

Seguridad y Derechos Humanos

Insumos para la construcción del diagnóstico y línea de base del primer Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Perú



Embajada Británica
Lima

DCAF Centro de Ginebra para
la Gobernanza del
Sector de Seguridad



IDEHPUCP

Seguridad y Derechos Humanos

Insumos para la construcción del diagnóstico y línea de base del primer Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Perú



Embajada Británica
Lima

DCAF Centro de Ginebra para
la Gobernanza del
Sector de Seguridad



IDEHPUCP

Seguridad y derechos humanos: insumos para la construcción del diagnóstico y la línea de base del primer Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos de Perú

Coordinador: Bruce Barnaby Rubio

Investigadoras: Claudia Lovón Benavente y Génesis Vargas Canales

Asistentes de investigación: Gabriela Ramos Traverso, Alexander Benites Alvarado y Yazmine Ruiz Ramos

Primera edición: setiembre de 2021

© Pontificia Universidad Católica del Perú, 2021

Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP)

Calle Tomás Ramsey, 925, Lima 17 - Perú

Teléfono: (51 1) 626-2000, anexos: 7500 - 7501

ideh@pucp.edu.pe

<http://idehpucp.pucp.edu.pe>

Corrección de estilo: Rocío Reátegui

Diseño y diagramación: Camila Bustamante

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción de este documento por cualquier medio, siempre y cuando se haga referencia a la fuente bibliográfica.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 202110798

ISBN: 978-612-4474-22-4

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIACIONES	5
PRESENTACIÓN	7
PARTE 1. USO DE LA FUERZA EN EL CONTEXTO DE PROTESTAS SOCIALES Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS EXTRAORDINARIOS DE LA POLICÍA	9
INTRODUCCIÓN	11
1. INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES Y NACIONALES SOBRE EL USO DE LA FUERZA Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EXTRAORDINARIOS DE LA POLICÍA	16
1.1 Estándares internacionales aplicables	16
1.2 Marco jurídico nacional	23
2. NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LAS EMPRESAS Y LOS DERECHOS HUMANOS	28
2.1. El deber de proteger del Estado	28
2.2. Acceso a recursos/remedios y reparación de violaciones de derechos humanos	51
3. BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS	60
3.1. A nivel estatal	60
3.2. A nivel empresarial	60
4. CONCLUSIONES GENERALES	61
PARTE 2. SEGURIDAD PRIVADA	63
INTRODUCCIÓN	65
1. INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES Y NACIONALES SOBRE SEGURIDAD PRIVADA	69
1.1. Estándares internacionales aplicables al sector seguridad privada	69
1.2. Marco jurídico nacional del sector seguridad privada	71

2. NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LAS EMPRESAS Y LOS DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON LAS NORMAS, POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DEL SECTOR SEGURIDAD PRIVADA EN PERÚ	73
2.1. El deber de proteger del Estado en el marco de las actividades de seguridad privada	73
2.2. Responsabilidad de respetar y compromisos empresariales en el sector seguridad privada	104
2.3. Acceso a recursos/remedios y reparación para violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades de seguridad privada	109
3. BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS	118
3.1. A nivel estatal	118
3.2. A nivel empresarial	119
4. CONCLUSIONES GENERALES	120
BIBLIOGRAFÍA	122
ANEXOS	128
ANEXO 1. Cuadro de entrevistas realizadas en el marco de la investigación	128
ANEXO 2. Los principios de uso de la fuerza según los estándares internacionales y el marco jurídico nacional	129

SIGLAS Y ABREVIACIONES

CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Código de Conducta	Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DCAF	Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIHR	Instituto Danés de Derechos Humanos
EPS	Empresas de seguridad privada
FEHCL	Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley
FDM	Foro del Documento de Montreux
FE. AA.	Fuerzas Armadas
ICoC	Código Internacional de Conducta para Proveedores de Seguridad Privada
IDEHPUCP	Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú
MININTER	Ministerio del Interior
MINJUSDH	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

OPS	Operadores de seguridad privada
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PNA	Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos
PNDH	Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021
PNP	Policía Nacional del Perú
Principios Básicos	Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley
Principios Rectores	Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos
Principios Voluntarios	Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos
PSP	Proveedores de seguridad privada
REDESCA	Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la CIDH
SIDH	Sistema interamericano de derechos humanos
SUDH	Sistema universal de derechos humanos
SUCAMEC	Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil
UNLIREC	Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe

PRESENTACIÓN

En el 2018, a través de su tercer Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH), el Estado peruano se comprometió a elaborar un Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA). Con esa finalidad, se comenzó a desarrollar un diagnóstico y una línea de base que permitiera conocer la situación actual en el país de distintos temas de derechos humanos vinculados al sector empresarial. Para ello, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), entidad encargada de liderar el proceso, solicitó apoyo técnico de tres universidades para elaborar insumos que facilitaran la construcción del diagnóstico y de la línea de base, la cual estaría en última instancia a su cargo.

Una de esas universidades fue la Pontificia Universidad Católica del Perú, a través de su Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP), al cual se asignó tres temas vinculados a seguridad y derechos humanos. Así, por un lado, se le encargó analizar el uso de la fuerza en contextos de protestas sociales y la prestación de servicios extraordinarios de la policía; y, por otro, la seguridad privada. Los dos primeros temas resultaban de relevancia para el plan, pues —al momento de iniciar el proceso de elaboración del PNA— acababan de ser objeto de observaciones y recomendaciones por parte del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas (GTEDH) en un informe emitido tras su visita a Perú en el 2017. Mientras tanto, el constante crecimiento del sector de seguridad privada en el país durante los últimos veinte años obligaba a abordar dicha temática en el plan.

Siguiendo esa línea, esta publicación se divide en dos partes: la primera parte se encuentra dedicada a analizar el uso de la fuerza en contextos de protestas sociales y la prestación de servicios extraordinarios de la policía, y la segunda parte se ocupa de la seguridad privada. En ambas secciones, el eje central son los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (Principios Rectores) y las herramientas que se han desarrollado para determinar el estado de su implementación. La metodología utilizada se explica con detalle en cada sección, aunque en líneas generales puede señalarse que, en cada parte, se responden preguntas guía que han sido tomadas y adaptadas de matrices elaboradas por instituciones especializadas en empresas y derechos humanos para la construcción de diagnósticos y líneas de base del PNA. Para responder a estas interrogantes, se ha realizado una extensa revisión documental, la cual ha sido complementada con entrevistas semiestructuradas a actores clave.

Los insumos que se presentan son una actualización de los dos documentos entregados por el IDEHPUCP al MINJUSDH entre mayo y septiembre de 2020. La actualización realizada incorpora los aportes que distintos actores hicieron llegar a través de las reuniones de trabajo o mesas multiactor organizadas en el marco del proceso de elaboración del PNA; no obstante, no constituye la versión final del diagnóstico y de la línea de base del PNA, la cual, como se señaló, es responsabilidad del MINJUSDH.

De este modo, esta investigación constituye un diagnóstico sobre la normativa, las políticas y las prácticas en materia de seguridad y derechos humanos en el Perú, que tuvo como objetivo contribuir en el proceso de elaboración del PNA, el cual se aprobó en junio de 2021 mediante el Decreto Supremo 009-2021-JUS e incluyó dos acciones sobre la materia. La elaboración de este trabajo fue financiada por la Embajada de Reino Unido, y su impresión fue posible gracias al apoyo del Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad (DCAF). El contenido y las opiniones expresadas en la publicación no reflejan necesariamente la posición de estas instituciones sobre los temas objeto del diagnóstico.

PARTE 1

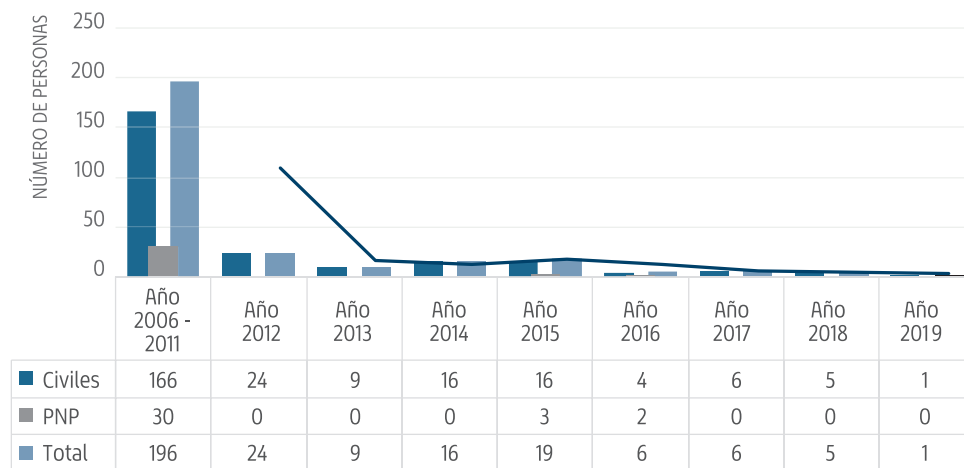
**USO DE LA FUERZA EN EL
CONTEXTO DE PROTESTAS
SOCIALES** Y PRESTACIÓN DE
SERVICIOS EXTRAORDINARIOS
DE LA POLICÍA

INTRODUCCIÓN

Esta sección aborda dos temas que vienen llamando la atención a nivel internacional de distintos órganos de derechos humanos y que se encuentran, de una u otra manera, vinculados a las actividades del sector empresarial en el Perú. Se trata, por un lado, del uso de la fuerza de agentes de seguridad del Estado en el contexto de protestas sociales; y, por otro, de la prestación de servicios extraordinarios de la policía a las empresas.

La atención e incluso preocupación que ha suscitado en estos órganos el primero de estos temas no resulta extraña si se toma en cuenta la elevada cifra de conflictos sociales que existe en nuestro país, que lamentablemente en muchos casos ha tenido como consecuencia que varias personas resulten muertas o heridas. En efecto, según el Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, entre el 2006 y el 2019, 282 personas murieron en conflictos sociales, de las cuales 247 fueron civiles (88 %); y 35, efectivos de la Policía Nacional del Perú (PNP) (12 %). Al respecto, cabe notar que el 66 % de fallecidos se produjo en los primeros seis años (2006-2011); mientras que, en los últimos cinco años (2015-2019), este porcentaje se redujo al 12 %.¹

Gráfico 1. Número total de personas muertas en conflictos sociales (2006-2019)

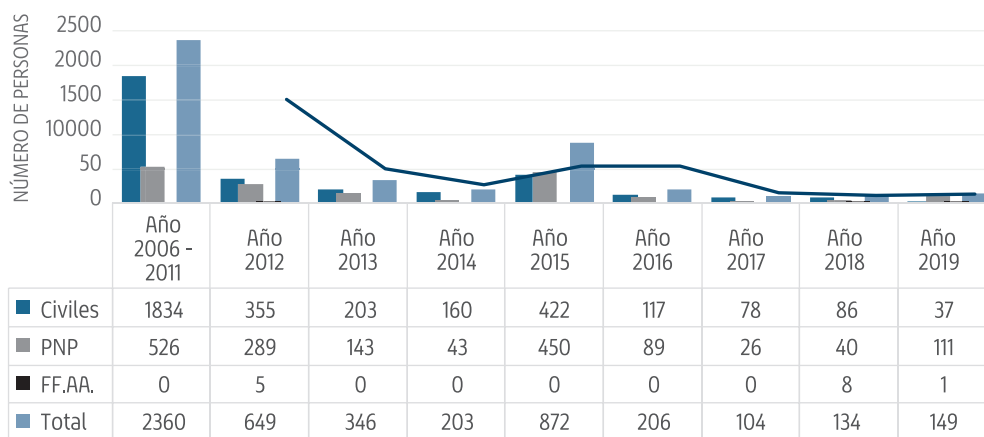


Fuente: Defensoría del Pueblo. Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales.
Elaboración propia

¹ Observación aportada por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) en el marco del proceso de elaboración del PNA.

