente capacitados e instruidos para lograr el mantenimiento y/o restablecimiento del orden publico aplicando las técnicas de manejo de crisis, desminado humanitario y utilización de la fuerza necesarias con respeto irrestricto de los DD:HH de conformidad a los lineamientos establecidos en el “Plan de Operaciones” correspondiente y en la normativa existente como son el, “Manual Nacional de Desminado Humanitario”, “Manual de Procedimientos Operativos Vigente”, “Cartilla para el personal Policial que participa en operaciones de mantenimiento y restablecimiento del Orden Publico” así como “Manual de DDHH aplicados a la Función Policial” y lo establecido en la Ley N° promulgado el 2012, que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional en el restablecimiento del Orden Público.
- E.** La labor policial de la Dirección de Operaciones Especiales en zonas extractivas se desarrolla en dos escenarios definidos, los mismos que pueden interactuar según como se desarrollen los posibles conflictos sociales o ataques armados por parte de DD.CC o DDTT, así tenemos una etapa “Preventiva” donde se ejecutan labores de patrullaje (móvil o a pie), seguridad de las instalaciones en puestos fijos (interno ò externo), y una etapa “Activa” donde se enfrenta la crisis generada (ataques, Minería Clandestina, bloqueos, secuestros de trabajadores, etc.) en forma contundente con utilización del total de las fuerzas y/o con apoyo de las unidades PNP locales, utilizando equipos especiales y medios logísticos disponibles, respetando los DDHH con la finalidad de restituir el orden público logrando el clima de paz necesarios que permitan el desarrollo normal de las actividades ciudadanas y laborales en la zona.

**TIPOS DE SERVICIOS PREVENTIVOS EJECUTADOS POR LA DIROES-DIVOES EN ZONAS EXTRACTIVAS DEL PAIS  
DURANTE EL 2011-2012**

Nº	TIPO DE SERVICIO	Nº ZONAS EXTRACCION	Nº SERVICIOS 2011	Nº ZONAS EXTRACCION	Nº SERVICIOS 2012
1	PATRULLA MÓVIL	18	13,240	22	16,160
2	PATRULLAJE A PIE	18	26,430	22	32,270
3	SEGURIDAD DE INSTALACIONES INTERNO	18	32,900	22	40,200
4	SEGURIDAD DE INSTALACIONES EXTERNO	18	19,710	22	24,090
TOTAL DE SERVICIOS			92,280		112,720

