

INFORME

Convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú

Análisis de las relaciones que permiten la violación de los derechos humanos y quiebran los principios del Estado democrático de Derecho



Instituto de
Defensa Legal

***Informe: Convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú.
Análisis de las relaciones que permiten la violación de los derechos humanos y quiebran los
principios del Estado democrático de Derecho.***

© EarthRights International
Avenida Reducto 1354, Miraflores
Lima, Perú

© Instituto de Defensa Legal
Avenida Felipe Pardo y Aliaga 272, San Isidro
Lima, Perú

© Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
Jirón José Pezet y Monel 2467, Lince
Lima, Perú

Coordinación: Juliana Bravo Valencia, Juan Carlos Ruiz Molleda y Ana María Vidal Carrasco

Equipo de investigación:

Juliana Bravo Valencia, Katherine Paucar Quispe, Sara Mejía Muñoz y Miguel Barboza López de EarthRights Internacional; y Juan Carlos Ruiz Molleda, Álvaro Másquez Salvador y Maritza Quispe Mamani del Instituto de Defensa Legal.

Asistentes de investigación:

Nathalie Alegre Velarde y Avery Kelly de EarthRights Internacional

Diseño y diagramación: EarthRights International

Fotografías: EarthRights International, Jorge J. Chávez, CNDDHH
Carátula: José Carlos Plaza

Lima, Perú
Febrero 2019

ÍNDICE

Introducción	5
1. Antecedentes normativos	7
2. Los convenios de servicios policiales extraordinarios en el Perú	8
Características:	11
Las partes en los convenios	11
La denominación y objetivos de los convenios	11
El plazo de vigencia de los convenios	13
El número de efectivos policiales asignados a brindar seguridad a las empresas extractivas	13
La situación laboral de los efectivos policiales	13
Entrega económica a la Policía Nacional del Perú y a los efectivos policiales	14
El uniforme y armamento que usan los efectivos policiales	15
La presencia de efectivos policiales en las áreas de los proyectos extractivos	15
Apoyo logístico a la Policía por parte de las empresas extractivas	16
3. Los convenios a la luz del derecho nacional e internacional	17
Análisis desde el derecho constitucional	17
La función policial en la Constitución peruana	17
Privatización de la función policial y desviación de poder	18
La mercantilización de la función policial	19
Análisis desde el derecho internacional	19
Afectación al derecho a la igualdad y no discriminación	19
Afectación a la seguridad ciudadana	25
El uso de la fuerza preventiva	27
La institucionalidad pública como herramienta para deslegitimar la defensa de derechos humanos	28
4. Conclusiones	32
5. Recomendaciones	33

ORGANIZACIONES RESPONSABLES

Este trabajo ha sido realizado de manera conjunta entre las siguientes organizaciones:

EarthRights Internacional (ERI)

ERI es una organización no gubernamental sin fines de lucro que combina el poder de la ley y los pueblos en defensa de los derechos humanos y el medioambiente, definidos como “derechos de la tierra”. Nos especializamos en la investigación de hechos y acciones legales contra quienes violan estos derechos, capacitamos a líderes indígenas y promovemos campañas de incidencia pública. Mediante estas estrategias ERI busca promover y proteger los derechos humanos y el medio ambiente, terminar con el abuso a los derechos de la tierra y aportar soluciones reales para personas reales en las comunidades donde trabajamos. Tenemos 25 años de experiencia defendiendo los derechos de la tierra en el Sudeste Asiático, Norteamérica y la Amazonía.

www.earthrights.org

Instituto de Defensa Legal (IDL)

IDL es una institución de la sociedad civil peruana que tiene como fin la promoción y defensa de los derechos humanos, la democracia y la paz en el país y América Latina. Hacemos el seguimiento de políticas públicas desde las perspectivas de derechos humanos, género, interculturalidad, transparencia en la gestión pública, gobernabilidad y buen gobierno. En el campo de pueblos indígenas y ambiente, nuestro trabajo incluye el acompañamiento de organizaciones para la defensa de sus derechos individuales y colectivos, mediante el litigio estratégico, la propuesta de reformas en políticas públicas y la investigación. Buscamos, mediante soluciones concretas, reducir las brechas de desigualdad.

www.idl.org.pe

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH)

La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos es una plataforma conformada por 82 organizaciones que promueven y protegen los derechos humanos en el Perú y el fortalecimiento de la democracia, con actividades de incidencia nacional e internacional, litigio estratégico nacional e internacional. Nuestra agenda de trabajo cubre desde acceso a la justicia en el conflicto armado y por conflictos eco-territoriales, derechos de las mujeres, de la comunidad LGTBIQ y de las personas con discapacidad. Adicionalmente, uno de nuestros principales ejes de acción es la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, trabajo que se realiza con el apoyo técnico del Grupo de trabajo de Pueblos Indígenas (conformado por más de 15 organizaciones) y con las organizaciones que trabajan y acompañan procesos de defensa de los derechos colectivos en las regiones.

www.derechoshumanos.pe



Introducción

El presente informe es resultado de una investigación realizada por EarthRights International (ERI), el Instituto de Defensa Legal (IDL) y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH). Como parte de este proceso se solicitó información a diferentes autoridades nacionales, y se revisaron y analizaron los convenios vigentes y no vigentes suscritos entre la Policía Nacional del Perú y las empresas extractivas durante los últimos 23 años. Además, se ha denunciado la existencia e instrumentalización de dichos convenios para la violación de derechos humanos de las poblaciones que viven en la “zona de influencia directa e indirecta”¹ de los proyectos mineros, especialmente de las pueblos indígenas².

En el análisis de esta problemática se identificó la existencia de 138 convenios de prestación de servicios

policiales extraordinarios³ (en adelante “convenios”) celebrados entre la Policía Nacional del Perú (en adelante “la PNP” o la Policía) y empresas extractivas, los que fueron suscritos entre los años 1995 y 2018⁴.

En el Perú desde hace más de 20 años, existe un marco legal que faculta a la PNP pactar acuerdos con empresas privadas con el fin que efectivos policiales presten sus servicios como agentes de seguridad privada en las instalaciones y áreas de influencia de los proyectos extractivos, a cambio de una contraprestación económica.

En ese contexto, los gobiernos también han promovido, aprobado y modificado normas que han debilitado estándares ambientales y han reducido la tributación

¹ Para el presente informe se entiende por “zona de influencia directa e indirecta” a todo aquel espacio geográfico y social sobre el que la actividad extractiva provoque, genere o ejerza impacto.

² La problemática de los convenios entre la PNP y empresas extractivas fue un tema originalmente abordado por ERI, el Instituto de Defensa Legal, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y la Plataforma Interinstitucional de Celendín durante el 162° Período Extraordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

³ La denominación servicios policiales extraordinarios es utilizada en la normativa vigente sobre el tema. Sexta Disposición Complementaria de la Ley General de la Policía Nacional del Perú (Decreto Legislativo N° 1267).

⁴ A pesar que la PNP también realiza convenios con otros tipos de entidades este informe se enfoca únicamente en el análisis de los convenios celebrados con empresas de la industria extractiva.

de impuestos a favor de las empresas extractivas⁵. Esto ha develado la preexistencia del fenómeno de la puerta giratoria⁶, el cual permitió entender el mecanismo utilizado por el gobierno para favorecer intereses privados.

La firma de los convenios afecta la imparcialidad y la independencia de la PNP, toda vez que crean un vínculo entre la Policía y las empresas extractivas que, como lo señalaremos más adelante, favorece el desarrollo de sus actividades a pesar que estas pueden violar los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas que se encuentran en las zonas de influencia directas e indirectas de estos. Esta relación ha provocado que el Estado cree, modifique y promueva normas que garanticen dicho vínculo, lo que en la práctica representa la “privatización de la función policial”⁷.

Por otra parte, el Estado peruano no solo favorece intereses de particulares en desmedro de la garantía de derechos fundamentales, sino que agrava la conflictividad social generada por la expansión y operación de las actividades extractivas⁸. En este contexto, la existencia de estos convenios ha permitido y creado un escenario hostil en el que se pone en riesgo y se vulneran los derechos, de manera particular, de las y los defensores de derechos humanos, el territorio y el medio ambiente que se movilizan de manera legítima para la defensa de sus derechos ante la política extractivista impulsada por el Estado peruano⁹.

Este informe da a conocer los hallazgos de una investigación que revela la forma y modo de la instrumentalización de los convenios, como una estrategia del Estado para garantizar el normal desarrollo de las actividades extractivas, en el marco de su política extractivista. También da cuenta de la sistematicidad en que el Estado ha venido regulando y suscribiendo los convenios, el contenido de los mismos, y un análisis de cómo dicha estrategia constituye una violación de derechos humanos reconocidos en la Constitución Política del Perú y en diversos tratados internacionales suscritos por el Estado peruano.

5 Tal como sucede desde la época colonial, el Estado peruano funciona esencialmente como intermediario entre las materias primas y aquellos que desean adquirirlas. Encontramos evidencias de la política extractiva impulsada por el Estado y la concomitante necesidad estatal de blindar los intereses de las empresas extractivas, en la producción de normas que debilitan estándares ambientales y reducen impuestos, el recorte de facultades y presupuesto para la fiscalización ambiental, el fenómeno de la puerta giratoria, y el débil reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito de influencia de las industrias extractivas. Véase: Durand, Francisco (2016). Cuando el poder extractivo captura al Estado: Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú. Lima: Oxfam.

6 El concepto de puerta giratoria hace referencia al paso de miembros de la clase política al sector privado tras su carrera política, o viceversa. En Francia se emplea el término *pantouflage* para designar este fenómeno de movimiento de las élites, y en los países anglosajones, se emplea el término *revolving doors*. Citado por: Cárdenas, Julián (2014). El poder económico mundial. Análisis de redes de interlocking directorates y variedades de capitalismo 280. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 93.

Disponible en: <https://bit.ly/2E1BsTD>

Por ejemplo: Carlos Basombrío, hasta hace poco ministro del Interior, fue director de la ONG ANDES vinculada a Minera Yanacocha hasta el 2015 y miembro del Comité Consultivo de la Minera Anglo American hasta julio del 2016. Amalia Ruiz Seminario, encargada de la Dirección General de Orden Público del Ministerio del Interior, entidad dedicada al abordaje de la conflictividad social desde el sector, ha tenido cargos importantes en Río Tinto, Antamina y Anglo American. Javier Fernández-Concha Stucker, ex-Viceministro de Gobernanza Territorial, había sido gerente general de la empresa minera Sulliden Shahuindo, la cual ha sido severamente cuestionada por sus prácticas ambientales y sociales. Entre el 2003 y el 2004, el mismo presidente del Perú, Pedro Pablo Kuczynski, fue miembro del directorio de Southern Perú Cooper Corporation, la cual enfrenta actualmente un conflicto social en la región por el proyecto minero Tía María. Disponible en: <http://convoca.pe/especiales/juegosdelpoder/el-carrusel-toxico>.

7 Ruiz Molleda, Juan Carlos y Álvaro Másquez Salvador (2016). Razones para declarar inconstitucionales los convenios de seguridad entre la PNP y mineras que privatizan la seguridad ciudadana. El caso del convenio Yanacocha – PNP; en *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional*, Núm. 93, pp. 231-232. Másquez Salvador, Álvaro (2017). Criminalización de la protesta socioambiental y litigio estratégico en el Perú [en línea]. Justicia Viva. Recuperado de <https://goo.gl/dmeY2F>

8 En junio de 2018, la Defensoría del Pueblo registró 198 conflictos sociales en el país. La mayoría de conflictos sociales registrados fue de tipo socioambiental (126 o 63.6%). De estos, el 65.9% (83) corresponde a conflictos relacionados con la actividad minera, y el 13.5% están relacionados con la explotación de hidrocarburos. Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 172, junio 2018, pp. 5, 19 y 21.

9 Como parte de esta política, el aparato represivo del Estado se alinea también con las demandas de las industrias extractivas, desplegando su fuerza coercitiva contra los opositores al modelo, o contra quienes demandan condiciones más equitativas en el relacionamiento con las comunidades locales, generalmente pueblos indígenas o comunidades campesinas. De esta forma, observamos una marcada tendencia a reducir garantías procesales, incrementar penas para prácticas asociadas a la protesta social (ej. bloqueo de carreteras), y la incoación de procesos penales que, pese a ser claramente arbitrarios, se prolongan por años con la finalidad de neutralizar a los líderes sociales y defensores de derechos humanos y debilitar sus organizaciones.