Por su parte, en ese mismo período, 5023 personas resultaron heridas en conflictos sociales, de las cuales 3292 fueron civiles (66 %); 1717, efectivos de la PNP (34 %); y 14, agentes de las Fuerzas Armadas (FF. AA.). Al igual que en el caso de las personas fallecidas, el mayor porcentaje de personas que resultaron heridas (47 %) en este contexto se produjo en los primeros seis años aÑalizados (2006-2011); mientras que, en los últimos años (2015-2019), este porcentaje fue de 29 %.² En ese sentido, en los Gráficos 1 y 2 se puede apreciar que las cifras han ido disminuyendo con el paso de los años, aunque en el caso de personas heridas ha existido un ligero aumento en los últimos dos años. En relación con este tema, cabe señalar que otros registros dan cuenta de cifras diferentes. Por ejemplo, según la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), entre el 2002 y el 2020, 159 personas habrían muerto en enfrentamientos con la policía en protestas sociales.³ Asimismo, entre el 2015 —año en el que se aprobó la norma que regula el uso de la fuerza por parte de la PNP— y abril de 2018, 11 personas habrían fallecido en esas circunstancias.⁴ La cantidad de personas muertas y heridas llama a reflexionar sobre el uso de la fuerza en estas circunstancias.

Gráfico 2. Número total de personas heridas en conflictos sociales (2006-2019)



Fuente: Defensoría del Pueblo. Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales. Elaboración propia

2 lb.

3 Convoca. *En 18 años, 159 personas murieron en protestas sociales y ningún policía acusado recibió sanción*. 7 de diciembre de 2020. <<https://convoca.pe/agenda-propia/en-ocho-anos-159-personas-murieron-en-protestas-sociales-y-ningun-policia-acusado>>.

4 CNDDHH. *Uso de la fuerza y defensores indígenas en el Perú. Informe alternativo a los informes periódicos 22 y 23 presentados por el Perú con ocasión del 95 periodo de sesiones de CERD*. 19 de abril de 2018. <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fPER%2f30825&Lang=en>.

En cuanto al segundo tema, en paralelo a la atención que ha tenido a nivel internacional, la existencia de los convenios que permiten que policías presten de forma voluntaria servicios a las empresas cuando se encuentren de vacaciones, permiso o franco y el marco normativo que sostiene esta práctica vienen siendo duramente criticados por organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional. Uno de los puntos cuestionados es la falta de claridad sobre la cantidad total de convenios que se han firmado.⁵ Al respecto, cabe señalar que en los últimos años ha habido avances sobre este tema con la publicación de los convenios en las páginas web de las instituciones del sector competente.⁶

En efecto, en el marco de esta investigación, tras una revisión de las páginas web del Ministerio del Interior (MININTER)⁷ y de la PNP,⁸ se identificó⁹ que entre el 2017 y marzo de 2021 se firmaron 103 convenios interinstitucionales correspondientes a la modalidad de servicios policiales extraordinarios,¹⁰ de los cuales 35 fueron pactos con instituciones públicas (34 %) y 68 con instituciones privadas (66 %). Entre estos últimos, 46 fueron firmados con entidades de carácter extractivo (67,6 %); mientras que los 22 restantes fueron suscritos con entidades de carácter no extractivo (32,4 %). Las situaciones que justificaron la realización de estos convenios corresponden en su mayoría a la atención de seguridad externa de instalaciones vinculadas con la explotación o el transporte de recursos naturales (45 convenios), la colaboración con otras entidades del Estado (22 convenios), la colaboración con entidades privadas que prestan servicios públicos (15 convenios) y la atención de necesidades adicionales de Gobiernos regionales o locales respecto de la asignación regular que reciben por actividades de patrullaje integrado (12 convenios).¹¹

5 Earth Rights International (ERI), Instituto de Defensa Legal (IDL) y Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH). *Informe. Convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú. Análisis de las relaciones que permiten la violación de derechos humanos y quiebran los principios del Estado democrático de Derecho*. Lima: ERI, IDL y CNDDHH, 2019, p. 8.

6 Observación aportada por la SNMPE en el marco del proceso de elaboración del PNA.

7 Disponible en <<https://www.mininter.gob.pe/content/convenios-interinstitucionales-vigentes>>.

8 Disponible en <<https://www.policia.gob.pe/Direccion/conveniossubcomgen>>.

9 Las cifras presentadas en esta sección se identificaron mediante la construcción de una base de datos original a partir de los convenios registrados en ambas páginas web, en la que se contrastaron ambas fuentes de información y se agregaron los convenios que se encontraban en un portal web y se encontraban ausentes en el otro. Solo han sido tomados en cuenta los convenios interinstitucionales a partir de febrero de 2017, mes en el que entró en vigencia el Decreto Supremo 003-2017-IN, que como se verá es una de las principales normas que regula el tema. Para identificar los tipos de convenios, en la mayoría de los casos se tomó como referencia la información incluida en la cláusula 1.3 de los convenios o en el texto de la resolución ministerial. En los casos en los que esta información no se incluyó, se tomó como referencia el tipo de actividad realizada por la institución con la que se suscribió el convenio. Solo en el caso de una minera, se consideró como causal una distinta a la señalada en el convenio por la descripción de los servicios que este hacía.

10 39 convenios en 2017, 21 convenios en 2018, 30 convenios en 2019 y 13 convenios en 2020. En este conteo no se tomaron en cuenta dos documentos encontrados en la página web de la PNP bajo el título «Convenios», pero que tenían los enlaces rotos. Sí se consideraron 2 convenios con enlaces rotos, pero que se ubicaron en otras páginas web; 1 convenio con enlace roto que no se ubicó en otras páginas web, pero al que una adenda hacía referencia; y 1 convenio que no figuraba en estas páginas web, pero que se ubicó igualmente gracias a una adenda.

11 Cabe señalar que, aunque estos últimos tres supuestos suponen situaciones distintas, normativamente se encuentran en una sola causal de justificación de servicios policiales extraordinarios.

Gráfico 3. Situaciones que justificaron la suscripción de convenios de servicios policiales extraordinarios 2017-2020



Fuente: MININTER y PNP
Elaboración propia

Adicionalmente, se identificó que en ese mismo periodo se habían suscrito 45 adendas que modifican 39 convenios firmados entre el 2017 y el 2020.¹² Del mismo modo, se encontró que, según estas páginas web, al 31 de marzo de 2021, 60 convenios se encuentran vigentes,¹³ de los cuales 41 corresponden a convenios firmados con entidades privadas (68 %) y 19 a convenios firmados con entidades públicas (32 %). Entre los convenios vigentes de entidades privadas, 73,17 % (30 convenios) tienen como propósito atender la seguridad externa de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o el transporte de recursos naturales, 21,95 % (9 convenios) atienden a la colaboración con entidades privadas que prestan servicios públicos por delegación del Estado, 2,44 % (1 convenio) tiene como finalidad atender la seguridad de entidades bancarias o financieras y 2,44 % (1 convenio) tiene como finalidad atender la seguridad interna y externa de locales abiertos al público. Es importante señalar que, si bien existen convenios de cooperación con diversas entidades públicas y privadas, y no solamente con empresas extractivas, esta investigación se enmarca en el caso de su impacto en relación con las protestas sociales y su relación con el uso de la fuerza por parte de la PNP.

12 20 convenios de 2017, 10 convenios de 2018, 8 convenios de 2019 y 1 de 2020.

13 Esta cifra se identificó a partir de los 34 convenios firmados entre el 2017 y el 2020 que todavía se encuentran vigentes (1 convenio de 2017, 21 convenios de 2019 y 12 convenios de 2020) y 26 adendas firmadas entre el 2019 y el 2021 (17 adendas en 2019, 8 adendas en 2020 y 1 en 2021) que amplían el plazo de convenios firmados entre el 2017 y el 2019 (18 convenios de 2017, 6 convenios de 2018 y 2 convenios de 2019).

Precisamente, la prestación de servicios extraordinarios de la policía ha llevado a que este tipo de convenios se cuestionen por vía judicial. En efecto, en la actualidad se encuentran en curso dos procesos de amparo presentados, respectivamente, para objetar los convenios con las empresas mineras Las Bambas¹⁴ y Glencore Antapacay.¹⁵ Este último caso fue admitido en el 2019 en el Tribunal Constitucional (Expediente 04289-2016-AA/TC) sin que, al momento de cierre de esta investigación, se haya emitido una decisión de fondo al respecto. Adicionalmente, ante esta instancia también se presentó un proceso de inconstitucionalidad sobre la materia (Expediente 0009-2019-PI/TC), el cual fue resuelto en el 2020 y estableció importantes pautas sobre la materia (véase la sección 1.2 de la parte 1).

En ese contexto, se busca analizar las problemáticas que suscitan los dos temas mencionados en materia de derechos humanos. Siguiendo la metodología común acordada con las demás universidades involucradas en el proceso del PNA, para el desarrollo de esta parte de la investigación se tomó como base el Kit de Herramientas sobre Planes de Acción Nacionales de Empresas y Derechos Humanos, desarrollado por el Instituto Danés de Derechos Humanos (DIHR) y la International Corporate Accountability Roundtable. Las preguntas incluidas en la matriz de dicho documento fueron traducidas y adaptadas a los dos temas de esta parte de la investigación. Al ser, en ambos casos, el actor principal involucrado parte del Estado, no se usaron las preguntas correspondientes al segundo pilar de los Principios Rectores (la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos).

En el proceso seguido para responder a las preguntas de la matriz, se realizó una búsqueda exhaustiva de la normativa del Estado peruano en materia de uso de la fuerza y de prestación de servicios extraordinarios de la policía. Adicionalmente, entre octubre de 2019 y febrero de 2020 se realizaron catorce entrevistas a actores clave del Estado, empresas y sociedad civil (véase el Anexo 1) con la finalidad de recoger información sobre ambos temas, así como las percepciones de estos actores en relación con ellos.

A continuación, se procederá a presentar los hallazgos realizados. Para ello, se introducirán primero los instrumentos normativos internacionales y nacionales usados para el análisis. Luego, se abordarán el primer y tercer pilar de los Principios Rectores para reportar las brechas existentes en su implementación a nivel legal, político y práctico en el Perú. En tercer lugar, se realizará una recopilación de las buenas prácticas identificadas en este proceso; y, finalmente, se ofrecerán las conclusiones.

14 ERI. Organización social de Cotabambas presenta demanda contra convenio entre la Policía Nacional y Minera Las Bambas. 11 de abril de 2019. <<https://earthrights.org/media/organizacion-social-cotabambas-demanda-minera-las-bambas-pnp/>>.

15 Derechos Humanos Sin Fronteras (DHSF). Tribunal Constitucional revisará los convenios que firmó la PNP y la empresa minera Glencore Antapacay. 29 de mayo de 2019. <<https://derechosinfronteras.pe/tribunal-constitucional-revisara-los-convenios-que-firmo-la-pnp-y-la-empresa-minera-glencore-antapacay/>>.

1. INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES Y NACIONALES SOBRE EL USO DE LA FUERZA Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EXTRAORDINARIOS DE LA POLICÍA

1.1 ESTÁNDARES INTERNACIONALES APLICABLES

A nivel internacional, no existe un tratado que regule de forma específica el uso de la fuerza por parte de agentes estatales. Sin embargo, existen dos instrumentos de *soft law* que, como se explicará, se han usado para dotar de contenido a ciertas disposiciones de tratados de derechos humanos.¹⁶ Se trata, por un lado, del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Código de Conducta);¹⁷ y, por otro, de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Principios Básicos).¹⁸

El Código de Conducta se adoptó mediante la resolución 34/169 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979. En su primer artículo establece que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (FEHCL) deben cumplir «en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión». Al respecto, precisa que la expresión «funcionarios encargados de hacer cumplir la ley» incluye a todos los agentes que ejercen la función de policía, incluido el personal militar cuando ejerza esa tarea.¹⁹ Otra de sus disposiciones importantes se encuentra en el tercer artículo, que prevé que los FEHCL solo pueden hacer uso de la fuerza «cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiere el desempeño de sus tareas». Además, el quinto artículo prohíbe que los FEHCL cometan actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.

16 Entendemos por *soft law* a los instrumentos jurídicos no vinculantes; mientras que los tratados son los instrumentos jurídicos vinculantes.