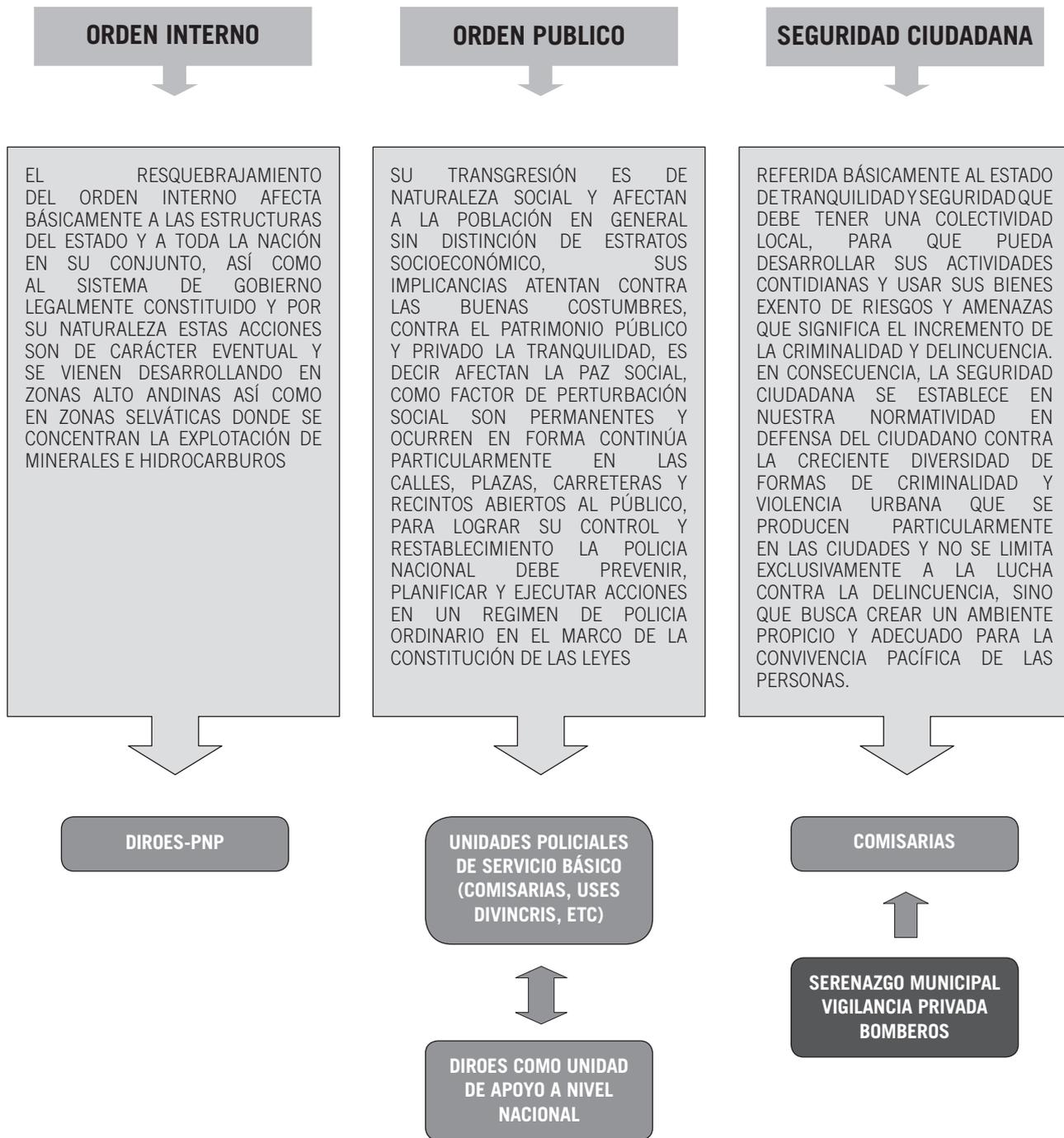
**CUADRO DE OPERACIONES CONTRA LA MINERIA ILEGAL EJECUTADOS POR LA  
DIROES-DIVSECOM EN EL 2012**

Nº	MES	OPERATIVOS DE INTERDICCION CONTRA LA MINERIA ILEGAL
1	MARZO	4
2	ABRIL	6
3	MAYO	8
4	JUNIO	4
5	JULIO	10
6	AGOSTO	7
7	SEPTIEMBRE	7
8	OCTUBRE	4
9	NOVIEMBRE	1
10	DICIEMBRE	4
TOTAL		55

**DESTRUCCIÓN DE EQUIPOS Y MATERIALES EN LA MINERÍA ILEGAL EJECUTADOS POR LA  
DIROES-DIVSECOM EN EL 2012**

<b>N°</b>	<b>MATERIAL DESTRUIDO</b>	<b>UNIDAD MEDIDA</b>	<b>CANTIDAD</b>
1	MOTORES	UNIDAD	542
2	MOTORES PEQUE PEQUE	UNIDAD	8
3	GRUPOS ELECTROGENOS	UNIDAD	200
4	MOTOBOMBAS	UNIDAD	117
5	MOTOSIERRAS	UNIDAD	45
6	DINAMOS	UNIDAD	42
7	TRACAS	UNIDAD	271
8	TOLVAS	UNIDAD	9
9	COMPRESORAS DE AIRE	UNIDAD	1
10	MANGUERAS	METROS	52310
11	CILINDROS DE COMBUSTIBLE	UNIDAD	2489
12	ARRANCADORES	UNIDAD	1
13	ALTERNADORES	UNIDAD	31
14	BATERIAS	UNIDAD	5
15	ANTENAS PARABOLICAS	UNIDAD	2
16	RADIADORES	UNIDAD	64
17	CARRETAS HECHIZAS	UNIDAD	2
18	MOTOCICLETAS DESTRUIDAS	UNIDAD	4
19	TRACTORES DESTRUIDOS	UNIDAD	1
20	BALSAS DESTRUIDAS	UNIDAD	138
21	CHUPADESRAS DESTRUIDAS	UNIDAD	111

- F.** Es claro establecer que los servicios ejecutados por la DIROES a través de su DIVOES y DIVSECOM en las zonas de extracción, esta dirigidas básicamente a la conservación y restablecimiento del “Orden Interno” por lo cual podemos establecer una diferencia funcional con relación a otras unidades PNP de servicio básico y organismos que accionan en el ámbito de la “Seguridad Ciudadana” (Serenazgo, Vigilancia privada, Bomberos, etc.) conforme se grafica:



- G.** Para el desarrollo de las actividades en zonas extractivas es importante la capacitación y el reentrenamiento constante del personal por lo cual la División de Operaciones Especiales dentro de su organigrama tiene a la Escuela de Operaciones Especiales DIVOES-PNP, la cual tiene como misión, capacitar, entrenar y especializar a todo el personal integrante de esta División mediante el desarrollo de los diferentes Cursos como: Lucha Contraterrorista, Paracaidismo Básico Policial en Caída Libre, Francotiradores, Curso Avanzado en Operaciones Especiales con apoyo de Instructores del 7mo Grupo Consultivo del Ejército de los EE.UU., Operaciones Psicológicas, Respuesta a Situaciones de Crisis e Instructores en Operaciones Especiales; así como también la realización de Cursos, charlas, conferencias y seminarios dirigidos al personal de esta División y otras unidades básicas y especializadas que solicitan apoyo para que se les imparta conocimientos a los participantes de los cursos que se ejecutan.

**CUADRO DE ACTIVIDADES EDUCATIVAS ANUALES PROGRAMADAS POR LAS DIVISIÓN DE OPERACIONES ESPECIALES  
DIROES-PNP**

N°	DENOMINACION DEL CURSO	EJECUCION		PARTICIPANTES		TOTAL
		INICIO	FIN	OFICIAL	SUB OFICIAL	
01	CURSO DE CAPACITACIÓN EN LUCHA CONTRA TERRORISMO DINOES	05 ENE	05 MAR	30	30	60
02	CURSO DE CAPACITACIÓN EN LUCHA CONTRA TERRORISMO DINOES	07 MAR	07 MAY	30	30	60
03	CURSO DE CAPACITACIÓN EN LUCHA CONTRA TERRORISMO DINOES	09 MAY	09 JUL	30	30	60
04	CURSO AVANZADO DE CAPACITACIÓN EN OPERACIONES ESPECIALES DE LUCHA CONTRA TERRORISTA	11 JUL	11 SET	30	30	60
05	CURSO AVANZADO DE CAPACITACIÓN EN OPERACIONES ESPECIALES DE LUCHA CONTRA TERRORISTA	13 SET	13 NOV	30	30	60
06	CURSO AVANZADO DE CAPACITACIÓN EN OPERACIONES ESPECIALES DE LUCHA CONTRA TERRORISTA	15 NOV	15 ENE	30	30	60
07	ACTIVIDADES ACADÉMICAS PRE-PROFESIONALES PARA CADETES Y ALUMNOS ETS-PNP-PP	ENE	ABR	200	300	500

- H. Por otro lado la División de Seguridad Contra Minas a través de su Área de Educación programa anualmente la realización de “Curso Básico (zapadores) en Desminado Humanitario”, “Curso de Supervisores en Desminado Humanitario” los mismos que se desarrollan paralelamente en sus Sedes de Trujillo y Lima, de la misma forma realizan Cursillos, charlas, conferencias y seminarios dirigidas al personal de esta División.

**CUADRO DE ACTIVIDADES EDUCATIVAS ANUALES PROGRAMADAS POR LAS DIVISIÓN DE SEGURIDAD CONTRAMINAS  
DIROES-PNP**

N°	DENOMINACION DEL CURSO	EJECUCION		PARTICIPANTES		TOTAL
		INICIO	FIN	OFICIAL	SUB OFICIAL	
01	“CURSO BÁSICO DE ZAPADORES EN DESMINADO HUMANITARIO”	15 MAY	15 JUL	10	20	30
02	“CURSO DE SUPERVISORES EN DESMINADO HUMANITARIO”	20 JUL	20 SET	10	20	30

### **III. CONCLUSIONES**

- A.** Que, los servicios policiales que ejecuta la Dirección de Operaciones Especiales a través de su División de Operaciones Especiales y División de Seguridad Contraminas en zonas de extracción de minerales e hidrocarburos se dan por disposición del Comando Institucional, de conformidad a las normatividad vigente respetando los DDHH, con la finalidad de preservar el principio de autoridad del Estado Peruano, logrando el clima de paz necesario para el normal desarrollo de las actividades ciudadanas.

Vitarte,



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**  
PASAJE MARIA AUXILIADORA 156 - BREÑA  
CORREO E.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)  
PÁGINA WEB: [www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)  
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582  
NOVIEMBRE 2013 LIMA - PERÚ