Véase: Vásquez, Mirta. La criminalización de la protesta social como estrategia de desarticulación del movimiento social en el Perú. Cajamarca: Grufides. Disponible en:

<http://www.grufides.org/sites/default/files/documentos/documentos/Criminalizaci%C3%B3n%20de%20la%20Protesta%20ult.pdf>



1. Antecedentes normativos

En 1994, el Reglamento de Servicios de Seguridad Privada aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-94-IN, permitió a los particulares la prestación de servicios de seguridad privada, hasta entonces exclusivos de la Policía Nacional del Perú. Más adelante, sin embargo, la tendencia acentuó el rol de los efectivos policiales como guardianes del patrimonio privado.

Para ello, surgieron los convenios que oficializaron la relación que existía entre la PNP y las empresas extractivas. La primera norma que reguló los convenios de servicio privado, aprobados por el Ministerio del Interior, fue la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú del 2002 (Ley N° 27238).

Posteriormente, en el 2006, la Ley del Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú (Ley N° 28857) estableció una modificación en la Ley Orgánica que permitió en forma explícita la prestación de servicios extraordinarios complementarios, individuales e institucionales por efectivos policiales en servicio, de franco o vacaciones.

Esta situación fue convalidada por la Ley de la Policía Nacional del Perú en el año 2012 (Decreto Legislativo N° 1148), y la subsiguiente en el año 2016 (Decreto Legislativo N° 1267). Esta última, actualmente vigente, establece en su Sexta Disposición Complementaria Final que:

“La Policía Nacional del Perú, a través del personal policial que se encuentre de vacaciones, permiso o franco y de manera voluntaria, podrá prestar servicios policiales extraordinarios en entidades del Sector Público y/o del Sector Privado, en situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana [..]”.

Además, en el año 2017, se promulgaron los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial a través Decreto Supremo N° 003-2017-IN, que permiten la celebración de convenios, entre otros, con empresas extractivas y de transporte de recursos naturales. Los convenios serán evaluados sobre este marco legal.



Foto: Jorge J. Chávez.

2. Los convenios de servicios policiales extraordinarios en el Perú

Las organizaciones responsables del presente informe, durante más de dos años, presentaron múltiples solicitudes de acceso a información a la PNP para conocer el contenido completo de los convenios de servicio policial extraordinario, sin embargo, muchos de ellos no fueron atendidos. No obstante, la primera respuesta positiva se obtuvo en febrero de 2017, cuando la Sub Dirección General de la Secretaría de la PNP brindó información parcial. Posteriormente, se recibió información sobre nuevos convenios¹⁰.

En total, se conoció de la existencia y contenido de 138 convenios suscritos con empresas extractivas, especialmente mineras e hidrocarburíferas, entre 1995 y 2018. De estos, 109 fueron suscritos hasta antes del 2017 y 29, entre 2017 y 2018. De la revisión de la información obtenida, se encontró que 29 convenios se encuentran vigentes al momento de elaborar el presente informe, y tienen fecha de caducidad entre los años 2019 y 2022.

Dentro de los convenios se identificó que 3 de ellos tienen vigencia indefinida, 14 podían renovarse de manera automática y 2 convenios no precisan su vigencia. Por esta razón a la fecha, sobre estos 19 convenios no se tiene certeza de su vigencia.

La mayoría de las empresas extractivas con las que se hay convenios vigentes, tienen proyectos ubicados en regiones donde ha habido movilización social y se han cuestionado los proyectos. De los 29 convenios suscritos, 5 están en Cajamarca, 10 en el llamado corredor minero (Cusco, Apurímac y Arequipa) y 2 en la Amazonía.

¹⁰ De la información obtenida pudimos verificar la existencia de 138 convenios entre la PNP y las empresas de la industria extractiva.

CONVENIOS VIGENTES

	EMPRESA CONTRATANTE	ACTIVIDAD ECONÓMICA	UBICACIÓN	FECHA DE SUSCRIPCIÓN
1	Minera Antamina S.A.	Minería (polimetálica)	Áncash	1/10/2017
2	CNPC Perú S.A.	Hidrocarburos y gas natural	Piura	1/10/2017
3	Consorcio Minero Horizonte S.A.	Minería (aurífera)	La Libertad	6/10/2017
4	Minera Yanacocha	Minería (aurífera)	Cajamarca	20/10/2017
5	Minera Las Bambas S.A.	Minería (cuprífera)	Apurímac	26/10/2017
6	Aurífera Retamas S.A.	Minería (aurífera)	La Libertad	26/10/2017
7	Doe Run Perú S.R.L. (en liquidación)	Minería (polimetálica)	Huancavelica	13/11/2017
8	Minera Chinalco Perú S.A.	Minería (cuprífera)	Junín	14/11/2017
9	Minera Barrick Misquichilca S.A.	Minería (aurífera)	La Libertad, Áncash	23/11/2017
10	Minera Quechua S.A.	Minería (cuprífera)	Cusco	27/11/2017
11	Century Mining Perú S.A.C.	Minería (polimetálica)	Arequipa	29/11/2017
12	Minera Antapaccay S.A.	Minería (cuprífera)	Cusco	2017*
13	Savia Perú S.A.	Hidrocarburos y gas natural	Piura	4/12/2017
14	Gold Fields La Cima S.A.	Minería (cuprífera)	Cajamarca	7/12/2017
15	Minera La Zanja S.R.L.	Minería (aurífera)	Cajamarca	12/12/2017
16	Minera Coimolache S.A.	Minería (aurífera)	Cajamarca	12/12/2017
17	Minera Cerro Verde S.A.A.	Minería (polimetálica)	Arequipa	14/12/2017
18	Anglo American Quellaveco S.A.	Minería (cuprífera)	Moquegua	15/12/2017
19	Sapet Development Perú Inc.	Hidrocarburos	Piura	18/12/2017
20	Minera La Soledad S.A.C.	Minería	Arequipa	10/1/2018
21	Cori Puno S.A.C.	Minería (aurífera)	Puno	18/1/2018
22	Petróleos del Perú - Petroperú S.A.	Hidrocarburos	Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, y Piura	19/1/2018
23	Apumayo S.A.C.	Minería	Ayacucho	19/1/2018
24	Anabi (Utunsa)	Minería (polimetálica)	Apurímac	22/1/2018
25	Anabi (Amana)	Minería (polimetálica)	Apurímac	22/1/2018
26	Aruntani S.A.C.	Minería (aurífera)	Moquegua y Puno	5/2/2018
27	PETROPERU S.A.	Hidrocarburos	Loreto, Amazonas y Piura	30/3/2018
28	Southern Perú Copper Corporation	Minería (cuprífera)	Apurímac	3/7/2018
29	Southern Perú Copper Corporation	Minería (cuprífera)	Apurímac	3/7/2018

*El convenio entre la PNP y la minera Antapaccay S.A no tiene fecha de suscripción del contrato, solo indica el año.



Es importante señalar que desde 2017 el contenido de los convenios se ha estandarizado. Así, mientras los más antiguos son diferentes entre sí y contienen una gran variedad de cláusulas, los 29 convenios vigentes por lo general contienen las mismas cláusulas con pocas modificaciones¹¹. Asimismo, es de resaltar que algunas de las empresas que tienen mayor cantidad de convenios vigentes son las mineras Southern, Yanacocha, Antamina, y Chinalco.

Toda la información antes mencionada ha permitido la elaboración de un análisis del contenido de los convenios, en especial de aquellos que se encuentran vigentes. El siguiente acápite responde al análisis que se ha realizado de los mismos y resalta algunas particularidades.

Características

i. Las partes de los convenios

De los 138 convenios, 89 (64.49%), incluyendo los vigentes, no precisan con qué división de la PNP se realiza el contrato. Por otra parte, 45 convenios (32.60%) no especifica qué unidad prestará los servicios de seguridad privada para la empresa. La falta de definición sobre la unidad con que se realiza el contrato genera inseguridad sobre quién decide y quién presta el servicio. Esto permite que sea de acuerdo a la discrecionalidad, necesidad y a los intereses particulares de la empresa y de la propia PNP, la determinación de las unidades policiales que trabajarán al servicio de la empresa.

De los 138 convenios, 25 (18.12%), designan a las diferentes divisiones de la Dirección de Operaciones Especiales –DINOES, DIROES, y DIVOES¹²– como una de las partes, o como la unidad que tendrá que proveer los servicios. La Dirección de Operaciones Especiales es un organismo élite dentro de la estructura orgánica de la PNP que se encarga de coordinar y articular “líneas de acción conjunta” entre las diferentes unidades de la PNP “que requieran acciones de respuesta especial”¹³.

Entre las funciones de la DINOES hay una que indica que esta tiene la facultad de “controlar y supervisar el

servicio de protección y seguridad en zonas de influencia de las empresas públicas o privadas de explotación y transporte de recursos naturales o energéticos a nivel nacional, en el marco de los convenios aprobados por el Ministerio del Interior”¹⁴. Con esta cláusula queda claro que la Dirección de Operaciones Especiales está autorizada para la prestación de servicios de seguridad y protección a las empresas extractivas que lo soliciten, desvirtuando por completo la función policial y la protección rápida y especial que requieren las personas que viven en las zonas de influencia de los proyectos.

De los 138 convenios, 48 (34.78%), fueron firmados por las distintas direcciones territoriales (DIRTEPOL) y regiones policiales¹⁵. Así, por ejemplo, la DIRTEPOL de Arequipa firmó la mayor cantidad de convenios con empresas extractivas, es decir 15¹⁶.

ii. La denominación y objetivos de los convenios

De los 138 convenios, 59 (42.03%) tienen la denominación de convenios “para la prestación de servicios extraordinarios complementarios a la función policial”. Adicionalmente, 42 (30.43%), se identifican como de “convenio específico de cooperación interinstitucional”.

No todos los convenios tienen de manera clara establecidos los objetivos del mismo. Indistintamente, en los convenios se establecen diferentes cláusulas que se refieren al objeto, objetivos, servicios a rendir, y compromisos de las partes contratantes.

En los convenios firmados antes del año 2017, se encontraron diferentes cláusulas que establecen algunas de las siguientes obligaciones:

“Afianzar alianzas estratégicas; detectar y neutralizar riesgos que atenten contra el personal, instalaciones, materiales y equipos de la empresa; garantizar el normal desarrollo de las actividades empresariales; elevar el bienestar de los policías; repeler los actos de vandalismo, sabotaje o terrorismo y/o atentado contra la empresa.”

11 Nótese que los convenios firmados antes del 2017 se encontraban regidos bajo normas que se han ido modificando a través de resoluciones posteriores, lo que explicaría la variación a través del tiempo en sus cláusulas. Por ejemplo, en los convenios firmados antes del 2017 las empresas depositaban la entrega económica directamente en las cuentas bancarias de los efectivos policiales. En los convenios firmados entre el 2017 y el 2018, el pago se hace al Ministerio del Interior, el cual posteriormente remite el monto a los efectivos policiales que hayan prestado servicios extraordinarios.

12 La división anteriormente denominada DINOES (Dirección Nacional de Operaciones Especiales), es hoy DIROES (Dirección de Operaciones Especiales). Las DIVOES (División de Operaciones Especiales) cumplen la misma función, pero a nivel local.

13 Decreto Supremo N° 026-2017-IN, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, artículo 173.

14 *Ibidem*

15 Además, es importante señalar que un (1) convenio identifica a la Dirección de Protección de Carreteras como la parte contratante. Este es el caso del convenio con la Minera Oro Vega S.A., celebrado el 24 de octubre de 2006.

16 Estos incluyen 13 convenios en los que la DIRTEPOL Arequipa era la única unidad PNP comprometida, y 2 convenios celebrados en conjunto con otras direcciones territoriales.



64.49%

de los convenios no precisa con qué división de la PNP se realiza el contrato.

25.36%

de los convenios no precisa el número exacto de efectivos que se requiere.

+50%

de los convenios especifica que la PNP recibirá un pago aparte del realizado a los efectivos policiales.

Cuando los convenios establecen dentro de sus cláusulas objetivos como el “detectar y neutralizar riesgos”, sin establecer su definición, dejan a la libre interpretación y aplicación de los efectivos policiales que prestan servicios extraordinarios, a los coordinadores y representantes de las empresas, la determinación del contenido de estos. Así, podría entenderse como un “riesgo” cualquier acción – movilización, protesta social u otro similar – realizada por una persona o grupo que defiende intereses u opiniones diferentes a los de las empresas.

Por otro lado, cuando los convenios señalan que el objetivo de la relación contractual es “elevar el bienestar de los policías”, se genera en la práctica un problema social e institucional, en tanto no se entiende de qué forma ni por qué razones este tipo de acuerdos deberían generar algún tipo de bienestar, diferente al resto de los policías, y en relación a la población local. Este acuerdo genera una relación de dependencia de la PNP respecto a las acciones que la empresa realice en aras de elevar el bienestar de los efectivos policiales que brinden servicios extraordinarios, y también permite que la empresa asuma funciones estatales, toda vez que a quien le corresponde proveer condiciones laborales adecuadas de la Policía, es al Estado.