17 Disponible en <<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>>.

18 Disponibles en <<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>>.

19 Incisos a) y b) del comentario al artículo 1 del Código de Conducta.

Por su parte, los Principios Básicos fueron adoptados en 1990 durante el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Parten de la definición de FECHL establecida en el Código de Conducta y establecen una serie de consideraciones sobre el uso de la fuerza. Quizá, entre ellas, las más importantes para el primer tema que concierne a esta parte de la investigación son aquellas establecidas en la sección sobre la actuación de FEHCL en caso de reuniones ilícitas. En dicha sección se establece que «[a] dispersar reuniones ilícitas pero no violentas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley evitarán el empleo de la fuerza o si, no es posible, lo limitarán al mínimo necesario».²⁰

Asimismo, se indica que, en caso de reuniones violentas, los FEHCL «[...] podrán utilizar armas de fuego cuando no se puedan utilizar medios menos peligrosos y únicamente en la mínima medida necesaria. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se abstendrán de emplear las armas de fuego en esos casos, salvo en las circunstancias previstas en el principio 9».²¹ Este último principio dispone que los FEHCL solo podrán emplear armas de fuego «en defensa propia o de otras personas, en caso de peligro inminente de muerte o lesiones graves, o con el propósito de evitar la comisión de un delito particularmente grave que entrañe una seria amenaza para la vida, o con el objeto de detener a una persona que represente ese peligro y oponga resistencia a su autoridad, o para impedir su fuga, y solo en caso de que resulten insuficientes medidas menos extremas para lograr dichos objetivos».²²

Como se señaló, ambos instrumentos se han usado para dotar de contenido a los tratados de derechos humanos y, más específicamente, a las obligaciones derivadas de los derechos a la vida y a la integridad personal. En el caso del Sistema interamericano de derechos humanos (SIDH),²³ ello se refleja en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).²⁴ En el 2018, la Corte IDH se pronunció sobre el uso de la fuerza en el contexto de protestas en el caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*. No se trata del primer caso en el que desarrolla estándares sobre uso de la fuerza,²⁵ pero sí del más reciente y del primero en el que aborda este tema en el marco de una protesta.

20 Principio Básico 13.

21 Principio Básico 14.

22 Principio Básico 9.

23 En el SIDH, los derechos a la vida y a la integridad personal se encuentran reconocidos en los artículos 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

24 La jurisprudencia de la Corte IDH es relevante para el Perú en virtud del control de convencionalidad. Además, el Código Procesal Constitucional establece que las decisiones de tribunales internacionales de derechos humanos, como la Corte IDH, son parámetro de interpretación de los derechos constitucionales.

25 Véase, por ejemplo, Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 17 de abril de 2015. Serie C No. 292, párr. 257 y ss.; *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281, párr. 122 y ss.; *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 78 y ss.

En el caso en cuestión, la Corte IDH reiteró varios estándares que había establecido previamente. Así, por ejemplo, señaló que los Estados tienen la obligación de garantizar la seguridad y mantener el orden público; para lo cual, en caso de que sea necesario, pueden emplear la fuerza.²⁶ De igual forma, tras hacer referencia a los Principios Básicos relativos a las reuniones ilícitas, subrayó que, al momento de actuar, los agentes estatales deben distinguir entre las personas que suponen «[...] una amenaza inminente de muerte o lesión grave, y aquellas personas que no presentan amenaza, y usar la fuerza solo contra las primeras».²⁷

Asimismo, indicó que los Estados tienen entre sus obligaciones específicas sobre el uso de la fuerza: «(i) regular adecuadamente su aplicación, mediante un marco normativo claro y efectivo; (ii) capacitar y entrenar a sus cuerpos de seguridad sobre los principios y normas de protección de los derechos humanos, los límites y las condiciones a los que debe estar sometido toda circunstancia de uso de la fuerza, y (iii) establecer mecanismos adecuados de control y verificación de la legitimidad del uso de la fuerza».²⁸

Finalmente, basándose en los Principios Básicos, estableció que cuando se haga uso de la fuerza se debe cumplir con los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, y precisó que en aplicación de este último principio corresponde hacer un uso diferenciado y progresivo de la fuerza.²⁹ En cuanto a la relación de este tema con el derecho a la reunión, la Corte IDH señaló que correspondía a los Estados demostrar que habían adoptado «[...] las medidas estrictamente necesarias y proporcionales para controlar el riesgo percibido al orden público o a los derechos de las personas, sin restringir o violentar innecesariamente el derecho a la reunión pacífica de las demás personas».³⁰

Por otra parte, la Corte IDH también cuenta con jurisprudencia sobre la participación de las FF. AA. en el mantenimiento del orden público. En efecto, tanto en el caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela* como en el caso *Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador* ha señalado que esta se debe limitar lo más posible, ya que «[...] el entrenamiento que reciben [las FF. AA.] está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales».³¹

26 Corte IDH. *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 159.

27 *Ib.*, párr. 160.

28 *Ib.*, párr. 161.

29 *Ib.*, párr. 162.

30 *Ib.*, párr. 167.

31 Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78; y *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 51.

De esta manera, coincidiendo con el Código de Conducta y los Principios Básicos, la Corte IDH admite la posibilidad de que las FF. AA. participen de esta tarea, aunque enfatizando que debe existir un escrutinio cercano sobre dicha función.³²

Adicionalmente, en el SIDH, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha publicado recientemente el informe temático *Protesta y derechos humanos*.³³ En dicho informe, además de definir los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad, desarrolla varios estándares específicos sobre el uso de la fuerza en el contexto específico de la protesta. Por ejemplo, establece que el abordaje de las situaciones de protesta debe estar dirigido a la facilitación y no a la contención o confrontación; por lo cual, la dispersión de manifestaciones se justifica solo para proteger a las personas, y no puede constituir en sí misma un fin legítimo para hacer uso de la fuerza.³⁴ Asimismo, señala que «[...] los Estados deben implementar mecanismos para prohibir de manera efectiva el uso de la fuerza letal como recursos en las manifestaciones públicas, y garantizar el uso adecuado y proporcionado de las armas menos letales, a través de la elaboración de protocolos de actuación claros y respetuosos de los estándares internacionales en la materia».³⁵

Por otro lado, la CIDH indica que los Estados deben, como parte de sus obligaciones, diseñar protocolos específicos para la actuación de los agentes de seguridad en situaciones de protesta.³⁶ En ese marco, también señala que, a la hora de planificar y diseñar sus operaciones, se debe garantizar el acceso a asistencia médica, proporcionar vías paralelas para la dispersión de manifestantes, brindar mecanismos de protección para los agentes estatales y tomar en cuenta los impactos diferenciados que los operativos podrían tener sobre grupos en situación de vulnerabilidad.³⁷ Igualmente, establece como parte de las medidas de rendición de cuentas que se deben registrar las órdenes y actividades, así como identificar visiblemente a los funcionarios y el equipamiento, lo cual será útil tanto para futuras investigaciones como también para la prevención de abusos y del uso intencional o accidental de equipamiento incorrecto.³⁸

En cuanto a la participación de las FF. AA. en este tipo de situaciones, el informe señala que «[d]ado el interés social imperativo que tienen el ejercicio de los derechos involucrados en los contextos de

32 Villanueva, P. *Empleo razonable de las armas de fuego en el control de la seguridad pública*. Lima: IDEHPUCP, 2017, p. 75.

33 De forma previa, también desarrolló el tema en el capítulo IV.A de su Informe Anual del 2015.

34 CIDH. *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.22/19. Septiembre de 2019, párr. 112.

35 *Ib.*, párr. 127.

36 *Ib.*, párr. 158.

37 *Ib.*, párrs. 162-165.

38 *Ib.*, párr. 171.

protesta o manifestación pública para la vida democrática, la Comisión considera que en este ámbito específico esas razones adquieren mayor fuerza para que se excluya la participación de militares y fuerzas armadas». ³⁹ De esta forma, pareciera ser que la CIDH establece un estándar más estricto en la materia que el planteado por la Corte IDH.

A nivel del Sistema universal de derechos humanos (SUDH), el Comité de Derechos Humanos ha realizado algunas consideraciones sobre el uso de la fuerza en su Observación General n.º 36 sobre el derecho a la vida. ⁴⁰ En esta, ha señalado que se espera que los Estados adopten las medidas necesarias para impedir que los FECHL, incluidos agentes militares, priven arbitrariamente la vida de las personas. Entre dichas medidas, ha considerado la «dotación de medios eficaces y menos letales y de equipo de protección adecuado a las unidades antidisturbios para evitar la necesidad de recurrir a la fuerza letal». ⁴¹ Sin embargo, ha establecido que no se debería recurrir a estas armas menos letales cuando se pueda mantener el orden público por medios menos gravosos, particularmente si se está ejerciendo el derecho a la reunión pacífica. ⁴²

Por otro lado, en más de una oportunidad, en dicha Observación General, el Comité de Derechos Humanos ha enfatizado que los agentes estatales deben actuar conforme al Código de Conducta y a los Principios Básicos, y recibir una capacitación adecuada. ⁴³ Por último, también ha remarcado que la privación de la vida de una persona es arbitraria si es consecuencia de un acto u omisión que viole otros derechos. Para el Comité, esto resulta aplicable, entre otras situaciones, a los manifestantes que al ejercer su derecho a la libertad de reunión resultan muertos debido al uso de la fuerza. ⁴⁴

Adicionalmente, este comité se ha pronunciado sobre el uso de la fuerza en su reciente Observación General n.º 37 sobre el derecho de reunión pacífica. ⁴⁵ En ella ha indicado que los agentes del orden que vigilan las reuniones deben respetar y garantizar los derechos de sus participantes, así como proteger a periodistas, médicos, observadores y bienes de propiedad pública y privada. ⁴⁶ Asimismo, ha señalado

39 Ib., párr. 173.

40 El derecho a la vida se encuentra reconocido en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). El cumplimiento de este tratado es monitoreado por el Comité de Derechos Humanos.

41 Comité de Derechos Humanos. *Observación General n.º 36. Artículo 6: Derecho a la vida*. CCPR/C/GC/26. 3 de septiembre de 2019, párr. 13.

42 Ib., párr. 14.

43 Ib., párr. 13.

44 Ib., párr. 17.

45 El derecho de reunión pacífica se encuentra reconocido en el artículo 21 del PIDCP.

46 Comité de Derechos Humanos. *Observación General n.º 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21)*. CCPR/C/GC/37. 17 de septiembre de 2020, párr. 74.

que estos deben contar, entre otros, con planes de contingencia genéricos, protocolos de capacitación, protocolos para registrar y documentar acontecimientos, identificar agentes y notificar el uso de la fuerza, y equipamiento adecuado, que incluya, de ser el caso, equipos de protección y armas menos letales como gases lacrimógenos o cañones de agua.⁴⁷ Del mismo modo, ha establecido que las fuerzas del orden deben cumplir con los principios de necesidad, proporcionalidad, precaución y no discriminación, y que los marcos jurídicos nacionales sobre el uso de la fuerza deben guiarse por normas como los Principios Básicos o la *Guía de derechos humanos de Naciones Unidas sobre armas menos letales para el cumplimiento de la ley*.⁴⁸

Por otro lado, este comité ha sostenido que solo los agentes capacitados deben participar en la vigilancia de las reuniones. En esa línea, ha señalado que cuando los militares participen de forma excepcional y temporal en esta tarea, deben contar con capacitación en derechos humanos y cumplir los estándares exigidos a FEHCL.⁴⁹ En cuanto a la dispersión de una reunión, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que esta debe efectuarse de forma excepcional, respetando las normas de uso de la fuerza y procurando evitar su utilización.⁵⁰ Asimismo, en esta observación general, este órgano ha establecido consideraciones sobre el uso de armas. En relación con las armas menos letales, ha señalado que cuando se usen, se deben realizar todos los esfuerzos razonables para evitar los riesgos que estas pudieran producir. Respecto a las armas de fuego, ha indicado, entre otros, que estas no deben emplearse simplemente para dispersar la reunión, y que su uso debe responder a una amenaza inminente de muerte o lesiones graves.⁵¹ Finalmente, este comité ha sostenido que los Estados tienen una obligación de investigar cualquier denuncia o sospecha de «uso ilícito de la fuerza» en el contexto de protestas, y que un inadecuado uso de la fuerza en una reunión puede constituir una violación a los derechos a la vida y la libertad personal, y a la prohibición de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.⁵²

Otro pronunciamiento relevante en el SUDH es el Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones.⁵³ En este, los

47 Ib., párrs. 77 y 81.

48 Ib., párr. 79.

49 Ib., párr. 80.

50 Ib., párr. 86.

51 Ib., párrs. 87-88.

52 Ib., párrs. 90 y 98.

53 De forma previa, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias desarrolló el tema en sus informes al Consejo de Derechos Humanos del 2011 y 2014. Véase Asamblea General. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Cristof Heyns*. A/HRC/17/28. 23 de mayo de 2011; e *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Critof Geyns*. A/HRC/26/36. 1 de abril de 2014.