Como se señala, algunos convenios establecen dentro de sus cláusulas la finalidad de garantizar el “normal desarrollo” y controlar “actos de vandalismo y sabotaje o terrorismo”. Estos términos son ambiguos, ya que no tienen una definición en el convenio, y al igual que los anteriores objetivos pueden ser interpretados de forma discrecional por las partes, y favorecer intereses privados en desmedro de los derechos de la población local. En

relación al control de “actos de vandalismo, sabotaje o terrorismo”, se considera que van más allá de lo que un acuerdo privado podría regular, pues estos, son actos que deben ser atendidos por el orden público del Estado y cuyas consecuencias deben ser evaluadas y sancionadas de acuerdo a las regulaciones del Derecho Penal.

La ambigüedad y la forma como están expresados los objetivos u objeto de los convenios, revelan falta de imparcialidad e independencia de la PNP respecto de las empresas extractivas, y desdibuja la función intrínseca de la Policía Nacional.

Como se ha precisado, desde el 2017 el contenido de los convenios entre la Policía y las empresas extractivas se ha estandarizado. Así, la segunda cláusula de cada uno de los 29 convenios vigentes especifica que:

“el objetivo [de los convenios] es establecer compromisos de cooperación que asumirán las partes, para incrementar y mejorar los servicios policiales en la zona de influencia de la instalación, incluyendo la prestación de servicios policiales extraordinarios, en el marco de sus respectivas competencias, con la finalidad de preservar el orden interno, el orden público, y la seguridad ciudadana.”

A pesar que este objetivo se acerca más a la función pública de la PNP, su gravedad se plasma cuando las acciones o decisiones de la PNP se supeditan a la “cooperación” en beneficio de los intereses económicos de la empresa. En otras palabras, esta cláusula evidencia cómo se genera un mecanismo de protección del interés privado –empresas extractivas– en desmedro de la independencia e imparcialidad que debe tener la PNP. Esto permite aseverar que esta práctica influye de

manera negativa en las funciones y responsabilidades de la fuerza pública.

iii. El plazo de vigencia de los convenios

La mayoría de los convenios tienen una vigencia de uno o dos años, 65 convenios establecen su duración de un año (47.10%), y 54 convenios de dos años (39.13%). Entre los restantes, 3 convenios indican que tienen una vigencia indefinida¹⁷.

Casi la totalidad de los convenios, esto es 119 de 138 (86.23 %), pueden ser renovados previo acuerdo de las dos partes, no obstante, 14 de los 138 (10.14%) establecen renovación automática.

Independiente de estos acuerdos señalados en cada convenio, en la práctica ha sido recurrente la renovación automática de los convenios, sin que exista en todos los casos una adenda para tal efecto, lo que supone la existencia de una relación que no se plasma necesariamente en un convenio o cualquier otro tipo de acuerdo escrito. Así, por ejemplo, en el convenio suscrito entre la Minera Yanacocha y la XIV DIRTEPOL el 10 de mayo de 2007, se estableció en su primer acápite de antecedentes que:

“al llegar la conclusión de la vigencia del referido convenio (24 de abril de 2003), las gestiones dirigidas a renovar y/o formular un convenio con el mismo objeto del celebrado el 24 de abril de 2003, no llegaron a concretarse por diversas causas, no obstante en la práctica, la relación ha continuado de manera ininterrumpida bajo las mismas condiciones establecidas en el documento (..)” pesar de no concretarse la renovación del convenio celebrado en el año 2003 entre las mismas partes, en la práctica la relación había continuado de manera “ininterrumpida”¹⁸.

iv. El número de efectivos policiales asignados para brindar seguridad a las empresas extractivas

La mayoría de los convenios analizados, esto es 103 de los 138 (74.64%), incluyendo los vigentes, expresan exactamente el número de efectivos policiales asignados para brindar servicios de seguridad privada a las empresas extractivas, que, además, en ocasiones incluyen el grado policial específico (comandantes, mayores, alférez, o capitanes y suboficiales). 78 de los 103 convenios, establecen un número de efectivos policiales que oscila entre 2 y 32. Se resalta que 6 convenios establecen que requieren un total de 50 a 140 efectivos. Además, dentro de estos 103 convenios se encontró que 19 sí establecen un número mínimo de efectivos, sin embargo, el mismo convenio indica que ese número aumenta según las necesidades de la empresa.

Por otra parte, 35 de los 138 (25.36%) no precisan el número específico de efectivos que se requiere. En estos, se reconoce que el número de policías en operación se regula por disponibilidad y/o las necesidades de las empresas¹⁹.

v. La situación laboral de los efectivos policiales

Los convenios establecen que el personal policial disponible para brindar servicio policial extraordinario, es aquel que se encuentra ya sea de vacaciones, permiso, o franco. No obstante, 24 de los 138 convenios establecen que el personal en situación de “servicio” también puede prestar servicios policiales extraordinarios en ciertas circunstancias²⁰.

En el análisis realizado se encontró que en uno de los convenios firmados en el 2018, vigente a la fecha de elaboración del informe, se señala que los efectivos policiales que se encuentren en situación de servicio regular pueden prestar simultáneamente servicios

¹⁷ Estos son los casos de los convenios suscritos entre Misti Gold S.A. y la PNP el 26 de agosto de 2005 (Apurímac), la Minera Santiago S.A.C. y la DIRTEPOL el 24 de abril de 2008 (Arequipa), y la Transportadora de Gas del Perú S.A. y la DIRTEPOL el 1 de septiembre de 2011. Se desconoce si estos convenios han sido modificados posteriormente a su suscripción.

¹⁸ Convenio de cooperación interinstitucional entre Minera Yanacocha S. R. L y la Policía Nacional del Perú.

¹⁹ Por ejemplo, el convenio entre Minera Las Bambas S.A. y la PNP suscrito el 13 de agosto de 2016: “3.1 La PNP se compromete a: “3.1.1. Realizar sus mejores esfuerzos para asignar personal policial voluntario con aptitud ‘A’, a Las Bambas en sus días de franco y/o vacaciones, a fin que brinde protección y seguridad en sus instalaciones, previo requerimiento que formule por escrito a la PNP con debida anticipación, con indicación del número de efectivos policiales que requiere y las instalaciones y/o lugares, donde será asignado el referido personal. Para tal efecto, el número de efectivos policiales asignados se regulará de acuerdo a las necesidades y requerimientos de Las Bambas, y en base a la disponibilidad de los mismos [...]”. Resaltado nuestro.

²⁰ Por ejemplo, el convenio de cooperación para la prestación de servicios extraordinarios complementarios a la función policial entre MINSUR S.A y la Policía Nacional del Perú – Puno. Del 1 de marzo de 2012, establece que: 4.1.2 “Destinar recursos humanos en situación de vacaciones permiso y/o como de servicio para el desarrollo de las actividades como establece en presente instrumento oficial. En el convenio entre Minera Yanacocha S.R.L. y la XIV DIRTEPOL Cajamarca firmado el 31 de marzo de 2011, se indica que: “2.3 Para estos efectos, la Policía Nacional convocará la participación del personal policial que se encuentre de vacaciones o de franco pertenecientes a la [XIV DIRTEPOL Cajamarca] que voluntariamente acepten prestar el servicio individualizado. De ser el caso, cuando se rebase la capacidad de dicho personal, la Policía Nacional empleará un contingente de personal policial que se encuentre de servicio.” Resaltado nuestro.

policiales extraordinarios a favor de las empresas extractivas²¹.

De acuerdo con las cláusulas de los convenios, en su mayoría, se designa a directores o jefes de la región policial, o a algún otro oficial de mayor rango policial, como principal agente de coordinación, evaluación, planeamiento o supervisión del convenio, lo que implica necesariamente el uso del tiempo y recursos de personal en servicio regular a favor de las empresas extractivas.

vi. Entrega económica a la Policía Nacional del Perú y a los efectivos policiales

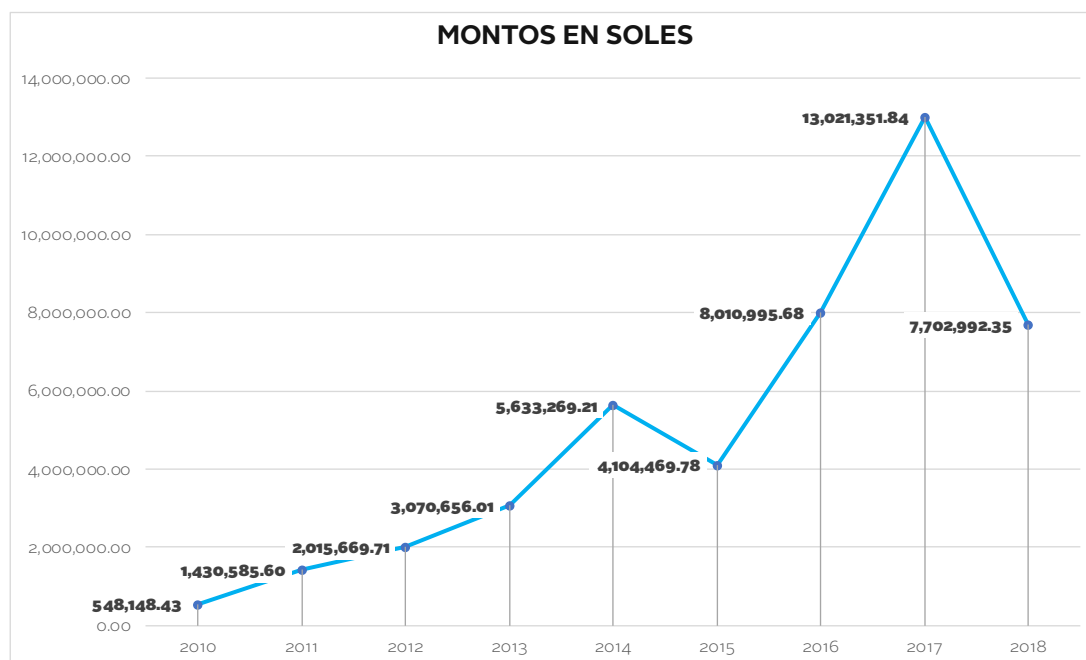
De acuerdo con la información obtenida y el análisis de la misma, hasta antes del 2017, la mayoría de las empresas contratantes realizaban pagos directamente a cada efectivo policial por su servicio policial extraordinario. Algunas formas de pago se establecían por día, otros por un porcentaje por hora de la Unidad de Impositiva Tributaria UIT y otros establecían un monto quincenal o mensual.

Además del pago directo a los policías, en los convenios se establecía otro monto económico para la PNP, relacionado con los gastos logísticos y/o administrativos que realizaba la institución. En más del 50 % de los

convenios se estableció la obligación de realizar dicho pago²².

A partir del 2017 la modalidad y el procedimiento del pago cambiaron. En la actualidad el pago de los servicios policiales extraordinarios, que incluye la entrega económica para el personal policial, se mantiene, pero no de manera directa, sino que debe ser depositado a la cuenta corriente de la Dirección de Economía y Finanzas de la PNP, que es quien posteriormente hace el pago a cada efectivo policial que brindó el servicio. Todo este procedimiento se encuentra regulado en el Decreto Supremo 152-2017-EF²³.

El monto establecido para que las empresas paguen a la PNP por gastos incurridos en la prestación de los servicios policiales extraordinarios, es el regulado por la Resolución Ministerial 552-2017-IN con una fe de erratas publicadas el 10 de junio del 2017. Según dicha resolución, la compensación a la PNP “para atender la seguridad externa de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales” es de \$4.54, (S/15.35) por hora²⁴. Sin embargo, pese a que los convenios hacen referencia expresa a la resolución antes citada, de los 29 convenios firmados entre 2017 y 2018 en 27 de ellos se establece un pago de \$3.12, (S/10.54)



Fuente: Elaboración propia en base al tipo de cambio por año (2010: 2.809; 2011: 2.696; 2012: 2.55; 2013: 2.786; 2014: 2.988; 2015: 3.409; 2016: 3.356; 2017: 3.241; 2018: 3.296)

21 El convenio entre Petróleos del Perú S.A. y la PNP suscrito el 19 de enero de 2018, indica que: “4.8. De conformidad al artículo 100 de los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales por parte del personal de la Policía Nacional del Perú, la PNP podrá prestar de manera simultánea servicios policiales y servicios policiales extraordinarios cuando ello resulte necesario por razones de orden interno, orden público o seguridad ciudadana o por la naturaleza y características de la situación extraordinaria que justifica la prestación de los servicios policiales extraordinarios.” Resultado nuestro.