Relatores Especiales hacen referencia a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, a los que agregan los principios de precaución y rendición de cuentas.⁵⁴ Varios de los estándares en este informe han sido tomados en cuenta posteriormente por otros órganos internacionales, como la CIDH y la Corte IDH.

En relación con la prestación de servicios extraordinarios de la policía, tampoco existe un tratado que se pronuncie específicamente sobre el tema. No obstante, resultan relevantes los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos (Principios Voluntarios).⁵⁵ Estos fueron adoptados en el 2000 por los Gobiernos de Reino Unido y Estados Unidos, junto a un grupo de empresas extractivas y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y responsabilidad empresarial. Su objetivo es guiar a las empresas extractivas en el mantenimiento de la seguridad de sus operaciones en un marco respetuoso de los derechos humanos, para lo cual se dividen en tres categorías: a) evaluación de riesgo, b) relaciones con la seguridad pública y c) relaciones con la seguridad privada.

De particular importancia para el segundo tema que concierne a esta parte de la investigación resultan los principios recogidos en la sección sobre la interacción entre las compañías y la seguridad pública. En la introducción de dicha sección se establece que «en los casos en que sea necesario complementar la seguridad brindada por los gobiernos anfitriones, a las Compañías se les puede pedir o se espera que aporten, o de alguna otra forma reintegren, los costos que implican la protección de las instalaciones y el personal de la compañía y que son asumidos por la seguridad pública».⁵⁶

Entre los principios recogidos, se establece, entre otras cuestiones, que la fuerza solo debe usarse cuando sea estrictamente necesaria y proporcional; no se deben violar los derechos de las personas mientras ejerzan otros derechos como el derecho a la reunión pacífica; y, que las empresas deben promover el cumplimiento del Código de Conducta y los Principios Voluntarios, y respaldar los esfuerzos para capacitar a las fuerzas de seguridad del Estado.⁵⁷ Precisamente, a partir de las consideraciones de este apartado, la Iniciativa de Principios Voluntarios adoptó las *cláusulas modelo para los acuerdos entre las fuerzas de seguridad del Estado y las compañías respecto a la seguridad y los derechos humanos*.⁵⁸

Más allá de los pronunciamientos concretos que se han hecho sobre nuestro país, que se abordarán más adelante (véase la pregunta 2.1.1.1 de la parte 1), ni los órganos del SIDH ni los del SUDH han tratado en

54 Asamblea General. *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016, párr. 50.

55 Disponibles en <<http://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2019/12/TheVoluntaryPrinciplesSpanish.pdf>>.

56 Principios Voluntarios, p. 5.

57 *Ib.*, pp. 6-7.

58 Disponibles en <<http://www.voluntaryprinciples.org/wp-content/uploads/2019/12/ModelClausesforAgreementsbetweenGovernmentSecurityForcesandCompaniesSpanish.pdf>>.

forma extensa, detallada y general el tema de la prestación de servicios extraordinarios de la policía. Entre los pronunciamientos más recientes sobre la materia se encuentra el informe temático *Empresas y derechos humanos* de la CIDH. Este evidencia los cuestionamientos que suscita la prestación de servicios extraordinarios de la policía y las posibles violaciones de derechos humanos que podrían generar.

1.2 MARCO JURÍDICO NACIONAL

A nivel interno, la actuación de los agentes de seguridad del Estado se encuentra regulada, en primer lugar, por la Constitución. Esta establece que la PNP tiene como finalidad «garantizar, mantener y restablecer el orden interno»; mientras que las FF. AA. tienen como objetivo «garantizar la independencia, soberanía y la integridad territorial», aunque también pueden asumir el control del orden interno si así lo dispone el presidente durante un estado de emergencia.⁵⁹ El uso de la fuerza de estos actores se encuentra regulado por varias normas a nivel legal e infralegal, entre las cuales las más importantes son las que se detallan a continuación:

NORMA	AÑO	CONTENIDO
Decreto Legislativo 1095, que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional	2010	<p>Esta norma regula «los principios, formas, condiciones y límites para el empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas» (artículo 1). Concretamente, establece que las FF. AA. harán uso de la fuerza en los términos analizados en esta parte de la investigación en dos supuestos: 1) cuando, previa declaración de estado de emergencia, presten apoyo a la PNP con el objetivo de reestablecer el orden interno en situaciones de violencia que no involucren hacer frente a un grupo hostil; y, 2) cuando presten apoyo a la PNP en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo o protección de instalaciones estratégicas, y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la PNP se vea sobrepasada (artículos 4.2 y 4.3).</p> <p>La constitucionalidad de la disposición que recoge este último supuesto fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional. Si bien este resolvió que dicha disposición era constitucional, precisó que se debía entender la expresión «y los demás casos constitucionalmente justificados» como aquellos casos extremos en los que estuviera en peligro la vida, integridad, salud o seguridad de las personas.¹ En aquella ocasión, también se cuestionó la expresión «grupos hostiles», que habilitaba igualmente la intervención de las FF. AA. pero en el marco del derecho internacional humanitario (DIH). Específicamente, en ese contexto, se criticaba que se pudiera incluir como «grupos hostiles» a personas que estuvieran participando en conflictos sociales. El Tribunal Constitucional dejó en claro que dicha expresión debía entenderse como «grupo armado», y que en ningún caso podía comprender «las protestas sociales, manifestaciones masivas y otras expresiones públicas de protesta contra las políticas del Estado».¹¹</p>

59 Artículos 137, 165 y 166 de la Constitución.

Decreto Legislativo 1186, que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú	2015	Este decreto legislativo regula el uso de la fuerza por parte de la PNP. Entre otras cuestiones, prevé los principios que deben guiar el empleo de la fuerza (artículo 4), los niveles de uso de la fuerza (artículo 7) y las circunstancias en que puede usarse la fuerza (artículo 8).
Decreto Supremo 012-2016-IN, Reglamento del Decreto Legislativo 1186	2016	Este reglamento desarrolla y profundiza distintos aspectos del Decreto Legislativo 1086. Así, por ejemplo, establece una serie de consideraciones en relación con los principios de uso de la fuerza (artículo 6) y especifica aspectos de los niveles de uso de la fuerza (artículo 8).
Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú	2016	Esta norma prevé la «estructura, organización, competencias, funciones y atribuciones» de la PNP (artículo 1). En sus artículos V y 3.8 establece el uso de la fuerza como una de las atribuciones que tiene esta institución.
Decreto Supremo 003-2020-DE, Reglamento del Decreto Legislativo 1095	2020	Este reglamento desarrolla varias de las disposiciones previstas en el Decreto Legislativo 1095. Así, por ejemplo, profundiza en los alcances de los principios de uso de la fuerza (artículo 24), prevé consideraciones específicas para ello (artículo 25) y establece el procedimiento que se debe seguir para el uso de armas de fuego (artículo 27).
Ley 31012, Ley de Protección Policial	2020	Esta ley tiene como propósito otorgar protección legal al personal de la PNP, y brindarle asesoría y defensa legal gratuita (artículo 1). Tres son las cuestiones principales que establece esta norma: prohíbe la imposición de las medidas de detención preliminar judicial o prisión preventiva contra efectivos policiales que, haciendo uso de sus armas o medios de defensa en forma reglamentaria, causen lesiones o muertes (artículo 4); modifica la causal de exención de responsabilidad penal prevista para los miembros de la PNP y las FF. AA. (artículo 5); y deroga uno de los principios de uso de la fuerza establecidos en el Decreto Legislativo 1186 (Disposición Única Derogatoria).

Notas de la tabla

- I Tribunal Constitucional. Expediente 00022-2011-PI/TC. 8 de julio de 2015, FJ 394. De forma previa a esta sentencia, la participación de las FF. AA. en el mantenimiento del orden interno sin previa declaración del estado de emergencia ya había sido validada por el Tribunal Constitucional en tres supuestos: narcotráfico, terrorismo y protección de instalaciones estratégicas. Véase Tribunal Constitucional. Expediente 00002-2008-PI/TC. 9 de septiembre de 2009.
- II Tribunal Constitucional. Expediente 00022-2011-PI/TC. 8 de julio de 2015, FJ 373.

Como se puede apreciar, a excepción del decreto legislativo que establece las reglas de empleo y el uso de la fuerza por parte de las FF. AA. en el territorio nacional (Decreto Legislativo 1095), el marco jurídico que regula actualmente el uso de la fuerza por parte de agentes estatales ha sido elaborado en los últimos seis años. Uno de los principales avances constituye, sin duda, la promulgación del Decreto Legislativo que Regula el Uso de la Fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú (Decreto Legislativo 1186), ya que previamente no existía una norma de rango legal que estableciera los parámetros de uso de la fuerza para la PNP.⁶⁰ Sin embargo, como se explicará más adelante, los avances de esta norma se han visto mermados por la reciente promulgación de la Ley de Protección Policial (Ley 31012).

60 Esto fue notado por la Defensoría del Pueblo en Defensoría del Pueblo. *Violencia en los conflictos sociales. Informe Defensorial n.º 156*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2012, pp. 91-93. Un análisis de las normas sobre el uso de la fuerza hasta el 2014 puede verse en Roth, J. *El uso de la fuerza en el Perú. Una aproximación al proceso de adecuación de la normativa peruana a los estándares internacionales*. Lima: Socios Perú, 2014.

En relación con las normas sobre las FF. AA., resalta, por una parte, que puedan participar en situaciones de mantenimiento del orden interno. Por otra parte, también llama la atención que el Reglamento del Decreto Legislativo 1095 recién haya sido elaborado por las autoridades competentes diez años después de su promulgación. Al respecto, organizaciones de la sociedad civil como la Plataforma de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos expresaron su preocupación porque «permite la intervención de las FFAA en el control social en supuestos distintos a los de declaratoria de estado de emergencia, en contra de lo señalado expresamente por la Constitución».⁶¹ Ahora bien, como se detallará en la siguiente sección, existen otras dos normas de rango infralegal que operativizan en términos más concretos el marco de uso de la fuerza: el *Manual de operaciones de mantenimiento y reestablecimiento del orden público (2016)* y el *Manual de derechos humanos aplicados a la función policial (2018)*.

En cuanto al marco jurídico que regula la prestación de servicios extraordinarios de la policía, las principales normas a nivel legal e infralegal que rigen en la materia son las siguientes:

NORMA	AÑO	CONTENIDO
Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú	2016	<p>Como se explicó, esta norma regula las actuaciones de la PNP. Su sexta disposición complementaria final establece que el personal policial que se encuentre de vacaciones, permiso o franco podrá, de forma voluntaria, prestar servicios policiales extraordinarios a instituciones públicas y/o privadas. Para ello, la PNP propone al MININTER celebrar convenios que deben ser aprobados por Resolución Ministerial y firmados por el director general de la PNP.</p> <p>La constitucionalidad de esta disposición fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional por el Colegio de Abogados de San Martín, con el patrocinio del Instituto de Defensa Legal (IDL) y Earth Rights International (ERI). Si bien el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda, considerando constitucional esta disposición, precisó que ello era así en tanto se interpretara que: a) los efectivos policiales que presten servicios policiales extraordinarios deben cumplir con los estándares de uso de la fuerza; b) se pueda hacer una excepción a la regla de que los policías que prestan este tipo de servicios solo cuando estén de vacaciones, franco o permiso, cuando no existan en la comisaría correspondiente suficientes efectivos y sea necesario mantener el orden en un evento con concurrencia considerable de personas; y c) los servicios extraordinarios policiales no sean considerados como seguridad privada, y los efectivos presten estos servicios previo acuerdo con la PNP.^{III}</p> <p>Además, en la sentencia, realizó otras consideraciones relevantes para el segundo tema de este informe. Por ejemplo, indicó que el deber de protección de la PNP no se desnaturalizaba con los servicios policiales extraordinarios en la medida que estos no los realizaba todo el personal policial, sino solo el personal que estaba de vacaciones, permiso o franco. En el penúltimo caso especificó que, para evitar «escenarios de protección deficiente», el permiso no debía tener como único propósito prestar este tipo de servicios.^{IV} Asimismo, señaló que el margen de discrecionalidad del que disponía la PNP para celebrar estos convenios no podía implicar una «privación o restricción severa de efectivos asignados a realizar patrullaje común».^V</p>

61 Observación por la Plataforma de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos aportada en el marco del proceso de elaboración del PNA.

		<p>Por otra parte, el Tribunal Constitucional también se pronunció sobre la prestación específica de estos servicios en el marco de conflictos sociales. Al respecto, consideró que, atendiendo a que en estos casos cada parte esboza pretensiones a su favor y que la intervención policial a favor de una de ellas puede generar una sensación de falta de objetividad, la PNP debería brindar servicios policiales extraordinarios de forma excepcional solo cuando las empresas no puedan obtener resguardo por parte de la seguridad privada.^{VI} Del mismo modo, indicó que, en el diseño de los lineamientos sobre estos servicios, la PNP debe adoptar todas las medidas para evitar posibles situaciones de desprotección deficiente o parcialización (por ejemplo, procurando que los efectivos que resguarden el orden en un conflicto social no hayan prestado servicios policiales extraordinarios).^{VII}</p>
<p>Decreto Supremo 003-2017-IN, que aprueba los lineamientos rectores para la ejecución de servicios policiales^{VIII}</p>	2017	<p>Este decreto supremo establece los criterios que deben tomar en cuenta el MININTER y la PNP en la ejecución de servicios policiales. El segundo capítulo de esta norma se encuentra dedicado en su totalidad a regular los servicios policiales extraordinarios.</p> <p>Establece, entre otras cuestiones, las situaciones que justifican la prestación de este tipo de servicios, en las cuales se encuentran la seguridad de instituciones educativas, la seguridad de instituciones bancarias y financieras, la seguridad externa de instalaciones estratégicas relacionadas con la explotación o el transporte de recursos naturales, entre otros (artículo 11).</p> <p>Asimismo, señala la información mínima que deben contener los convenios mediante los cuales se establezcan estos servicios (artículo 13), y habilita que los solicitantes de estos puedan brindar apoyo logístico para su prestación, que incluya transporte, alimentación, infraestructura, equipamiento, alojamiento, vehículos u otros elementos que contribuyan en la función (artículo 15).</p>
<p>Decreto de Urgencia 006-2017</p>	2017	<p>Esta norma autoriza al MININTER a establecer el otorgamiento de una entrega económica por servicios extraordinarios. Establece que dicha entrega económica no tiene carácter remunerativo ni pensionable, no está sujeta a cargas sociales y no constituye base de cálculo para los beneficios sociales. Asimismo, dispone que el monto de la referida entrega económica se aprobará mediante un decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas y el MININTER, a propuesta de este último.</p>
<p>Decreto Supremo 152-2017-EF</p>	2017	<p>Esta norma establece que el personal policial que preste servicios policiales extraordinarios recibirá como contraprestación por parte del MININTER S/ 13,23 por hora (artículo 1). Ello se financiará con cargo a los recursos previstos en los convenios (artículo 2).</p>
<p>Resolución Ministerial 1191-2019-IN, que establece disposiciones para la prestación de servicios policiales extraordinarios por parte de la Policía Nacional del Perú</p>	2019	<p>Esta resolución ministerial especifica varias cuestiones en relación con la prestación de servicios policiales extraordinarios. En ese sentido, establece aspectos como la jornada del servicio policial extraordinaria (artículo 5), los elementos que componen el pago que debe realizarse a la PNP (artículo 7) y una compensación en caso de que sea necesario que los efectivos pernocten en la zona de influencia del servicio policial extraordinario (artículo 9).</p>

Notas de la tabla

- III Tribunal Constitucional. Exp. 00009-2019-PI/TC. 23 de junio de 2020, primer punto resolutivo.
- IV Ib., FJ 75-80.
- V Ib., FJ 86.
- VI Ib., FJ 109-11.
- VII Ib., FJ 124-125.
- VIII Esta norma fue modificada en varios aspectos por el Decreto Legislativo 018-2017-IN. Las modificaciones hechas por esa norma se encuentran debidamente incorporadas en esta investigación.

Al igual que en el caso del uso de la fuerza, el marco normativo vigente en materia de prestación de servicios extraordinarios de la policía es reciente. No obstante, ello no significa que antes no existiera este tipo de servicios ni que no estuvieran regulados. En efecto, en 1999, la norma que regulaba a la PNP ya contenía una disposición sobre los servicios policiales extraordinarios,⁶² cuyos alcances fueron especificados por el Decreto Supremo 004-2009-IN. Si bien el decreto legislativo que en el 2012 reemplazó esa norma eliminó dicha disposición, en una de las disposiciones relacionadas con el presupuesto del que disponía la PNP se continuaba haciendo referencia a estos servicios.⁶³

62 Artículo 51 de la Ley 27328, Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú. Dicho artículo fue modificado en el 2006 por la Ley 28857, Ley de Régimen de Personal de la Policía Nacional del Perú.

63 Artículo 49 del Decreto Legislativo 1148.

2. NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LAS EMPRESAS Y LOS DERECHOS HUMANOS

2.1. EL DEBER DE PROTEGER DEL ESTADO

2.1.1. Instrumentos jurídicos y de soft law internacionales y regionales

2.1.1.1. ¿El Estado se ha comprometido o ha apoyado los siguientes instrumentos: Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos?

Mediante su normativa interna, el Estado peruano se ha comprometido con los Principios Básicos y el Código de Conducta. Así, la Ley de la Policía Nacional del Perú (Decreto Legislativo 1267) establece como una de las funciones del personal policial hacer uso de la fuerza según la normativa vigente y los dos instrumentos mencionados.⁶⁴ Asimismo, el Decreto Legislativo 1186 prevé ambos instrumentos como parámetro de interpretación de sus disposiciones.⁶⁵

Por otro parte, a nivel infralegal, tanto el Reglamento de la Ley de la Policía Nacional del Perú como el Reglamento del Decreto Legislativo que establece las reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional y el *Manual de derechos humanos aplicados a la función policial* contienen referencias a ellos.⁶⁶ Por otro lado, en relación con los convenios entre empresas y la PNP,

64 Artículo 3.8 del Decreto Legislativo 1267. Una disposición similar también se encontraba incluida en la antigua Ley de la Policía Nacional del Perú. Véase el artículo 11.15 del Decreto Legislativo 1148, inciso añadido por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1230. La norma previa a ello establecía que la PNP debía observar y sujetarse en sus funciones al Código de Conducta. Véase el artículo 10 de la Ley 27238.

65 Artículo 5 del Decreto Legislativo 1186.

66 El Reglamento de la Ley de la Policía Nacional del Perú incluye exactamente con el mismo fraseo que la ley hace una mención a ambos instrumentos en el contexto de las atribuciones que tiene el personal policial. Véase el artículo 5.10 del Decreto Supremo 026-2017-IN. Mientras tanto, el otro reglamento establece que sus disposiciones sobre el uso de la fuerza deben interpretarse, entre otros, conforme al Código de Conducta y los Principios Básicos. La norma que reglamenta (Decreto Legislativo 1095) no contiene una referencia similar. Véase el artículo 23 del Decreto Supremo 003-2020-DE. Con relación al Manual, véase, por ejemplo, la sección que desarrolla su base legal y la sección sobre el uso de la fuerza. En Policía Nacional del Perú. *Manual de derechos humanos aplicados a la función policial*. Resolución Ministerial 952-2018-IN. Lima.

sobre la base de la Resolución Ministerial 562-2017-IN que aprueba los modelos de convenio, los nuevos contratos tipo establecidos desde el 2017 incluyen una cláusula que establece de manera específica que los efectivos policiales que prestan servicios extraordinarios deben actuar conforme a lo dispuesto en el Código de Conducta, el Decreto Legislativo 1186 y otras normas nacionales e internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario.⁶⁷

En cuanto a los Principios Voluntarios, Perú no forma parte de los diez países que son miembros de esta iniciativa.⁶⁸ No obstante, cabe señalar que en algunos convenios suscritos antes del 2017 con empresas mineras se encontró una cláusula en la que las empresas se declaraban adheridas a los Principios Voluntarios, determinando que en el marco de dichos convenios, en particular, la PNP se acogía a tales principios.⁶⁹

2.1.1.2. ¿El Estado ha recibido recomendaciones sobre el uso excesivo de la fuerza en el contexto de protestas sociales o sobre la prestación de servicios policiales extraordinarios a empresas por parte del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por ejemplo, a través del proceso del Examen Periódico Universal (EPU); de otros órganos de las Naciones Unidas; o de otros organismos internacionales o regionales? ¿Cómo ha hecho el Estado el seguimiento de estas recomendaciones y cómo ha supervisado su aplicación?

En el marco del EPU, durante el diálogo interactivo del segundo ciclo en el 2012, se expresó en dos ocasiones preocupación por el inadecuado uso de la fuerza en el contexto de protestas sociales, y en una oportunidad se observó con inquietud «las noticias de abusos cometidos por miembros de las fuerzas de seguridad».⁷⁰ Como consecuencia de ello, se realizaron cuatro recomendaciones relacionadas con el uso de la fuerza por parte de agentes de seguridad, tres de las cuales estuvieron vinculadas al componente de capacitación.⁷¹

En el 2017, durante su exposición en el tercer ciclo de EPU, el Estado peruano informó como avance «la aprobación de normas relacionadas con la regulación del uso de la fuerza», lo cual fue acogido

67 Esta cláusula se puede encontrar en el numeral 4.3 del Convenio de Cooperación Interinstitucional entre Southern Perú Copper Corporation Sucursal del Perú y la PNP del 2018.

68 Estos son Argentina, Australia, Canadá, Colombia, Ghana, Países Bajos, Noruega, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. Véase la página web de los Principios Voluntarios: <<https://www.voluntaryprinciples.org/the-initiative/>>. Consulta: 13 de enero de 2019.

69 Esto se puede encontrar en los convenios celebrados con la Minera Las Bambas del 2015 o con la Compañía Minera ARES S.A.C. del 2006, entre otros.

70 Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Perú. A/HRC/C/22/15*. 27 de diciembre de 2012, párrs. 48, 86 y 98.

71 *Ib.*, párrs. 116.34, 116.53, 116.54 y 116.55.

con satisfacción durante el diálogo interactivo.⁷² A pesar de ello, se hicieron dos recomendaciones relacionadas con el tema. En la primera de ellas se recomendó que se garantizara que «el uso de la fuerza y de armas de fuego por parte de las fuerzas de seguridad se [regulara] de conformidad con los principios de necesidad y proporcionalidad, y que todos los casos de muertes y uso excesivo de la fuerza por las fuerzas de seguridad durante las manifestaciones civiles [fueran] debidamente investigados». Adicionalmente, se pidió que se revocasen «las disposiciones jurídicas que [permitían] a los agentes de policía prestar servicios de policía extraordinarios en el sector privado».⁷³ En la segunda de ellas se recomendó garantizar que la regulación sobre el uso de la fuerza y armas de fuego fuera conforme con las normas internacionales.⁷⁴

Cabe señalar que en ese ciclo de evaluación, tres Estados recomendaron al Perú adherirse a los Principios Voluntarios.⁷⁵ Estas fueron parte de las cinco recomendaciones de las que el Estado peruano únicamente «tomó nota».⁷⁶ Al respecto, el Estado peruano señaló que los Principios Voluntarios «no [constituían] obligaciones jurídicas para los Estados en materia de derechos humanos sino compromisos de carácter voluntario que las empresas son libres de asumir, indistintamente de la eventual adhesión del Estado en cuyo territorio operan». Agregó que dicha decisión no impediría que «todas las contribuciones académicas y buenas prácticas empresariales [fueran] debidamente examinadas al momento de elaborar un Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, en el marco del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021».⁷⁷

En cuanto a recomendaciones de otros órganos de las Naciones Unidas, resaltan las observaciones finales que realizó el Comité de Derechos Humanos al Perú en el 2013. En estas, tras expresar su preocupación por las denuncias de uso excesivo de la fuerza en el contexto de protestas sociales, el Comité indicó que el Estado peruano debía continuar tomando medidas para prevenir y eliminar el uso excesivo de la fuerza, entre otros, fortaleciendo y ofreciendo de forma periódica capacitación sobre derechos humanos y particularmente sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego. Asimismo, señaló que este debía velar por que las denuncias relacionadas con el tema fueran investigadas.⁷⁸

72 Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Perú*. A/HRC/37/8. 27 de diciembre de 2017, párrs. 10 y 64.