22 Decreto Supremo No 004-2009-IN, Art. 8.

23 Decreto Supremo No 152-2017-EF, Arts. 1 y 2.

24 Resolución Ministerial No 552-2017-IN (corregida por fe de erratas), Art. 5.

por hora.

De acuerdo a la información recibida en octubre de 2018, la Policía Nacional del Perú recaudó la suma de cuarenta y cinco millones quinientos treinta y ocho mil ciento treinta y ocho con sesenta y un céntimos (S/. 45'538,138.61) \$14,449,547.94 por estos conceptos, desde el año 2010 y hasta agosto de 2018. El siguiente cuadro nos explica gráficamente el incremento anual percibido por la PNP gracias a los convenios de servicios policiales extraordinarios:

Todas las empresas extractivas depositan mensualmente “la entrega económica” en la cuenta corriente de la Dirección de Economía y Finanzas de la PNP, en el Banco de la Nación. Posteriormente, los ingresos recaudados se distribuyen a cada región policial que brinda servicios extraordinarios. Por ejemplo, el monto económico de recursos directamente recaudados percibido por la Macro Región Policial de Cusco por este concepto de parte de la empresa Minera Las Bambas

Por ejemplo, la Macro Región Policial de Cusco ha recibido entre el 2015 y el 2018, S/. 4'133,606.86 de parte de la Minera Las Bambas S.A.

S.A., entre 2015 y agosto de 2018, es de cuatro millones ciento treinta y tres mil seiscientos seis con ochenta y seis céntimos (S/. 4'133,606.86) \$1,242,816.25. En el caso de la Minera Quechua S.A., el monto asciende a doscientos diecinueve mil doscientos veinte con noventa céntimos (S/. 219,220.90) \$65,911.27.

Adicionalmente, en casi todos los convenios antes y después de 2017, se incluyen cláusulas de pólizas de seguro por muerte, invalidez permanente, lesiones graves, lesiones leves, y atención de emergencia. Al respecto, se resalta que en los convenios firmados con posterioridad

al 2017, todos vigentes, se deja de forma expresa que los seguros también benefician a los efectivos policiales en situación de “servicio” que i) supervisan la prestación de servicios policiales extraordinarios y ii) realizan acciones conjuntas, por razones de orden interno, orden público o seguridad ciudadana, con el personal policial que preste servicios extraordinarios. Esto última evidencia un tipo de vínculo diferente a la entrega económica con los efectivos policiales que no brindan el servicio policial extraordinario.

vii. El uniforme y el armamento que usan los efectivos policiales

La mayoría de los convenios, 114 de 138 (82.60%), incluyendo los vigentes, establecen que, los efectivos policiales que realicen servicios extraordinarios deben hacer uso del uniforme del reglamento característico de su Dirección Policial, ya sea el uniforme asignado por la PNP para los servicios policiales extraordinarios o de faena. 24 convenios (17.39%) no especifican el uso del uniforme.

En 96 de los 138 convenios (69.64%) se establece que el personal policial debe utilizar el armamento reglamentario brindado por la PNP para prestar el servicio policial extraordinario. En 9 convenios (6.52%) se establece que el personal debe utilizar tanto armamento reglamentario como de propiedad particular, y en tan solo 6 convenios se estipula que el arma a usarse en la prestación de este servicio debe ser únicamente particular.

viii. La presencia de efectivos policiales en las áreas de los proyectos extractivos

El personal policial presta servicios extraordinarios en las instalaciones de la empresa contratante (ej. unidades y campamentos mineros), así como en zonas de influencia delineadas en los mismos convenios, que generalmente incluyen otras propiedades de control corporativo. En los convenios más antiguos, las zonas de influencia también habían incluido vías de acceso público tales como avenidas, comunidades²⁵, y distritos enteros²⁶. Es decir, en esos contextos era especialmente difícil para la población, sino imposible, determinar cuándo un oficial ejerce servicios regulares o servicios extraordinarios.

En la mayoría de convenios suscritos antes del 2017 se indica que los efectivos habrían estado acuartelados

²⁵ Por ejemplo, convenio suscrito con Petróleos del Perú S.A. el 19 de enero de 2018. La Zona de Influencia incluye comunidades nativas cerca al Oleoducto Norperuano.

²⁶ Por ejemplo, el Anexo 1 del convenio entre la PNP y Las Bambas S.A., indicando que la Zona de Influencia es definida como “Distrito de Challhuahuacho, Provincia de Cotabambas, Departamento de Apurímac”.

en instalaciones proporcionadas por las empresas extractivas en modalidad permanente (las 24 horas, en relevos) o semipermanente (por parte del día). En las instalaciones del proyecto extractivo y en las zonas de influencia, los efectivos estarían encargados de realizar operaciones de patrullaje (móvil o a pie), atender denuncias sobre delitos, evitar la presencia de personas extrañas, monitorear el transporte de materiales, entre otras actividades.

A partir del 2017, la tendencia de usar ambientes brindados por la empresa dentro de sus instalaciones para acuartelar efectivos policiales, ha cambiado, al menos en el texto de los convenios.

ix. Apoyo logístico a la Policía por parte de las empresas extractivas

En su mayoría, los convenios permiten que las empresas brinden diferentes tipos de apoyo logístico a la PNP, principalmente para el cumplimiento de los servicios extraordinarios. En los convenios actualmente vigentes, este apoyo logístico puede tomar la forma de ambientes con servicios básicos, servicios de limpieza, equipos de comunicación radial, alimentación, almacenamiento, traslados y transporte desde y hacia la sede de servicios, desarrollo de capacidades, vehículos (o, cuando la PNP esté encargada de proveer los vehículos, los costos de mantenimiento de los mismos), útiles de escritorio, internet, bienes de consumo, acceso a losas deportivas, y hospedaje cuando sea necesario²⁷. Cabe señalar que, en caso que policías en servicio estén supervisando o trabajando de manera conjunta con otros que brinden servicios policiales extraordinarios, los que se encuentren de servicio tienen también acceso al apoyo logístico. Además de estos apoyos, los convenios anteriores al 2017 incluían alojamiento²⁸, ropa de cama, viáticos y asesoría legal.

27 Esta lista agrega los apoyos logísticos descritos en múltiples convenios. Por ejemplo, el convenio de la PNP con la Minera Cerro Verde S.A.A del 2017 señala en su Anexo 3 (Apoyo logístico a la Policía Nacional del Perú): “Cerro Verde proporcionará como apoyo logístico a favor de la PNP: 1.3 Proporcionar al/a los Jefes de Grupo un equipo de comunicación (Celular) o sistema de comunicación radial para el cumplimiento de sus funciones, el mismo que será devuelto una vez culminado el servicio. 1.6. Proporcionar transporte de los efectivos de la PNP, de los relevos desde la Novena Macro Región Policial y/o Unidad Policial a la instalación y viceversa, (...)”

28 Por ejemplo, el convenio entre Southern Peru Copper Corporation y la XI Dirtepol Arequipa: “5.2.2 Alojamiento Southern Perú asignará a la Policía Nacional los siguientes inmuebles para su uso exclusivo como vivienda: 5.2.2.1. Al Comisario de Toquepala y Cuajone se le asignará un departamento amoblado elegido por Southern Peru, en el Sector Plaza y Villa Botiflaca, respectivamente. 5.2.2.2. Al Segundo Oficial de la Comisaría de Toquepala y Cuajone se le asignará un departamento amoblado elegido por Southern Peru, en el Sector Plaza y Villa Botiflaca respectivamente, solo en el caso que se incorporen con su cónyuge o hijos. 5.2.2.3. Al resto de oficiales y personal de la Comisaría de Toquepala y Cuajone, Southern les asignará habitaciones, camas, colchones y almohadas.”



3. Los convenios a la luz del derecho nacional e internacional

Luego de haber realizado una caracterización y un análisis cuantitativo de los convenios, en el presente acápite se intenta hacer un análisis sobre el contenido de los convenios, y la forma en que estos atentan contra principios fundamentales de un Estado democrático y violan derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Política como en diversos tratados internacionales ratificados por el Perú.

a. Análisis desde el derecho constitucional

i. La función policial en la Constitución peruana

La PNP, según el diseño institucional, tiene como funciones primordiales la preservación del orden interno y la investigación criminal. Así lo establece la Constitución en su artículo 166²⁹: “La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno”.

El Tribunal Constitucional (TC) ha desarrollado su contenido a través de su jurisprudencia, señalando que:

“El orden interno es sinónimo de orden policial, ya que a través de la actividad que este implica se evita todo desorden, desbarajuste, trastorno, alteración, revuelo, agitación, lid pública, disturbio, pendencia social, etc., que pudieran provocar individual o colectivamente miembros de la ciudadanía. Con ello se preserva la armonía necesaria para alcanzar los

29 La disposición señala como funciones de la Policía Nacional: a) garantizar, mantener y restablecer el orden interno; b) prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; c) garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado; d) prevenir, investigar y combatir la delincuencia; y e) vigilar y controlar las fronteras.

*fines que la sociedad persigue*³⁰.

Además, el Tribunal ha señalado que el orden interno –entendido como aquella situación de normalidad ciudadana cuya preservación permite el logro de los fines más elementales del Estado y la sociedad– contiene tres aspectos: la seguridad física, la estabilidad de la organización política y el resguardo de las instalaciones y servicios públicos esenciales³¹.

De tal forma, queda claro que el orden interno tiene un reconocimiento jurídico, a manera de un auténtico bien constitucional, por lo que el Estado asume sobre él un deber especial de protección.

No obstante, los convenios suscritos por la Policía Nacional y las empresas extractivas desnaturalizan y menoscaban esta función, pues permiten que el servicio policial sea comercializado y otorgado a quienes puedan pagar por él. Se trata, en los hechos, de una prestación de servicios diferenciada y privilegiada en contra de los intereses de la colectividad. La PNP, al suscribir un convenio, pierde su independencia e imparcialidad, pues brinda un servicio de seguridad privada a favor de un particular a cambio de una contraprestación económica.

Los perjuicios los soportan las comunidades y pueblos indígenas que viven en inmediaciones de los proyectos de inversión extractivas³². La crisis se agudiza en situaciones de conflictividad social, donde la parcialización de la PNP puede resultar (y ha resultado) en claras violaciones a los derechos humanos³³. Esta “función” policial, evidentemente, no persigue la protección del orden interno, sino de intereses corporativos.

ii. Privatización de la función policial y desviación de poder

La función de la PNP es, evidentemente, una función pública. Como tal, es de carácter permanente y a tiempo completo. No se deja de ser funcionario público cuando culmina la jornada laboral. La situación es aún más sensible tratándose de policías, pues ellos ejercen el monopolio del uso legítimo de la fuerza estatal. Los convenios los inducen, durante las vacaciones o el franco, a proteger intereses corporativos. Esto es incompatible con la Constitución y la propia naturaleza de la función

pública policial.

Asimismo, como se ha señalado, los convenios le restan imparcialidad e independencia, principios que sustentan la función policial, reconocidos por la Ley de la Policía Nacional del Perú (Decreto Legislativo N° 1267). Indefectiblemente, esto genera conflictos de interés, prohibidos por la Ley del Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815), que exige al policía –como funcionario público– regirse por el deber de neutralidad, debiendo evitar cualquier situación que pueda comprometer el adecuado cumplimiento de sus labores.

El artículo 8.1 de la Ley del Código de Ética establece que el servidor público está prohibido de mantener intereses en conflicto, lo que define como “[m]antener relaciones o [...] aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones a su cargo”.

Según se desprende de este enunciado, los y las policías como servidores públicos tienen prohibido aceptar o mantener relaciones que entren en conflicto con su cargo, sin embargo, los convenios los sitúan justamente en un estado que genera un claro conflicto de intereses. Así, el policía destacado en campo deberá sopesar la protección de los intereses de la comunidad, por un lado, y los de la empresa que paga por sus servicios, por el otro.

Los convenios además representan un supuesto de desviación del poder, proscrita por la Constitución del Perú. Al respecto, el profesor García de Enterría indica que esta técnica consiste en:

*“(..) constatar que el fin de las potestades discrecionales es también un elemento reglado de las mismas. En efecto, las autoridades administrativas pueden contar y cuentan, con toda normalidad, con poderes discrecionales, pero no para el cumplimiento de cualquier finalidad, sino precisamente de la finalidad considerada por la Ley, y en todo caso de la finalidad pública, de la utilidad o interés general.”*³⁴.

Como se señaló, los convenios implican la prestación

30 Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0017-2003-AI/TC, fundamento 7.