73 *Ib.*, párr. 111.49.

74 *Ib.*, párr. 111.50.

75 *Ib.*, párrs. 111.43, 111.44 y 111.158.

76 Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Perú. Adición. Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuesta del Estado examinado*. A/HRC/37/8/Add.1. 28 de febrero de 2018, párr. 5.

77 *Ib.*, párr. 7.

78 Comité de Derechos Humanos. *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú, aprobadas por el Comité en su 107.º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013)*. CCPR/C/PER/CO/5. 29 de abril de 2013, párr. 16.

En su sexto informe periódico, el Estado peruano informó sobre cuestiones relacionadas con estos temas. Así, señaló que tanto la normativa referida al uso de la fuerza por parte de la PNP como aquella referida a las FF. AA. guardaban conformidad con los estándares internacionales; «por lo que de haber actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, se procederá con la investigación administrativa correspondiente y se dará inmediata cuenta a las autoridades competentes».⁷⁹ En relación con este tema, también aludió al Acuerdo Plenario de las Salas Penales Permanente, Transitoria y Especial de la Corte Suprema, que estableció que la Ley 30151 no exoneraba de responsabilidad penal a los funcionarios que hubieran sobrepasado los límites del uso de la fuerza (véase la pregunta 2.2.3.1 de la parte 1).⁸⁰ En el Informe, se hizo igualmente referencia a las acciones de capacitación vinculadas al uso de la fuerza que había emprendido durante el 2019.⁸¹

Por su parte, en sus observaciones finales del 2014, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) observó con preocupación la información que existía sobre el uso desproporcionado de la fuerza contra miembros de pueblos indígenas que se oponían a proyectos extractivos; y la promulgación de la Ley 30151, que modificó el Código Penal, la cual eximía de «responsabilidad penal a agentes de las fuerzas del orden cuando produzcan lesiones o muerte como producto de la fuerza durante el cumplimiento de su deber» (véase la pregunta 2.2.3.1 de la parte 1). Como consecuencia de ello, exhortó al Estado a adoptar medidas para garantizar los principios de proporcionalidad y estricta necesidad en el uso de la fuerza contra miembros de pueblos indígenas, considerar derogar la Ley 30151 y asegurar que los responsables de un uso excesivo de la fuerza comparecieran ante la justicia.⁸² En respuesta a ello, en sus informes periódicos 22.º y 23.º, el Estado peruano informó de la aprobación del Decreto Legislativo 1186 y su Reglamento, así como de los cambios que supuso el Decreto Legislativo 1230 en la Ley de la PNP.⁸³

Por otro lado, en sus observaciones finales del 2018, el CERD continuó expresando preocupación por las denuncias de uso excesivo de la fuerza contra miembros de pueblos indígenas. A ello sumó su preocupación por que la imparcialidad de la policía pudiera verse afectada por la celebración de «convenios de prestación de servicios con empresas mineras que realizan actividades indígenas», y por los estados de emergencia decretados. En esa línea, realizó al Estado peruano cuatro recomendaciones: a) adoptar medidas para prevenir el uso excesivo de la fuerza; b) asegurar la independencia e imparcialidad de la

79 República del Perú. *Sexto informe periódico ante el Comité de Derechos Humanos*. 5 de febrero de 2020, párr. 138.

80 *Ib.*, párr. 143.

81 *Ib.*, párr. 139.

82 CERD. *Observaciones finales sobre los informes periódicos 18.º a 21.º del Perú*. CERD/C/PER/CO/18-21. 25 de septiembre de 2014, párr. 23.

83 CERD. *Informes periódicos 22.º y 23.º que los Estados partes debían presentar en el 2016*. Perú. CERD/C/PER/22-23. 20 de febrero de 2017, párrs. 150-157.

policía y considerar la eliminación de los convenios con empresas; c) analizar y justificar la necesidad de los estados de emergencia antes de decretarlos; y d) investigar y sancionar a los responsables de denuncias de uso excesivo de la fuerza.⁸⁴ El Estado peruano aún no ha informado al CERD de sus avances en relación con estas recomendaciones, pues le corresponde presentar el respectivo informe periódico recién en el 2022.

Una recomendación similar a la cuarta recomendación del CERD fue hecha por el GTEDH en su informe sobre su visita a Perú. Al respecto, también recomendó al Estado peruano adoptar «medidas para hacer frente a los casos de uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes de la policía y los miembros de las fuerzas de seguridad, en particular limitando estrictamente el uso de militares para tareas civiles de mantenimiento del orden público [...]».⁸⁵ En ese informe, el GTEDH recomendó igualmente dar a conocer, de forma pública, «los acuerdos de prestación de servicios de seguridad concertados entre las empresas y el Gobierno», y adoptar medidas para poner fin a dicha práctica.⁸⁶

En relación con este tema, también se pronunció el Grupo de Trabajo sobre el uso de mercenarios como un medio para violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación (GT sobre mercenarios) en un informe del 2019 en el que hizo referencia al caso peruano.⁸⁷ Sobre ello, mencionó que «[l]a línea entre los intereses públicos y privados en la prestación de servicios de seguridad a la industria extractiva puede desdibujarse aún más si se permite que los agentes de seguridad del Estado trabajen como personal de seguridad privada en su tiempo libre, en algunos casos, según se ha informado, utilizando los mismos uniformes y las mismas armas de fuego».⁸⁸ Asimismo, recomendó que «[c]on miras a incrementar la transparencia, los Estados deben hacer públicos los acuerdos que celebren con las empresas extractivas, en particular los que guarden relación con la prestación de servicios de seguridad. Esos acuerdos deben definir claramente las respectivas funciones y esferas de acción de los distintos proveedores de servicios de seguridad que operan en la explotación extractiva y sus alrededores».⁸⁹

84 CERD. Observaciones finales sobre los informes periódicos 22.º y 23.º combinados del Perú. CERD/C/PER/CO/22-23. 23 de mayo de 2018, párr. 24.

85 Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú*. A/HRC/3/8/48/Add.2. 9 de mayo de 2018, párr. 90.v).

86 *Ib.*, párr. 90.w).

87 Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. Relación entre las empresas militares y de seguridad privada y la industria extractiva desde una perspectiva de derechos humanos*. A/HRC/42/42. 29 de julio de 2019.

88 *Ib.*, párr. 32.

89 *Ib.*, párr. 68.

Además, en su Informe sobre su visita al Perú en el 2020, el entonces Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos, Michael Forst, se refirió a los convenios de prestación extraordinaria de servicios policiales. Al respecto, indicó que «aunque al parecer los convenios celebrados han sido objeto de ciertas modificaciones, la práctica persiste y recientemente fue declarada compatible con la Constitución. Esos acuerdos demuestran y refuerzan los vínculos institucionales entre el sector empresarial extractivo y las fuerzas del orden. Además, demuestran y refuerzan una relación de dependencia entre agentes de policía y entidades empresariales. Se envía a las mismas instituciones, en algunos casos a las mismas personas, a vigilar manifestaciones que perturban las actividades de las empresas con las que tienen vínculos inherentes».⁹⁰ En ese sentido, recomendó «revocar los reglamentos que permiten acuerdos de transferencia de servicios de la policía nacional o las fuerzas armadas a empresas privadas».⁹¹

Aunque no se trata propiamente de recomendaciones, a nivel regional resaltan las medidas cautelares que la CIDH otorgó en el 2014 a favor de un grupo de líderes y lideresas de las comunidades y rondas campesinas de Cajamarca. Entre los hechos que llevaron a esa decisión, estuvieron numerosos actos de violencia que habrían puesto en peligro la vida e integridad personal de dichas personas, y algunos de los cuales estarían vinculados a un presunto uso desproporcionado de la fuerza por parte de agentes estatales en el marco de las protestas organizadas a raíz del proyecto minero Conga.⁹² Asimismo, destaca que, en dos oportunidades, en el contexto de audiencias públicas, la CIDH expresó preocupación por los convenios entre las empresas privadas y la policía, y en uno de esos casos observó con inquietud el impacto que los convenios podrían tener sobre los derechos laborales de los policías.⁹³

Igualmente, es necesario subrayar que, en su reciente informe temático *Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos*, la CIDH se refirió a los convenios entre empresas extractivas y la policía en el Perú, y expresó que preocupaba que «el diseño e implementación de estos convenios, junto a la declaración de estados de emergencia por el Estado en tales contextos, [pudieran] facilitar la generación de actos que impliquen la violación de derechos humanos, debilitar la imparcialidad e independencia de

90 ONU. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, a partir de su visita a Perú del 21 de enero al 3 de febrero de 2020. <<https://undocs.org/es/A/HRC/46/35/ADD.2>>, párr. 40.

91 Ib., párr. 82 c).

92 CIDH. Medida cautelar 452-11. 5 de mayo de 2014.

93 Las dos audiencias públicas en las que se discutió estos temas fueron «Situación del derecho a la libertad de asociación y reunión en Perú» (2015) y «Seguridad ciudadana y denuncias de uso irregular de fuerzas policiales en las actividades de exploración y explotación de recursos naturales en Perú» (2018). CIDH. Comunicado de prensa 037A/2015. Informe sobre el 154 Período de Sesiones de la CIDH. 19 de junio de 2015. <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/037A.asp>>; y Comunicado de prensa 220A/2018. Audiencias públicas realizadas durante el 169 Período de Sesiones en Boulder, Colorado. Anexo al comunicado de prensa 220/18. 19 de octubre de 2018. <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/220A.asp>>.

la institución policial, agravar la existencia de conflictos sociales relacionados a actividades extractivas y amenazar la labor de personas defensoras de derechos humanos y el ambiente».⁹⁴

Agregó que la información que había recibido señalaba que los convenios «no estarían en consonancia con el desarrollo jurisprudencial interamericano y el test de proporcionalidad sobre el principio de igualdad y no discriminación».⁹⁵ Además, en el Informe se señaló que tanto la CIDH como su Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) consideraban que los convenios «de ninguna forma pueden servir, directa o indirectamente, como herramientas que transgredan en la práctica el ejercicio de derechos humanos, como la vida, integridad personal, libertad de expresión, de reunión y la defensa de los derechos humanos», y que los Estados debían «asegurar de que no se desnaturalice la labor y función pública de la policía en beneficio de intereses empresariales [...]».⁹⁶

2.1.2. Leyes, políticas y reglamentos nacionales

2.1.2.1. *¿Ha introducido y/o implementado el Estado políticas para ayudar a facilitar el respeto de los derechos humanos en situaciones de uso de la fuerza en contextos de protesta social y/o cuando la policía preste extraordinariamente sus servicios a las empresas a través de la adopción de Planes Nacionales de Acción sobre empresas y derechos humanos, responsabilidad social de las empresas (PNA), o derechos humanos en general?*

El Perú todavía no cuenta con un PNA. Sin embargo, en la elaboración del diagnóstico y de la línea de base de este, se han considerado ambos temas. Tampoco cuenta con un plan nacional orientado a la responsabilidad social de las empresas. Por su parte, el PNDH 2018-2021 establece dos acciones estratégicas vinculadas al uso de la fuerza por parte de agentes de seguridad del Estado.

En efecto, como parte de su primer lineamiento estratégico (promoción de una cultura de derechos humanos y paz) y concretamente en el marco del tercer objetivo estratégico (los servidores y funcionarios civiles incorporan el enfoque de derechos humanos y el derecho internacional humanitario en la gestión pública, con lo cual promueven el ejercicio pleno de la ciudadanía y la cultura de paz), prevé como cuarta acción estratégica «garantizar la capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario a miembros de la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, para garantizar el respeto

94 CIDH. *Informe empresas y derechos humanos: estándares interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/REDESCA/INF/1/19. 1 de noviembre de 2019, párr. 229.

95 Ib.

96 Ib.

de los derechos de las personas y una actuación acorde a los estándares nacionales e internacionales en el uso de la fuerza, o, en los casos que corresponda el empleo de la fuerza».⁹⁷

Asimismo, como parte del segundo lineamiento estratégico (diseño y fortalecimiento de la política pública de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales) y en el marco de su quinto objetivo estratégico (garantizar el derecho a la libertad y seguridad de las personas), dispone como segunda acción estratégica «institucionalizar métodos y técnicas de intervención policial mediante la capacitación, instrucción y entrenamiento permanente del personal policial en el uso de la fuerza, en el marco de los derechos humanos con énfasis en zonas de conflictos sociales latentes o escalamiento».⁹⁸

En cuanto a la primera acción estratégica, el PNDH propone como meta al 2021 que el 100 % de miembros de la PNP y las FF. AA. beneficiarios de la capacitación conozcan los estándares de los derechos humanos y del DIH. De forma similar, la segunda acción estratégica plantea como meta al 2021 que el 100 % de suboficiales de la PNP de las unidades de mantenimiento y restablecimiento del orden público y control de multitudes cuente con la certificación de un curso sobre uso de la fuerza. Adicionalmente, esta acción estratégica propone como meta al 2018 «la intervención a través de un módulo de capacitación y un instrumento para medir el resultado de su implementación».

El informe del primer año de implementación del PNDH indica, en relación con la primera acción estratégica, que el Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de las Fuerzas Armadas se encuentra estandarizando los cursos en derechos humanos y DIH, y que se espera que para enero del 2020 certifique a profesores de educación superior acreditados para impartir la enseñanza de ambos temas.⁹⁹ Sin embargo, según información más reciente proporcionada por el Ministerio de Defensa (MINDEF),¹⁰⁰ en el marco del PNDH, las FF. AA. vienen difundiendo y capacitando a efectivos policiales y militares a través de Programas de Estudio de los niveles básico, avanzado y superior en materia de DIH y derechos humanos, y la realización de talleres y seminarios a nivel nacional. Así, en el 2019 habían sido capacitadas 16 290 personas (incluidos militares, policías, operadores judiciales, oficiales de otros países),

97 Actividades similares también fueron previstas en el antiguo PNDH. Véase el Objetivo n.º 1 del Lineamiento estratégico n.º 1 del Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016.

98 Una actividad similar fue prevista en el antiguo PNDH. Véase el Objetivo n.º 4 del Lineamiento estratégico n.º 2 del Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016.

99 MINJUSDH. *Informe sobre los avances del primer año de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. Lima: MINJUSDH, 2019, p. 59.

100 Información remitida al MINJUSDH mediante el Anexo 2 del Oficio 3323-2020-MINDEF/SG, del 13 de julio de 2020, que también fue proporcionada como aporte del MINDEF en el marco del proceso de elaboración del PNA.

lo cual constituye el 54,3 % de la meta prevista en el PNDH para el 2021.¹⁰¹ En cuanto a la segunda acción estratégica, el informe del primer año de implementación del PNDH señala que no existe información sobre el módulo de capacitación dirigido al personal policial en el uso de la fuerza en zonas de conflictos sociales.¹⁰² El segundo informe sobre la implementación del PNDH no reporta información vinculada a estas acciones estratégicas.¹⁰³ El PNDH no establece acciones estratégicas vinculadas a la prestación de servicios policiales extraordinarios a las empresas.

2.1.2.2. ¿Ha establecido y difundido el Estado a los organismos gubernamentales pertinentes (incluidas las embajadas y consulados extranjeros) declaraciones políticas claras sobre la expectativa de que todas las empresas domiciliadas en su territorio o jurisdicción respeten y promuevan la garantía de los derechos humanos, incluso cuando se hayan suscrito convenios para la prestación de servicios policiales extraordinarios?

No se han identificado declaraciones políticas de este tipo. Las notas de prensa del MININTER sobre los convenios para la prestación de servicios policiales extraordinarios no son numerosas.¹⁰⁴ En una de ellas, el MININTER enfatizó que en los convenios se limitaba el uso de la fuerza a casos excepcionales y cuando existiera un riesgo inminente para la vida de alguna persona. Asimismo, refiriéndose al convenio suscrito con la empresa minera Las Bambas, indicó que dicho documento reafirmaba el compromiso de respetar los Principios Voluntarios.¹⁰⁵

2.1.2.3. ¿Hay una ley que regula el uso de la fuerza en el contexto de protestas sociales y/o la prestación de servicios policiales extraordinarios a empresas? ¿Esa/s ley/es exigen que las fuerzas policiales u otras fuerzas de seguridad del Estado respeten los derechos humanos, incluso cuando se está prestando un servicio privado a una empresa?

No existe una ley que regule específicamente el uso de la fuerza en el contexto de protestas sociales y/o en el marco de la prestación extraordinaria de servicios policiales a una empresa. Sin embargo, el Decreto Legislativo 1267 establece que la atribución que tiene el personal policial de ejercer la fuerza pública «se

101 Las actividades realizadas incluyen programas básicos (4106 personas), programas avanzado y superior (905 personas), talleres de difusión nacional (8834), conferencias (760), cursos para jueces y fiscales (403), curso para corresponsales (37), cursos especiales en provincia (515 personas), cursos instructores en derechos humanos y DIH (626), curso FF. AA. sudamericano (84).

102 Ib., p. 63.

103 MINJUSDH. *Segundo informe sobre los avances de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*.

104 La otra nota de prensa identificada se refería al convenio suscrito con la Asociación de Bancos del Perú. Véase MININTER. Nota de prensa MININTER 594-2017. 15 de mayo de 2017. <<https://www.mininter.gob.pe/content/ministro-del-interior-preside-renovaci%C3%B3n-de-convenio-para-seguridad-de-bancos>>.

105 MININTER. Nota de prensa MININTER 342-2016. 26 de octubre de 2016. <<https://www.mininter.gob.pe/content/polic%C3%AD-nacional-no-cuida-empresas-brinda-servicio-de-protecci%C3%B3n-y-seguridad-instalaciones>>.

ejerce con pleno respeto de los derechos fundamentales y en el marco de las normas sobre la materia».¹⁰⁶ Además, el Decreto Legislativo 1186 es la norma que regula de forma general el uso de la fuerza por parte de la PNP. Como se puede apreciar en el Anexo 2, esta ley recogía los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad de forma compatible con los estándares internacionales de uso de la fuerza.

No obstante, la recientemente promulgada Ley 31012 derogó el artículo 4.1.c) del Decreto Legislativo 1186,¹⁰⁷ el cual establecía el principio de proporcionalidad. Esta norma fue seriamente criticada por distintos actores; entre ellos organizaciones de la sociedad civil¹⁰⁸ y la Defensoría del Pueblo. Esta última institución expresó, mediante un comunicado de prensa, su preocupación por la eliminación de este principio, y recordó que, a pesar de ello, dicho principio no podía dejarse sin efecto, «ya que es una regla básica que deriva de la Constitución y los tratados internacionales».¹⁰⁹ Si bien ello es cierto, no puede dejar de observarse que, con la derogación de la disposición en cuestión, la normativa interna peruana deja de estar conforme a los estándares internacionales. Actualmente, dos proyectos de ley que buscan derogar la Ley 31012 se encuentran en proceso de evaluación por parte de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República.¹¹⁰

Por su parte, el Decreto Legislativo 1095 establece que en los casos en que las FF. AA. presten apoyo a la PNP en el control del orden interno y en los otros supuestos previstos en dicha norma «rigen las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos».¹¹¹ En esa línea, su artículo 16 señala que los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad regirán antes, durante y después del uso de la fuerza. Los reglamentos de ambas normas desarrollan los principios sobre el uso de la fuerza, como también se puede apreciar en el Anexo 2.

Adicionalmente, a nivel infralegal, se cuenta con el *Manual de derechos humanos aplicado a la función policial*, el cual se aprobó en el 2018 mediante la Resolución Ministerial 952-2018-IN. Este tiene por finalidad «facilitar información sobre los aspectos doctrinarios y normativos de los derechos humanos que

106 Artículo V del Decreto Legislativo 1267.

107 Única disposición complementaria derogatoria de la Ley 31012.

108 CNDDHH. Ley de Protección Policial es inconstitucional y puede favorecer excesos. 28 de marzo de 2020. <<http://derechoshumanos.pe/2020/03/ley-de-proteccion-policial-es-inconstitucional-y-puede-favorecer-excesos/>>; e IDL. Pronunciamiento: Rechazamos la inconstitucional Ley de Protección Policial y exigimos su derogación inmediata. 28 de marzo de 2020. <<https://idl.org.pe/pronunciamiento-rechazamos-la-inconstitucional-ley-de-proteccion-policial-y-exigimos-su-derogacion-inmediata/>>.

109 Defensoría del Pueblo. Nota de prensa 112/OCII/DP/2020. Ley de Protección Policial no se ajusta a parámetros constitucionales. 30 de marzo de 2020. <<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/03/NP-112-2020.pdf>>.

110 Proyectos de Ley 04970/2020-CR y 04986/2020-CR.

111 Artículos 5.2 y 5.3 del Decreto Legislativo 1095.

guardan relación con la función de la Policía Nacional del Perú», y «establecer procedimientos y técnicas que permitan minimizar los riesgos hacia la integridad o la vida de los participantes en una intervención policial, haciendo énfasis en el uso diferenciado y proporcional de la fuerza».¹¹² Desarrolla, entre otras cuestiones, los medios con los que cuenta la PNP, los principios del uso de la fuerza, el uso diferenciado y progresivo de la fuerza, y las circunstancias en el uso de la fuerza.

Asimismo, existe un *Manual de operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público*, que se aprobó en el 2016 mediante la Resolución Directoral 179-2016-DIRGEN/EMG-PNP. Este manual podría ser pronto reemplazado, ya que, en el 2019, el MININTER prepublicó el proyecto del nuevo manual con la finalidad de «conocer las sugerencias y recomendaciones de entidades públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil, así como de personas naturales [...]».¹¹³ Ambos documentos hacen referencia a cuestiones como los principios sobre el uso de la fuerza, y los medios y dispositivos tácticos que puede usar la policía en contextos de mantenimiento y restablecimiento del orden público. Uno de los aspectos en los que se diferencian, además de su extensión, es en la conformación de la escuadra de control de multitudes. En efecto, mientras que el Manual del 2016 prevé que esta esté compuesta por once efectivos, de los cuales tres portan armas (pistola de puño, escopeta de caza y fusil de asalto);¹¹⁴ el proyecto del nuevo Manual establece que la escuadra estará conformada por doce efectivos y solo uno portará una pistola de puño.¹¹⁵ Además de estos documentos, para la CNDDHH, también sería necesario contar con protocolos específicos para garantizar la libertad de reunión, así como regular el uso de bombas lacrimógenas y perdigones.¹¹⁶

Por su parte, la normativa que regula de forma general la prestación de servicios policiales extraordinarios a empresas no contiene disposiciones específicas que exijan al personal policial respetar los derechos humanos cuando provean este tipo de servicios. Sin embargo, como se señaló (véase la pregunta 2.1.1.1 de la parte 1), a partir del 2017, los convenios tienen una cláusula que dispone que los efectivos policiales deben actuar conforme a los derechos humanos. Cabe señalar que estos convenios se aprueban mediante resoluciones ministeriales, las cuales constituyen una norma infralegal.

112 MININTER. *Manual de derechos humanos aplicados a la función policial*. Lima: MININTER, 2018, p. 8.

113 Artículo 2 de la Resolución Ministerial 169-2019-IN. Aprobada el 7 de noviembre de 2019.

114 PNP. *Manual de operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público*. Lima: PNP, 2016, pp. 110-161.

115 MININTER. *Manual de operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público*. Proyecto. Lima: MININTER, 2019, pp. 17-18.

116 Comentario de la CNDDHH durante la reunión del 16 de febrero de 2021 para la elaboración del diagnóstico y la línea de base sobre los documentos de conflictividad social y uso de la fuerza y servicios policiales extraordinario.

2.1.2.4. ¿Existe un programa estándar de entrenamiento para las fuerzas de seguridad con un componente claro de derechos humanos? ¿Se capacita a las fuerzas de seguridad en temas relativos a los derechos humanos? ¿Se les capacita específicamente sobre el tema de empresas y derechos humanos?