31 Rubio, Marcial (2006). El Estado peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Lima: PUCP, p. 63

32 Leyva, Ana (2018). Consúltame de verdad. Aproximación a un balance sobre consulta previa en el Perú en los sectores minero e hidrocarburífero. Lima: Oxfam América y CooperAcción, p. 39.

33 Así lo demuestra, por ejemplo, el caso Las Bambas (Apurímac), donde la criminalización de la población campesina ha resultado incluso en la muerte de 4 manifestantes desde el año 2015.

34 García de Enterría, Eduardo (1962). La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos), en: Revista de Administración Pública, p. 168. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2112627.pdf>

de un servicio de seguridad privada, lo que constituye una finalidad distinta a la establecida por la Constitución. La conducta discrecional de la PNP, que se arroga la capacidad de comercializar sus servicios, es arbitraria y, por tanto, inconstitucional a la luz del ordenamiento jurídico.

iii. La mercantilización de la función policial

Además de lo señalado, se considera que los convenios son también inconstitucionales por representar el ejercicio irregular de una actividad económica. En principio, la prestación de servicios por la PNP a favor de particulares a cambio de contraprestaciones económicas constituye, más allá de cualquier denominación formal, un ejercicio de la libertad contractual. Como tal, es producto de la autonomía de la voluntad, que en este caso involucra a un sujeto de derechos colectivo.

La libertad contractual tiene cierta cobertura constitucional en el artículo 62 de la Constitución, el cual precisa que “[l]a libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato”.

No obstante, no se trata de un derecho absoluto, sino sujeto a diversas restricciones. Así lo señala Carlos Cárdenas:

“el hecho de que las partes sean libres de decidir sobre el contenido del contrato que celebren, concierne más a la libertad contractual o de configuración

interna y no a la libertad de contratar o de conclusión, referida a la posibilidad de decidir si se contrata o no, de elegir con quien hacerlo, de determinar cómo y cuándo se contrata”³⁵.

Uno de esos límites es la garantía de los derechos fundamentales y, al comercializarse el servicio policial, se constituye una finalidad ilícita, mucho más tratándose de la prestación de servicios de seguridad privada en detrimento del interés público.

Por último, los convenios representan una actividad empresarial estatal no permitida. La prestación de servicios de seguridad por parte de la PNP, como toda la actividad empresarial del Estado, se rige por el principio de subsidiariedad. Según el artículo 60 de la Constitución, el Estado solo puede ejercerla de manera subsidiaria, cuando haya sido autorizado mediante una ley expresa, y en razón de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional.

Los convenios quiebran este principio, pues se suman de manera desleal como ofertantes al mercado del servicio de seguridad en el país. No existe por tanto subsidiariedad, pues numerosas empresas privadas tienen la capacidad de brindar seguridad a las empresas extractivas, tanto la seguridad externa e interna de sus instalaciones y personal. Ellas pueden garantizar un mejor y más adecuado servicio, libres de conflicto de intereses.

b. Análisis desde el derecho internacional

i. Afectación al derecho a la igualdad y no discriminación

El derecho a la igualdad y no discriminación ha sido reconocido en un amplio número de tratados internacionales, entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial³⁶, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)³⁷. Además, ha sido desarrollado e interpretado de manera amplia por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Asimismo, y dada su importancia ha sido reconocido como *jus cogens*³⁸, es decir, como una norma de carácter

Al comercializarse el servicio policial, se constituye una finalidad ilícita, mucho más tratándose de la prestación de servicios de seguridad privada en detrimento del interés público.

³⁵ Cárdenas Quiroz, Carlos (2000). La supuesta santidad de los contratos y el artículo 62 de la Constitución Política del Perú, en: Contratación contemporánea. Teoría General y Principios. Lima: Palestra Editores, p. 258.

³⁶ El Perú ratificó la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial el 29 de octubre de 1971.

³⁷ En la Convención se establece el principio de no discriminación en el artículo 1.1 y el derecho a la igualdad en el artículo 24. El Perú ratificó la CADH el 12 de julio de 1978.

³⁸ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Art. 53. “(...) este Tribunal considera que el principio de igualdad ante la ley, igual protección

imperativo.

El artículo 24 de la Convención regula el derecho a la igualdad ante la ley y señala que todas las personas tienen derecho a la igual protección de la ley sin discriminación. Asimismo, el artículo 1.1 de dicho instrumento, se refiere a la obligación que tienen los Estados de respetar y garantizar los derechos sin ningún tipo de discriminación, reforzando la necesidad de garantizar el derecho a la igualdad.

La Corte IDH ha desarrollado de manera amplia el contenido tanto del principio de no discriminación como el derecho a la igualdad del artículo 24 de la CADH. Así pues, ha señalado que el derecho a la igualdad:

“(..) se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza”³⁹.

La Corte IDH ha establecido que *“no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana”⁴⁰*. También ha señalado que *“(..) una diferencia de trato es discriminatoria cuando la misma no tiene una justificación objetiva y razonable, es decir, cuando no persigue un fin legítimo y no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin perseguido”⁴¹*.

Además, la Corte IDH ha señalado que *“(..) los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto”⁴²* y están obligados *“a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas (..)”⁴³*.

Así pues, la Corte ha señalado que en el marco del derecho internacional no solo está prohibida la discriminación directa, es decir aquella que se produce cuando se adoptan políticas y prácticas con una intención o propósito discriminatorio sino aquellas que resulten discriminatorias aun cuando no se pueda probar dicha intención⁴⁴. En ese sentido, la Corte ha señalado que, *“una violación del derecho a la igualdad y no discriminación se produce también ante situaciones y casos de discriminación indirecta reflejada en el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aun cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables”⁴⁵*.

Ahora bien, los dos tipos de discriminación generan un impacto negativo, sin embargo, el segundo tiene una connotación diferente, en tanto se origina y/o presenta de una forma aparentemente “imparcial” y solo es identificado cuando su aplicación genera un impacto nocivo. Además, este tipo de discriminación es en ocasiones difícil de identificar, por tanto mantiene la situación de discriminación y queda en la impunidad.

Esta situación se agrava más cuando la discriminación se produce por una condición económica y social. Lo cual origina una situación agravante a la situación de discriminación identificada que, de acuerdo a lo señalado

ante la ley y no discriminación, pertenece al jus cogens, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición. Este principio (igualdad y no discriminación) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del jus cogens.” Corte IDH Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, párrs. 97-101. (Resaltado nuestro).

³⁹ Corte IDH. Opinión Consultiva OC 4/84. 19 de enero de 1984, párrafo 55. Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 24 de febrero de 2012, párr. 79; Opinión Consultiva OC-24/17, 24 de noviembre de 2017, párr. 61.

⁴⁰ Corte IDH. Opinión Consultiva OC -4/84, 11 de enero de 1984, párr. 56

⁴¹ Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activistas del pueblo indígena Mapuche) vs. Chile. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. 29 de mayo de 2014. Párr. 200.

⁴² Corte IDH., Opinión Consultiva - OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, párr 103. op. cit., Norín Catrimán y otros vs. Chile. Párr. 201.

⁴³ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-18/03, op. cit., párr. 104, y Caso de las personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, sentencia de Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 28 de agosto de 2014. Párr. 263. Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala, sentencia de Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 19 de mayo de 2014. párr. 206

⁴⁴ Corte IDH Caso Nadege Dorzama y Otros vs. República Dominicana, Sentencia de Fondo, reparaciones y Costas. 24 de octubre de 2012. Párr. 234. Caso Personas Dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, op. cit., Párr.263

⁴⁵ Corte IDH Caso Nadege Dorzama y Otros Vs. República Dominicana, op. cit., par 235. Caso Personas Dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, op. cit., párr.263.

por la Organización de las Naciones Unidas, son aquellas:

“(..) múltiples bases o factores interactuando para crear un riesgo o una carga de discriminación única o distinta. La interseccionalidad es asociada a dos características. Primero, las bases o los factores son analíticamente inseparables como la experiencia de la discriminación no puede ser desagregada en diferentes bases. La experiencia es transformada por la interacción. Segundo, la interseccionalidad es asociada con una experiencia cualitativa diferente, creando consecuencias para esos afectados en formas que son diferentes por las consecuencias sufridas por aquellos que son sujetos de solo una forma de discriminación”⁴⁶.

Este tipo de discriminación agrava la desigualdad estructural de la sociedad y genera múltiples vulneraciones.

Para analizar los convenios y la forma en que estos violan el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación, es útil recurrir al denominado test de proporcionalidad, como herramienta de análisis. Esta técnica, proveniente del Derecho Internacional, sirve para resolver potenciales conflictos alrededor de derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Igualmente, en el Derecho Constitucional se ha utilizado. En el Perú, el Tribunal Constitucional (TC), la ha adaptado a fin de evaluar los conflictos alrededor de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política.

Los convenios tienen sustento legal, y son expresión de la voluntad del Estado de apoyar y facilitar las operaciones de las empresas mineras. Por ello, como toda acción estatal, es dable aplicar dicho test como mecanismo que permite ponderar los derechos que se ponen en conflicto; y controlar y delimitar las acciones estatales con las que se violan derechos fundamentales.

Este test o examen, se compone de tres subprincipios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. Para que una medida sea considerada constitucional o convencional debe superar los tres subprincipios, de manera copulativa. La ausencia de alguno le resta legitimidad.

- i. Idoneidad: La Corte IDH considera que una medida es idónea solo “(…) si la restricción constituye un medio idóneo o adecuado para contribuir a la obtención de una finalidad compatible con la Convención [Americana de Derechos Humanos]”⁴⁷.
- ii. Necesidad: la Corte IDH ha señalado que “(…) se debe examinar las alternativas existentes para alcanzar el fin legítimo perseguido y precisar la mayor o menor lesividad de aquéllas”⁴⁸.
- iii. Proporcionalidad en sentido estricto: La Corte IDH ha señalado que “(..) la restricción resulta estrictamente proporcional, de tal forma que el sacrificio inherente a aquella no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal limitación”⁴⁹.

De acuerdo con lo anterior, los convenios entre la PNP y las empresas extractivas, no son, de ninguna manera una medida idónea, en tanto esta no persigue una finalidad compatible con la Convención Americana. Contrario a ello, esta medida vulnera derechos reconocidos en esta y van en contra vía del objeto y fin de este tratado.

Los convenios no representan el único medio con el que el Estado cuenta para brindar protección a las empresas extractivas. Mucho menos resulta el medio menos lesivo. Por el contrario, el Estado debería evaluar otras alternativas antes que la privatización de la función policial y la seguridad ciudadana. Esto se ha identificado cuando, por ejemplo, el Estado no ha justificado la necesidad que los efectivos policiales que se encuentran brindando servicio policial extraordinario utilicen uniforme y armamento reglamentario asignados por la Policía Nacional del Perú.

Es decir, en este caso, el grado del beneficio de la regulación y suscripción de los convenios de servicio policial extraordinario no debe resultar exagerado o desmedido frente a la restricción o limitación del bien jurídico protegido como la seguridad ciudadana y el orden público. Sin embargo, el análisis revela que la diferencia de trato que produce la regulación del servicio policial extraordinario y la suscripción de convenios, no está justificada y no sustenta a un logro mayor a la medida adoptada. En consecuencia, no se cumple con el

⁴⁶ Asamblea General de Naciones Unidas. World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance. “The idea of ‘intersectionality’ seeks to capture both the structural and dynamic consequences of the interaction between two or more forms of discrimination or systems of subordination”. “Whatever the type of intersectional discrimination, the consequence is that different forms of discrimination are more often than not experienced simultaneously by marginalized women”. A/CONF.189/PC.3/5 de 27 de julio de 2001, párrs. 23 y 32. Este texto también fue citado en el voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor poisot caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador, sentencia de 1 de septiembre de 2015, párr 11.

⁴⁷ Corte IDH. Caso Kimel vs. Argentina. Sentencia de fondo, reparaciones y costas. 2 de Mayo de 2008. párr. 70.

⁴⁸ Ibidem, párr. 74

⁴⁹ Ibidem, párr. 83.

requisito de proporcionalidad en sentido estricto.

También es preciso señalar que los convenios generan mayores daños que beneficios. La afectación en los derechos de la población que habita en los alrededores de proyectos extractivos es más intensa que la satisfacción que generan las empresas.

Finalmente, es importante señalar que la intensidad en la afectación de los derechos de la población (tales como el derecho a la vida, la integridad personal, la seguridad personal y la protesta social) es muy alta en casos de conflictividad socio ambiental, frente a la poca satisfacción del derecho de las empresas (a la propiedad). Ello, en cuanto el primer grupo de derechos se relaciona de manera más estrecha con la vida y la propia dignidad de la persona humana, mientras el segundo grupo se identifica en mayor parte con el patrimonio de algunos particulares. De tal forma, que los convenios resultan desproporcionados en sentido estricto. En conclusión, se tiene, que estos, son ilegítimos, inconstitucionales y anti convencionales.

Teniendo como base el desarrollo jurisprudencial y el test de proporcionalidad, en el análisis de los convenios de servicio policial extraordinario, se devela una violación del derecho a la igualdad y no discriminación, que afecta principalmente a las personas que viven en las zonas de influencia directa e indirecta de los proyectos extractivos, y, de manera particularmente grave, a los pueblos indígenas y los defensores y defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente.

De acuerdo con lo anterior, es claro que los Estados tienen la obligación de no generar ningún tipo de trato diferente que no sea objetivo y necesario, es decir, no puede realizar acciones que beneficien o privilegien a un grupo determinado. Sin embargo, con la firma de los convenios entre la Policía y las empresas extractivas, se privilegia a un grupo minoritario, representado en las empresas, que tienen además unas condiciones socioeconómicas altamente diferenciadas de los pobladores que habitan las zonas de influencia de los proyectos extractivos. Es decir, el Estado peruano está adoptando medidas que privilegian los intereses empresariales, aún por encima de los derechos de los pobladores, por lo tanto, al producirse esto, se origina un trato diferencial que atenta contra la dignidad del ser humano.

Como ya se estableció, para que una distinción de trato no sea considerada discriminatoria y violatoria de la dignidad humana, debe ser objetiva y razonable. En este caso, se encontró que las normas que sustentan

la existencia de los convenios de servicio policial extraordinario no cuentan con estas características, toda vez que no existe ninguna razón que explique la necesidad del Estado de proveer seguridad a empresas privadas del sector extractivo. Si bien la sexta disposición complementaria de la Ley de la Policía Nacional del Perú indica los supuestos de alteración del orden público y seguridad ciudadana como fundamento para la celebración de dichos convenios, no hay ninguna relación entre estos supuestos y la facultad que se da a la Policía Nacional para celebrar convenios de seguridad privada, pues de ningún modo se pueden considerar una respuesta frente al orden público y la garantía de derechos. Por el contrario, es una medida que desconoce el rol intrínseco de la función y ejercicio policial.

Si bien, el Estado tiene el deber de garantizar el orden público y la seguridad ciudadana, no existe ninguna explicación legítima que sustente la protección diferenciada de intereses privados, tal como lo está haciendo el Estado peruano con la celebración de estos convenios de servicio policial extraordinario que expresamente señalan que su principal objetivo es el de brindar seguridad y/o protección a los bienes de las empresas extractivas.

Siguiendo la jurisprudencia de la Corte, para determinar si un tratamiento diferenciado constituye una discriminación se debe analizar si el trato diferenciado busca obtener una finalidad genuina con justificación razonable y objetiva, y si existe una relación de proporcionalidad entre el medio empleado y el fin perseguido. En este análisis, es importante determinar no solo que la medida sea “legítima e importante”, sino también urgente; y que el medio empleado sea “adecuado y conducente”, sino también inevitable.

La suscripción de estos convenios por parte del Estado es incompatible con la Convención Americana, debido a que el Estado no ha acreditado rigurosamente la existencia de una “necesidad social imperiosa” que justifique la protección diferenciada de proyectos extractivos y que demuestre que esa medida es estrictamente necesaria para lograr ese fin de garantizar la seguridad ciudadana y el orden público.

No existen argumentos razonables y objetivos que sustenten las cláusulas que establecen las formas de designación o incremento de efectivos policiales que brindan servicio policial extraordinario. Es más, ningún convenio establece requisitos y/o lineamientos que habilitan la aceptación o rechazo del incremento de efectivos policiales solicitados por las empresas



Fuerzas policiales evitan el paso hacia la minera Yanacocha.

extractivas.

Como ya se señaló, los convenios violan el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación. En este caso en particular, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte IDH, bajo el supuesto de discriminación indirecta, toda vez que la sexta disposición complementaria de la Ley General de la Policía Nacional del Perú establece que los convenios de servicio policial extraordinarios existen para salvaguardar el orden público y la seguridad ciudadana, es decir, de su propio texto no se desprende una medida discriminatoria, por lo que en principio resulta ser una norma neutral. Sin embargo, dicha neutralidad es solo aparente, pues en la práctica, en el desarrollo y aplicación de la misma, genera violaciones de derechos humanos.

Así, por ejemplo, se identificó en los Anuarios Estadísticos de Criminalidad y Seguridad Ciudadana del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú, que existe un número muy reducido de efectivos policiales destinado a proteger a la ciudadanía. Por ejemplo, en el año 2017 había 673 habitantes⁵⁰ por un efectivo policial, mientras que, en el año 2016, había 755 habitantes⁵¹. Por tanto, se puede colegir que no existe relación de proporcionalidad entre la asignación de efectivos policiales para la protección de las empresas

extractivas y la finalidad esencial de la seguridad ciudadana.

Los convenios son un contrato privado que garantizan la seguridad a las empresas y proyectos extractivos, frente a los cuales hay en la mayoría de los casos, denuncias, resistencia y oposición por la violación a derechos humanos⁵². En la práctica se genera un negocio con la función policial que desnaturaliza y deslegitima su rol. Además, como ya señalamos, los convenios generan una situación de discriminación interseccional, debido a que son las empresas extractivas y sus trabajadores, los que obtienen mayor seguridad, dado su privilegio económico y social, frente a las pueblos indígenas, que son, en su mayoría quienes se ven afectados por estos proyectos.

La diferencia económica entre las empresas extractivas y una persona de una zona rural y urbana, se puede identificar cuando, por ejemplo, se compara el ingreso económico por servicio policial extraordinario y el salario mensual de una persona de la zona rural y urbana del país. De acuerdo a las normas que autorizan la suscripción de convenios de servicio policial extraordinario, las empresas extractivas realizan una entrega económica por dos conceptos, primero, quince soles con treinta y cinco centavos (S/15.35 ó \$4.54)⁵³, por la hora de cada

50 Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú: Anuario Estadístico de la Criminalidad y de Seguridad Ciudadana 2011-2016, Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1534/libro.pdf.

51 *Ibidem*.

52 Derechos humanos e industrias extractivas en Perú 162 Período Extraordinario de Sesiones en Buenos Aires. 25 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=tCzVNe1d1eE>

53 Cálculo en dólares de acuerdo a la tasa cambiaria a diciembre de 2018.



En el velorio de un defensor de derechos humanos, la policía, amparándose del estado de emergencia declarado por el Gobierno, impide la ceremonia religiosa.

efectivo, para la Policía Nacional del Perú; y segundo, trece soles con veintitrés centavos (S/13.23 ó \$ 3.91) para el efectivo policial (por hora), que brinda servicio de seguridad privada. Es decir, por un (1) efectivo policial que brinde seguridad privada, las 24 horas del día por todo el año, la empresa extractiva paga un aproximado de seiscientos ochenta y cinco soles con noventa y dos centavos (S/685.92 ó \$202.93) por un día, veinte mil quinientos setenta y siete soles y seis centavos, (S/20,577.6 ó \$6,088.05) al mes y doscientos cuarenta y seis mil novecientos treinta y un soles con veinte centavos, (S/246,931.20 ó \$73,056.57) al año.

Los montos que paga una empresa privada a la Policía por su seguridad privada, es una cantidad de dinero imposible de pagar por un/a ciudadano/a peruano/a de zona rural y/o urbana que, de acuerdo a información oficial se sabe que hasta el 2016 su remuneración oscilaba entre veintidós soles con cuarenta y nueve centavos (S/22.49 ó \$6.65) por día y seiscientos setenta y cuatro soles con nueve centavos (S/674.9 ó \$199.67) al mes en la zona rural, y cincuenta y un soles y veintinueve centavos (S/ 51.29 ó \$15.26) al día y mil quinientos treinta y ocho soles con nueve centavos (S/1,538.9 ó \$455.30)

al mes en la zona urbana. Es decir, una persona de zona rural o urbana no podría contratar seguridad privada de la Policía Nacional del Perú, a pesar que, según datos recientes, la seguridad ciudadana se encuentra en el cuarto lugar de los principales problemas del país y que hay un alto nivel de percepción de inseguridad⁵⁴.

Es necesario resaltar que es el Estado a quien le corresponde garantizar la seguridad ciudadana de todas las personas en el país, sin que esta dependa de un pago o transacción privada, pues contraviene las obligaciones convencionales del Estado.

La dinámica económica que generan los convenios de servicio policial extraordinario, nos permite inferir que la Policía Nacional del Perú otorga algunos privilegios a las empresas extractivas. Lo cual, no solo evidencia una preferencia por la condición económica de los empresarios, accionistas y trabajadores de las empresas extractivas, sino también, evidencia una distinción por la condición social de las personas, en especial de quienes viven en zonas rurales, donde normalmente se ubican las empresas extractivas.

Los convenios de servicio policial extraordinario y

⁵⁴ Instituto de Defensa Legal. Seguridad ciudadana. Informe anual 2017. Retrocesos y avances en las políticas nacionales y locales de seguridad: Diagnóstico y evaluación. Pág. 24 a la 28.

las normas que permiten su existencia, generan actos de discriminación indirecta e interseccional, basada en desigualdad económica y social, altamente excluyente de la población vulnerable y referente al sector empresarial extractivo.

ii. Afectación a la seguridad ciudadana

Los convenios de servicio policial extraordinario entre la Policía Nacional del Perú y las empresas extractivas transgreden la seguridad ciudadana, principalmente de aquellos pueblos indígenas y comunidades campesinas que viven en las zonas de influencia directa e indirecta de los proyectos extractivos. El objetivo de la relación jurídico contractual- convenio de servicio policial extraordinario- es contrario a la ley y el orden público⁵⁵, y, por lo tanto, contrario a los lineamientos, estándares y directrices en materia de seguridad ciudadana.

En el sistema normativo, la seguridad ciudadana se encuentra reconocida en el artículo 3° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵⁶, artículo 1° de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁵⁷, artículo 7° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵⁸, artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵⁹.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos del año 2009, ha señalado que la seguridad ciudadana es “[l]a situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (...). De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal (...)”⁶⁰.

Es decir, es deber del Estado peruano garantizar el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos fundamentales, los cuales, a su vez, permiten contrarrestar la violencia y mantener vigente el estado

de derecho.

Por otro lado, para contar con una adecuada seguridad ciudadana es necesario fijar lineamientos o políticas públicas que sean: primero, integrales, es decir que abarquen sistemáticamente los derechos humanos en su conjunto; segundo, intersectoriales, esto es, que puedan comprometer acciones, planes y presupuestos de diferentes actores estatales; tercero, participativas, es decir que permita la intervención permanente de la población involucrada y permita favorecer la democratización de la sociedad; cuarto, universales, es decir que la cobertura de la misma sea sin exclusiones ni discriminación de ningún tipo; y quinto, intergubernamentales, es decir que puedan comprometer entidades de los gobiernos a diferentes niveles, desde el central hasta el local⁶¹. Es decir, las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y orden público deben ser construidas con la participación de la población, considerándola un actor clave para su construcción y beneficiaria en su ejecución.

En ese sentido, la CIDH ha precisado que *“Una política pública sobre seguridad ciudadana, que se constituya en una herramienta eficiente para que los Estados Miembros cumplan adecuadamente sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio, debe contar con una institucionalidad y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines.”*⁶².

Esto en la práctica se concretiza en la manera como el Estado diseña, organiza y pone en funcionamiento la fuerza pública, en haras de garantizar con eficiencia y responsabilidad los derechos de todas las personas en todo el territorio nacional.

Asimismo, es fundamental mencionar que las políticas públicas y/o acciones para garantizar una adecuada seguridad ciudadana y orden público, tiene su origen en las obligaciones que tienen los Estados de implementar acciones que garanticen la defensa, promoción y

55 Torres Vásquez, Aníbal, Acto Jurídico, Lima Perú 2001, Instituto Pacífico, pág.224. Autor que refiere que “[e]l fin perseguido por el sujeto al celebrar un acto jurídico debe ser justo y lícito y no puede ser contrario a la moral o buenas costumbres o al orden público. Precisamente la causa fin es el instrumento que nos permite establecer si la obligación contraída es o no justa y moral, no pudiéndose exigir su cumplimiento independientemente de su origen, contenido, justificación y moralidad”.

56 Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 3°, “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

57 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 1 “todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.

58 Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 7 “toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

59 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 9 “todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

60 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57 31 diciembre 2009, párr. 22.

Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/tematicos.asp>

61 Ibidem, párr. 52.

62 Ibidem, párr. 102.



La PNP trasguede el principio de legalidad cuando los efectivos policiales, en cumplimiento del convenio, utilizan su uniforme y armamento, ya que este tipo de uso de fuerza preventiva no está regulado por el ordenamiento jurídico peruano.

protección de los derechos humanos. Sobre esto, la Comisión IDH ha señalado que los derechos humanos comprometidos en las políticas públicas de seguridad ciudadana y orden interno, son “(..) *el derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad y la seguridad personales; y el derecho al disfrute pacífico de los bienes. Sin perjuicio de ello, las obligaciones positivas y negativas del Estado respecto a la seguridad ciudadana también comprometen el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial; el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; el derecho a la libertad de expresión; el derecho a la libertad de reunión y asociación; y el derecho a la participación en los asuntos de interés público*”⁶³.

Todo lo anterior, en contraste con las normas y el contenido de los convenios de servicio policial extraordinario, revelan una grave distorsión de la finalidad esencial de la seguridad ciudadana y el orden público y, la sistemática violación de los derechos -el derecho a la libertad expresión, reunión y asociación- de los pueblos indígenas que se encuentran en las zonas de influencia

directa e indirecta de los proyectos extractivos.

La forma y modo de ejecución de los convenios desnaturaliza la finalidad esencial de la seguridad ciudadana. Esto se evidencia en la aplicación de la sexta disposición de la Ley General de la Policía Nación del Perú, donde se establece que “(..) *el personal policial que se encuentre de vacaciones, permiso o franco y de manera voluntaria, podrá prestar servicios policiales extraordinarios en entidades del Sector Público y/o del Sector Privado, [solo cuando existan] (...) situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana*”⁶⁴.

En la práctica los objetivos de los convenios trastocan la idea original de la norma y tergiversan su contenido. Ya que establecen que su objetivo es generar beneficios para el personal policial, la Policía Nacional del Perú y las empresas extractivas. Esto no solo demuestra el menoscabo de la seguridad ciudadana y el interés difuso de los ciudadanos, sino también la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación de las comunidades y pueblos indígenas que habitan en las

63 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, Op. Cit. párr. 230.

64 Ley General de la Policía Nacional del Perú, Sexta Disposición Complementaria.

Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-la-policia-nacional-del-peru-decreto-legislativo-n-1267-1464781-2/>

zonas de influencia directa e indirecta de los proyectos extractivos⁶⁵.

Los convenios no son parte de una política intersectorial, intergubernamental y universal dado que las únicas instituciones comprometidas y beneficiadas por la ejecución de los convenios de servicio policial extraordinario son el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú, a pesar que el Ministerio de Justicia y la Defensoría del Pueblo tienen competencia en temas de seguridad ciudadana y orden interno.

Tampoco son una política y/o acción participativa, dado que la decisión de brindarle seguridad a las empresas extractivas no fue una decisión consultada e informada a los ciudadanos, en especial a los pueblos indígenas que se encuentran en las zonas de impacto indirecto del servicio policial extraordinario. Esto se evidencia en la poca transparencia y falta de información que brinda el gobierno respecto a este tema. Por ejemplo, recién en el año 2017 el gobierno implementó una base de datos digital de los convenios de servicio policial extraordinario que el gobierno ha suscrito desde 1990.

En consecuencia, las acciones adoptadas por el Estado para la atención de la seguridad de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales, generan un impacto negativo en los pueblos indígenas, y de ninguna manera responde a una política dirigida a garantizar la seguridad ciudadana y el orden público.

iii. El uso de la fuerza preventiva

Para el Estado Peruano el uso de la fuerza constituye *“(..) el medio que en sus diferentes niveles usa el personal de la Policía Nacional del Perú, dentro del marco de la ley, para lograr el control de una situación que constituye una amenaza o atenta contra la seguridad, el orden público, la integridad o la vida de las personas”*⁶⁶. El uso de la fuerza, en consecuencia, puede ejercerse en diversos niveles, entre ellos se destaca el uso de la fuerza a nivel preventivo, el mismo que se ejerce con la sola

presencia del efectivo policial *“uniformado, equipado, en actitud de alerta y realizando un control visual, que previene y disuade la comisión de una infracción o un delito”*⁶⁷.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el uso de la fuerza se encuentra justificado, solo si se cumple con *“(..) los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad (..)”*⁶⁸. El principio de legalidad, establece que debe pre existir un marco regulatorio antes del uso de la fuerza, y que este debe estar destinado a cumplir un objetivo legítimo. El principio de absoluta necesidad señala que se debe agotar todas las acciones de diálogo previo al uso de la fuerza. Y el principio de proporcionalidad, señala que debe evaluarse el origen, progreso y las condiciones de la situación a intervenir⁶⁹.

Además, la CIDH ha dicho que para su adecuado cumplimiento se debe *“(..) elaborar disposiciones normativas, protocolos y manuales que contemplen restricciones y prohibiciones taxativas de uso [inapropiado y abusivo de las armas menos letales] en contextos o frente a personas que puedan implicar riesgos mayores”*⁷⁰. Esto permite prevenir el inadecuado uso de la fuerza y la violación de derechos humanos.

También ha manifestado que:

*“Los Estados Miembros, en cumplimiento a su deber de garantía de los derechos humanos comprometidos en las políticas de seguridad ciudadana, deben asumir las funciones de prevención, disuasión y represión del delito y la violencia, por ser los depositarios del monopolio de la fuerza legítima. La privatización de las funciones de seguridad ciudadana tiene como consecuencia que ésta se desvincule de la noción de derechos humanos, cuya defensa, protección y garantía competen al Estado, para transformarse en un mero producto que puede adquirirse en el mercado, y, en la generalidad de los casos, exclusivamente por aquellos sectores de la sociedad que cuentan con los recursos económicos para hacerlo”*⁷¹.

65 Fernández Segado, Francisco, “La dinamización de los mecanismos de garantía de los derechos y de los intereses difusos en el estado social” en el Boletín Mexicano De Derecho Comparado, UNAM-IIJ, nueva serie, año XXVIII, núm. 83 México, D.F. mayo- agosto, 1995, p. 582. Fernández señala que uno de los problemas de indudable transcendencia en la actualidad, son los intereses difusos y la falta de tutela jurisdiccional efectiva cuando este sufre alguna transgresión. Esto se traduce en la seguridad pública como interés difuso de los pueblos indígenas y la sociedad en general, que se encuentra en las zonas de impacto directo e indirecto de los proyectos mineros donde se suscribieron los convenios de servicio policial extraordinario.

66 Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional Del Perú, Decreto Legislativo N° 1186.

Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-el-uso-de-la-fuerza-por-parte-decreto-legislativo-n-1186-1275103-2/>

67 *Ibidem*.

68 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe anual 2015. Capítulo IV A. Uso de la Fuerza, párr. 7. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/informeannual2015-cap4a-fuerza-es.pdf>

69 *Ibidem*.

70 *Ibidem*, párr. 16

71 Informe de Seguridad ciudadana CIDH 2009. Párr.72

En esa misma línea argumentativa, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por Funcionarios y Encargados de Hacer Cumplir la Ley⁷², establecen que los gobiernos deben adoptar un régimen que contemple cuestiones éticas para el uso razonable y proporcional de la fuerza pública. Además, señala que la dotación de armas y municiones deben ser utilizados solo cuando los otros medios resulten ineficaces para el cumplimiento del objetivo. Por otro lado, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, ha señalado que es una “medida de carácter excepcionalidad” y que, el uso de armas es una “medida extrema”⁷³.

La Corte IDH, en el caso Montero Arangurén y otros (Retén de Catia) contra Venezuela, ha señalado que es de vital importancia que los Estados “vigil[en] que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso de la fuerza legítima, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentran bajo su jurisdicción”⁷⁴. En este sentido, es necesario contar con controles preventivos y procedimientos que examinen de forma efectiva la legalidad del uso de la fuerza de los efectivos del orden, como la PNP, pues la ausencia de investigaciones serias, cuando existe un abuso del uso de la fuerza, tiende a favorecer las acciones contrarias a los derechos humanos, pudiendo incluso verse comprometida la responsabilidad internacional del Estado.

El Estado peruano transgrede los principios del uso de la fuerza a través del contenido y ejecución de los convenios de servicio policial extraordinario. Esto se produce cuando, el efectivo policial que brinda servicio policial extraordinario, en cumplimiento del convenio, utiliza el uniforme y armamento reglamentario asignado por la PNP. En este caso, la PNP trasgrede el principio de legalidad, ya que en el ordenamiento jurídico peruano no existe una norma que regule el uso de la fuerza preventiva para brindar servicios policiales extraordinarios en beneficio de empresas extractivas.

Esta situación se agrava en contextos de conflictos sociales, debido a que no existen protocolos y/o procedimientos para que el efectivo policial que brinda servicio policial extraordinario se desvincule de su relación con las empresas extractivas y priorice

la protección, y ayuda a las personas y comunidad. Si bien es cierto, la sexta disposición complementaria señala que “[l]a celebración y cumplimiento de dichos convenios no deberá afectar la continuidad de la función policial durante las veinticuatro horas del día, todos los días del año, así como el cumplimiento cabal de su finalidad”⁷⁵, la realidad dista mucho de lo establecido en la norma, ya que existen graves denuncias de defensoras y defensores de derechos humanos que han sido objeto de detenciones arbitrarias y hostigamiento por efectivos policiales en el marco de la ejecución de los convenios de servicio policial extraordinario y conflictos sociales.

Por otra parte, también se ha identificado que los convenios de servicio policial extraordinario transgreden el principio de necesidad y proporcionalidad, ya que no existe un procedimiento para evaluar la necesidad del uso de la fuerza preventivo antes de la suscripción de los convenios de servicio policial extraordinario.

En consecuencia, se puede advertir que el Estado peruano ha establecido normas y creados convenios de servicio policial extraordinario para asegurar el normal desarrollo de los proyectos extractivos, donde principalmente habitan pueblos indígenas y comunidades campesinas, desconociendo sus obligaciones internacionales, en materia de seguridad ciudadana.

iv. La institucionalidad pública como herramienta para deslegitimar la defensa de derechos humanos

Los convenios de servicio policial extraordinario han significado la deslegitimación de la función policial, ya que, la percepción de la población con respecto a la autoridad varía significativamente, pues ya no se trata de la autoridad que vela por el cumplimiento de la ley y el bien común, sino de agentes de seguridad privada.

La tendencia hacia la privatización de la seguridad ciudadana, desdibuja la frontera ente lo público y lo privado, y crea una “zona gris” entre los servicios públicos del Estado y las empresas extractivas. Esta relación se fortalece con el pago de las empresas extractivas a favor de la Policía Nacional del Perú y el efectivo policial que brinda el servicio policial extraordinario.

⁷²Los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por funcionarios y encargados de hacer cumplir la ley, fue adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en 1990. Estos principios están fundamentados en la idea de seguridad poblacional y garantía de no violación de la cláusula del Estado Constitucional de Derecho. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>

⁷³ Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx>

⁷⁴ Corte IDH. Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. 5 de julio de 2006. Párr. 66.

⁷⁵ Ley General de la Policía Nacional del Perú, Op. Cit.

Sobre lo anterior, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la administración pública ha señalado que, de acuerdo al principio de “(..) objetividad, fundamento de los principios de imparcialidad e independencia, las autoridades y funcionarios, así como todas las personas al servicio de la Administración Pública, deberán abstenerse de toda actuación (..) que ocasione trato preferente por cualquier motivo, actuando siempre en función del servicio objetivo al interés general (..)”⁷⁶. Es decir, cualquier acto del funcionario público que provoque un trato preferente, transgrede el principio de imparcialidad de la función pública y a su vez, genera un impacto negativo en los derechos humanos. En este caso, por ejemplo, se produce cuando el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú autorizan la suscripción de convenios de servicio policial extraordinarios, lo cual genera seguridad privada preferente para las empresas extractivas, en comparación con la seguridad ciudadana que poseen los ciudadanos.

Esta dinámica no solo es responsabilidad del Estados sino también de las empresas. Así, la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Informe sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales⁷⁷, ha desarrollado tres conceptos importantes para identificar y determinar la responsabilidad de las empresas, los cuales son: la “esfera de influencia”, “complicidad” y “diligencia debida”. El primero, la esfera de la influencia “(..) denota dos tipos muy diferentes de influencia: el primero es el impacto, es decir cuando las actividades o relaciones de la empresa causan un perjuicio a los derechos humanos; el segundo es cuál es la influencia que la empresa pueda tener sobre actores que causan el perjuicio”⁷⁸. El segundo, la complicidad “(..) se refiere a la participación indirecta de las empresas en abusos de derechos humanos, cuando el perjuicio efectivo lo comete otra parte, incluidos los gobiernos y los actores no estatales”⁷⁹. Y el tercero, la debida diligencia se refiere a “las medidas que debe tomar una empresa para tener conocimiento, prevenir y responder a los efectos

negativos sobre los derechos humanos”⁸⁰.

En este caso, el nivel de influencia se evidencia cuando, el Estado peruano autoriza el servicio policial extraordinario a favor de las empresas extractivas a cambio de una entrega económica que beneficia en forma directa a la Policía Nacional del Perú y el efectivo policial, aun cuando esto genera un inadecuado uso de la fuerza pública en las zonas de influencia directa e indirecta de los proyectos extractivos. Adicionalmente, el Estado deja de cumplir su obligación de garantizar los derechos humanos de las poblaciones que se encuentran en una situación de vulnerabilidad⁸¹.

El nivel de complicidad entre el Estado peruano y las empresas extractivas se ha develado cuando los defensores de derechos humanos empezaron a denunciar la transgresión de derechos humanos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas que se encuentran en las zonas de influencia directa e indirecta de los proyectos extractivos, donde además existían convenios de servicio policial extraordinario vigentes.

Por ejemplo, en el 2005, un grupo de campesinos que se movilizaba contra el proyecto minero Río Blanco fueron atacados por efectivos policiales -que brindaban servicio policial extraordinario para la empresa- y agentes de seguridad privada Forza. Alrededor de 28 dirigentes fueron detenidos y conducidos hasta el interior de la mina, donde fueron torturados y vejados durante 3 días. En 2008, una fuente anónima entregó un grupo de fotografías, donde se observaba a efectivos policiales torturando a los detenidos. Los ataron, colocaron sacos sobre sus cabezas y obligaron a caminar descalzos; los despojaron completa o parcialmente de sus ropas, los golpearon brutalmente, los torturaron, les rociaron gas lacrimógeno y se les negó comida y agua. Un campesino no sobrevivió. Dos mujeres denunciaron que fueron víctimas de abuso sexual. Después de tres días de tortura y en cautiverio, los campesinos fueron dejados en libertad y acusados de terrorismo⁸².

76 Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, Op. Cit. Pág 8.

77 Informe N. ° A/HRC/8/5 influencia, “Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, Jhon Ruggie”, 7 de abril de 2008, pág. 21. El informe también señala que “(..) las empresas tienen que ocuparse de sus efectos sobre los trabajadores y las comunidades circundantes” y, además, sobre los impactos que se generen lejos de la fuente. “Por tanto, no es la proximidad lo que determina si su efecto sobre los derechos humanos cae dentro de la obligación de respetarlos, sino más bien las actividades y las relaciones de la red de la empresa”.

Disponible en: https://observatoriorsc.org/wp-content/uploads/2013/11/Proteger_respetar_remediar_abril2008.pdf

78 Ibidem. párr. 68.

79 Ibidem. párr. 73

80 Ibidem. Párr. 56

81 La Constitución Política del Perú, artículo 44° establece que “[s]on deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de la amenaza contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”.

82 La Criminalización de la Protesta Social y El Caso Majaz Ver,

Disponible en: https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/La%20Criminalizaci%C3%B3n%20de%20la%20Protesta%20y%20



Máxima Acuña frente al Palacio de Justicia de Lima, una de las tantas veces que se ha presentado ante tribunales exigiendo justicia.

Las empresas extractivas no han dado muestras de haber realizado acciones para prevenir los efectos negativos a los derechos humanos, ya que aún existen muchas denuncias de hostigamiento y persecución a defensores de derechos humanos a consecuencia de su opinión distinta al modelo económico extractivista. Por ejemplo, se ha reportado constantes intentos de desalojo y amenazas de muerte contra la defensora de derechos humanos Sra. Máxima Acuña de Chaupe y su familia. Uno de ellos se produjo “(...) la mañana del 4 de febrero de 2014, [donde] 18 agentes de la División de Operativos Especiales de la Policía Nacional de Perú (DINOES) entraron en la propiedad de la defensora de derechos humanos la Sra. Máxima Acuña de Chaupe en Tragadero Grande con el fin de paralizar sus cultivos y desalojar a todos aquellos presentes. El 30 de enero de 2014, la defensora había recibido una llamada amenazante”⁸³. Este tipo de casos se han reportado continuamente en diversas regiones del país donde se encuentran vigentes los convenios de servicio policial extraordinario⁸⁴.

Por último, es importante mencionar que desde el 2015 se ha identificado que el Estado peruano aparentemente utiliza el Estado de Emergencia para asegurar el normal desarrollo de las actividades extractivas, aún cuando esto signifique limitar los derechos relativos a la libertad de los pobladores que viven en las zonas de influencia directa e indirecta de los proyectos extractivos. Es decir, en estos contextos, la PNP debe cumplir doble función; el primero, prestar servicio policial extraordinario a favor de la empresa minera y el segundo, restablece la paz y/o el orden interno por disposición del Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia.

En la práctica esto genera conflictos de intereses en la Policía Nacional del Perú, lo cual se evidencia en su poca imparcialidad al momento de atender conflictos sociales ocurridos en las zonas de influencia directa e indirecta de los proyectos extractivos.

Lo anterior, responde a los constantes Estados de Emergencia utilizados por el gobierno en los lugares donde existen convenios de servicio policial

el%20Caso%20Majaz_o.pdf

83 Front Line Defenders, Historia del Caso: Máxima Acuña de Chaupe.

Disponible en: <https://www.frontlinedefenders.org/es/case/historia-del-caso-m%C3%A1xima-acu%C3%B1a-de-chaupe>

84 Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, criminalización de la protesta, observatorio de casos.

Disponible en: <http://criminalizaciondelaprotesta.pe>

extraordinarios vigentes, lo cual ha generado constantes denuncias de falta de imparcialidad en la función policial. Por ejemplo, el 16 de agosto del 2017 el gobierno decidió decreta en Estados de Emergencia de los distritos de Chalhuanahuacho, Haqira y Maras, de la provincia de Cotabambas (Apurímac), zonas de influencia directa e indirecta del proyecto Las Bambas. Esta decisión fue sostenida con el informe N° 021-2017-VII-MACREGPOL/SECEJE, elaborado y firmado el director VII-Macro Región Policial Cusco Apurímac, quien, a su vez, ejercía la labor de coordinador de la ejecución y cumplimiento del convenio de servicio policial extraordinario entre la Policía Nacional del Perú y Las Bambas 2017-2019. Es decir, una misma persona resguarda dos intereses opuestos entre sí⁸⁵.

Todo lo anterior, revela que los convenios de servicio policial extraordinario, fueron y son, aparentemente, un mecanismo utilizado por el Estado para salvaguardar el normal desarrollo de los proyectos extractivos en beneficio de las empresas extractivas. Lo cual, a su vez, deja entre ver una aparente influencia, complicidad y falta de debida diligencia del Estado y las empresas en materia de derechos humanos.

85 Declaran Estado de Emergencia en los distritos de Chalhuanahuacho, Haqira y Mara, provincia de Cotabambas del departamento de Apurímac Decreto Supremo N° 085-2017-PCM.
Disponible en : <http://www.osterlingfirm.com/documentos/webma/normas/DS-85-2017-PCM.pdf>



4. Conclusiones

La sistematización y análisis de los convenios para la prestación de servicios policiales extraordinarios, así como del marco legal que los consiente, nos permite llegar a las siguientes conclusiones:

- El Estado peruano desconoce sus obligaciones internacionales contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la CADH, en tanto que, los convenios de servicio policial extraordinario perturban el pleno ejercicio de los derechos y libertades de las personas que habitan en las zonas de influencia directa e indirecta de los proyectos extractivos. Esto devela una falta de adecuación de las normas internas a la luz de la CADH, lo cual agrava la situación de vulnerabilidad del pleno ejercicio de derechos.
- Los convenios para la prestación de servicios policiales extraordinarios son inconstitucionales e inconvencionales. También lo son la Sexta Disposición Complementaria de la Ley de la Policía Nacional del Perú y las demás normas que consienten la suscripción de los convenios. Esto, pues su diseño y aplicación amenazan
- derechos humanos, reconocidos a nivel interno e internacional, así como la propia función policial. Es así como se quiebran los valores y principios de un Estado democrático y constitucional de Derecho, así como las bases del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- En efecto, los convenios deslegitiman la función policial. Las razones son múltiples, pues para empezar representan la privatización de la función policial, que se ve desnaturalizada y orientada a la protección de intereses corporativos en vez de los de la colectividad. Esta situación se gráfica, por ejemplo, en el uso inadecuado de los símbolos y distintivos policiales (uniforme y armamento), lo que afecta la identidad institucional y la percepción ciudadana.
- Asimismo, los convenios se han convertido en una herramienta ilegítima contra la movilización social y en particular contra la protesta. Estos hacen parte de un marco institucional creado a favor de las empresas, que además devienen en un clima

de tensión y violencia. No es casual que muchas de las violaciones a los derechos humanos durante los últimos años en un contexto de elevada conflictividad socioambiental hayan ocurrido en regiones como Cajamarca, Cusco, Puno, Apurímac y Arequipa, en zonas tradicionalmente mineras o hidrocarburíferas.

- Del análisis cuantitativo de 138 convenios, suscritos por la Policía Nacional y empresas extractivas, se han identificado casos de posibles conflictos de interés, especialmente en las autoridades policiales. Esto les resta autonomía e imparcialidad y deslegitima la función policial a cambio de favorecer intereses personales.
- Los convenios tienen por objeto proteger el patrimonio e intereses económicos de las empresas extractivas. El problema, sin embargo, es que para ello se les otorga un trato diferenciado y privilegiado, donde las poblaciones locales sufren

las consecuencias y el costo social cuando ocurren violaciones a los derechos humanos por el abuso de la fuerza policial.

- También se detectó que la cantidad de efectivos policiales para los convenios y su situación laboral no son delimitadas por convenios, sino por la capacidad económica de la empresa, pues son ellos quienes pueden discrecionalmente incrementar la cantidad de efectivos policiales a su disposición.
- Por último, los convenios quiebran las obligaciones que deben asumir también las empresas, muchas de ellas multinacionales, en el marco de la responsabilidad social empresarial y el Derecho Internacional. La protección de sus instalaciones y personal pueden conseguirse sin recurrir a la Policía Nacional, a fin de garantizar un clima de paz y una relación respetuosa con las poblaciones locales.

5. Recomendaciones

Para el Estado:

- Resolver los convenios suscritos por la Policía Nacional del Perú y empresas extractivas en todo el país y actualmente vigentes, así como desistirse de celebrar nuevos convenios.
- Modificar el Ley General de la Policía Nacional del Perú (Decreto Legislativo N° 1267), en particular su Sexta Disposición Complementaria, a fin de excluir a las empresas extractivas de la protección que ofrece la Policía Nacional a particulares en virtud de convenios para la prestación de servicios extraordinarios. Igualmente, hacer modificaciones en el Decreto Supremo N° 003-2017-IN para este propósito.
- Crear una Comisión Multisectorial para la elaboración de un informe independiente que documente las consecuencias producidas por la ejecución de convenios entre la Policía Nacional y empresas extractivas durante las últimas décadas, especialmente en contextos de conflictividad social. Esta Comisión debiera estar integrada por la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo, representantes de los gobiernos subnacionales y de la sociedad civil, y regirse por los enfoques de derechos humanos, interculturalidad y género.
- Generar una política pública intersectorial para prevenir la persecución, hostigamiento y criminalización de defensores de derechos humanos en el marco de las labores policiales

realizadas en zonas de influencia de proyectos extractivos.

Para la sociedad civil:

- Hacer seguimiento a la suscripción y ejecución de los convenios de servicios policiales extraordinarios suscritos por la Policía Nacional y las empresas extractivas a lo largo del país, mediante mecanismos de reporte y denuncia.
- Continuar el trabajo de denuncia pública y legal de las violaciones a derechos humanos realizadas por efectivos policiales que se encuentren en el marco de convenios con empresas extractivas.
- Crear un registro alternativo de violaciones de derechos humanos cometidos por efectivos

policiales en el marco de la ejecución de convenios con empresas extractivas, mantenerlo actualizado –abierto a nueva información– y en formato digital.

- Para las empresas extractivas:
- Resolver los convenios suscritos con la Policía Nacional del Perú y actualmente vigentes, así como desistirse de celebrar nuevos convenios. Para esto, deben realizarlo a través de sus empresas contratistas.
- Incorporar personal capacitado en asuntos relativos a derechos humanos para la gestión de posibles conflictos sociales, especialmente en sus oficinas de Relaciones Comunitarias y Responsabilidad Social Empresarial.

Informe: Convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú. Análisis de las relaciones que permiten la violación de los derechos humanos y quiebran los principios del Estado democrático de Derecho.

Este informe se terminó de imprimir en el año 2019, en la ciudad de Lima, Perú.