Los planes curriculares usados en las escuelas de la Escuela Nacional de Formación Profesional Policial (ENFPP) no son documentos de acceso público. En el marco de este diagnóstico, se solicitó a la autoridad competente proporcionar acceso a la versión vigente de su malla curricular, y a la fecha de cierre de esta investigación no se ha recibido respuesta a dicha solicitud. A pesar de ello, por el informe periódico presentado por el Estado peruano ante el Comité de Derechos Humanos, se tiene conocimiento de que en «el nuevo itinerario formativo» se encuentra establecida para la Escuela de Oficiales «la asignatura de DDHH [que incluye el uso de la fuerza] en ocho de los diez semestres de la carrera policial».¹¹⁷ No se cuenta con información sobre si este componente ha sido incorporado en el plan curricular de las escuelas de educación superior destinadas a la formación de suboficiales.¹¹⁸

Además, existen investigaciones que dan cuenta de los planes de estudios previos a la promulgación del Decreto Legislativo que regula la formación profesional de la Policía Nacional del Perú (Decreto Legislativo 1318).¹¹⁹ Se trata, por un lado, del Informe de Adjuntía 001-2014-DP/ADJHP de la Defensoría del Pueblo, que contiene como anexo el «Programa de estudios de las Escuelas Técnico Superiores de la Policía Nacional» vigente para la promoción 2012 de suboficiales. Dicho plan de estudios, preveía la asignatura de Derechos Humanos en el tercer semestre académico, y la asignatura de Derechos Humanos Aplicados a la Función Policial en el cuarto semestre académico. Asimismo, preveía dos talleres sobre uso y manejo de armas de fuego durante los dos primeros semestres académicos.¹²⁰

Por otro lado, se encuentra la investigación de Ernesto de la Jara y César Bazán sobre formación policial. Esta da cuenta del plan de estudios del 2014 de la Escuela de Oficiales y la incorporación en este del enfoque de derechos humanos. Entre los hallazgos de este trabajo resalta, por ejemplo, que las entrevistas realizadas por los autores a cadetes evidencian que, a pesar de haber llevado cursos de derechos humanos en la escuela de oficiales, en su mayoría estos solo recuerdan vagamente algunos conceptos. Adicio-

117 República del Perú. *Sexto informe periódico ante el Comité de Derechos Humanos, supra*, párr. 145.

118 Dentro de la ENFPP, en el nivel pregrado, existen Escuelas de Oficiales y Escuelas de Educación Superior. Las primeras conducen al otorgamiento del despacho de alférez de la PNP; mientras que las segundas conducen al otorgamiento del despacho de suboficial de tercera de la PNP. Véase el artículo 59 del Decreto Supremo 022-2017-IN.

119 Esta es la norma que actualmente se encuentra vigente y bajo la cual se dictan los planes curriculares de la ENFPP.

120 Defensoría del Pueblo. *Aportes para el fortalecimiento de las escuelas de formación de la Policía Nacional del Perú. Serie Informes de Adjuntía - Informes 001 y. 004-2014-DP/ADHPD*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2014, pp. 71-75.

nalmente, en el estudio, los autores observaron que los cadetes se habían mostrado «poco permeables» al enfoque de derechos humanos, y que incluso habían defendido la exención de responsabilidad penal.¹²¹

Esta investigación mostró, además, que el plan de estudios del 2014 de la Escuela de Oficiales contaba con un curso sobre derechos humanos durante el segundo semestre. Si bien De la Jara y Bazán saludaron la inclusión de dicha materia, indicaron que el tema debía abordarse como un eje transversal del plan curricular, y cuestionaron que el sílabo del curso no hiciera mención al *Manual de derechos humanos aplicado a la función policial* vigente en ese entonces. De igual forma, se preguntaron si llevar ese curso durante los primeros semestres de formación resultaba adecuado o si podía conllevar como riesgo el olvido de los contenidos del curso.¹²² En su análisis, también se refirieron a los cursos sobre el uso de armas, como materias en las que se debería y podría tener una mayor perspectiva de derechos humanos. Entre los aspectos cuestionados, observaron el poco tiempo que se dedicaba a las normas generales sobre el empleo de las armas.¹²³

Ahora bien, a nivel normativo, los *Lineamientos de Formación, Capacitación, Especialización y Perfeccionamiento de la Policía Nacional del Perú*, aprobados en enero de 2019, han establecido que la PNP debe incorporar, entre otros, el enfoque de derechos humanos en sus procesos académicos, administrativos y de investigación.¹²⁴ Asimismo, el Decreto Legislativo 1186 prevé que el personal policial tiene derecho a «recibir formación, capacitación y entrenamiento permanente sobre el uso de la fuerza en todos los niveles educativos conforme a los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos».¹²⁵ El reglamento de esta norma asigna al MININTER la responsabilidad de aprobar «los lineamientos de política sectorial para transversalizar la enseñanza y capacitación en derechos humanos aplicados a la función policial»;¹²⁶ y a la PNP, la tarea de certificar «mediante los cursos de capacitación en derechos humanos aplicados a la función policial y de mantenimiento del orden público, las competencias cognitivas y técnicas del personal policial para el uso de la fuerza y el empleo de los medios de policía».¹²⁷

En el mismo sentido, en los contratos celebrados entre la PNP y entidades privadas después del 2017, una de las obligaciones establecidas para la PNP es «[p]roporcionar capacitación al personal policial

121 De la Jara, E. y C. Bazán. *¿Cómo se forman los policías? Derechos humanos y policía comunitaria*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018, p. 82.

122 *Ib.*, pp. 114-118.

123 *Ib.*, pp. 127-133.

124 Lineamiento 2.7. Véase MININTER. Resolución Ministerial 116-2019-IN. Publicada el 18 de enero de 2019.

125 Artículo 10.c. del Decreto Legislativo 1186.

126 Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 012-2016-IN.

127 Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 012-2016-IN.

sobre la normativa en materia de seguridad y derechos humanos, así como su aplicación, de forma que dicho personal sea consciente de la existencia de las normas respectivas y las consecuencias de su incumplimiento».¹²⁸

Como se desprende de todo ello, el personal policial debería recibir capacitación en derechos humanos y uso de la fuerza. Efectivamente, eso muestra el informe periódico presentado por el Estado peruano ante el Comité de Derechos Humanos, según el cual, como parte de las acciones para difundir el *Manual de derechos humanos aplicado a la función policial*, se habrían realizado, entre el 2018 y el 2019, talleres sobre uso de la fuerza y derechos humanos que capacitaron a 7556 efectivos.¹²⁹ Igualmente, ello quedó evidenciado en las entrevistas realizadas a personal policial en el marco de esta investigación.¹³⁰ No obstante, en estas también se observaron algunos desafíos al respecto.

Por ejemplo, uno de los entrevistados se refirió a las limitaciones de tiempo que tenían y señaló: «[...] tú capacitas cuando tu personal tiene tiempo, tenemos poco personal para cubrir las múltiples necesidades, pero tenemos que ver un espacio donde podamos darle capacitación [...]». Asimismo, resultaron preocupantes las declaraciones de otro efectivo que señaló que contaban con personal «[...] que tiene preparación especial en uso racional de la fuerza, en base a los protocolos de Ginebra y todos los protocolos que corresponden». Esto último resulta inquietante, toda vez que los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales pertenecen al DIH, cuya finalidad es limitar los efectos de los conflictos armados. En contraste, el uso de la fuerza en situaciones de mantenimiento del orden interno es regulado por el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH).

Igualmente preocupante resulta que, según la percepción de uno de los entrevistados de la sociedad civil, la existencia de acciones de capacitación y una norma adecuada no necesariamente han supuesto una mejora en la práctica.¹³¹ En contraste, tanto en la entrevista sostenida con la Sociedad Nacional de Mine-

128 Esta cláusula se puede encontrar en el numeral 3.2.4 del Contrato con la Compañía Minera Poderosa S.A., entre otros.

129 República del Perú. *Sexto informe periódico ante el Comité de Derechos Humanos, supra*, párr. 139.

130 Así, en una entrevista, se señaló: «[...] en el año tenemos 51 cursos, obviamente no todos abocados al tema del orden público. Por ejemplo, hoy día tenemos de robo de vehículos, tenemos tránsito, pero tenemos también cursos priorizados en el tema del uso de la fuerza, que es el tema de las unidades especializadas. Eso sí lo tenemos, el uso de la fuerza, tenemos derechos humanos, trabajamos Constitución». Igualmente, en otra entrevista, se indicó que, tras la promulgación del Decreto Legislativo 1186, se tomaron varias acciones para instruir al personal policial al respecto. En esa misma entrevista, se señaló que, a pesar de las limitaciones de tiempo se habían realizado 6800 capacitaciones. Adicionalmente, cabe señalar que, durante las entrevistas a la Defensoría del Pueblo, se consultó si esta institución colaboraba con capacitaciones a la PNP en materia de uso de la fuerza. La respuesta en las dos entrevistas realizadas fue que, si bien apoyaban con capacitaciones a la policía, estas abordaban temas distintos al uso de la fuerza.

131 En ese sentido, Jaime Borda de DHSF señaló: «[...] tanto la empresa como el Estado, dice que siempre los capacita derechos humanos, pero cuando hay un conflicto lo primero que hacen es matar a la gente, acción disuasiva no es disparar al aire, no sé, pero no disparan, apuntan. Entonces yo creo que la norma puede ser un montón de cosas muy chéveres, pero en la práctica lo que yo veo es que no necesariamente esto ha mejorado [...]».

ría, Petróleo y Energía (SNMPE) como en la sostenida con la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), uno de los miembros del primer gremio indicó que había una mejora en los protocolos de la PNP y que los efectivos policiales recibían capacitaciones en derechos humanos, lo cual se reflejaba en las cifras y en los datos existentes. No obstante, otro de los miembros del gremio enfatizó que existen aspectos por mejorar, como la formación de los policías. Al respecto, uno de los aspectos que cuestionó fue el poco material del que disponían para el entrenamiento con armas de fuego.

Por otra parte, el personal militar que ejerce funciones de mantenimiento de orden interno también debería recibir capacitaciones sobre los estándares internacionales de uso de la fuerza de acuerdo con el DIDH. Esto debido a que el Decreto Legislativo 1095, que como se explicó hace referencia a los principios de uso de la fuerza (véase la pregunta 2.1.2.3 de la parte 1), establece que los Institutos de las Fuerzas Armadas incorporarán «en sus planes de instrucción y entrenamiento las provisiones necesarias a efectos de impartir a su personal la instrucción, preparación y entrenamiento apropiados para el cumplimiento del presente Decreto Legislativo».¹³² De conformidad con ello, el recientemente aprobado reglamento de esa norma asigna responsabilidades a distintas entidades del MINDEF en materia de políticas educativas.¹³³ Asimismo, dispone que, en un plazo de 60 días, el jefe del Comando Conjunto de las FF. AA «debe presentar un plan de instrucción y entrenamiento que permita a las unidades militares de las FFAA ejecutar acciones militares en apoyo a la PNP orientadas a restablecer o mantener el orden interno».¹³⁴

Según información proporcionada por el MINDEF,¹³⁵ siguiendo el reglamento del Decreto Legislativo 1095, el Centro de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos (CDIH-DDHH) de las FF. AA. ha implementado la difusión y capacitación en dichas normas en sus programas de estudio, y ha asumido el compromiso de revisar y actualizar su Manual de Derechos Humanos y DIH. Asimismo, se han elaborado cartillas de derechos humanos y DIH, las cuales se distribuyen a todo el personal que participa en los diferentes programas y talleres, y el Comando Conjunto de las FF. AA. ha elaborado y difundido cartillas sobre el uso y empleo de la fuerza para la eficiente participación de las FF. AA. en apoyo a la PNP para prevenir, controlar y manejar la pandemia del COVID-19.

Adicionalmente, el MINDEF explicó que, para que los miembros de las FF. AA. conozcan las normas de derechos humanos y DIH desde su ingreso a las Instituciones Armadas, se ha trabajado en la estanda-

132 Artículo 26 del Decreto Legislativo 1095.

133 Artículo 41 del Decreto Supremo 003-2020-DE.

134 Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 003-2020-DE.

135 Información aportada por el MINDEF en el marco del proceso de elaboración del PNA, y oficialmente remitida al MINJUSDH mediante el Oficio 3323-2020-MINDEF/SG, del 13 de julio de 2020.

rización de la enseñanza de estas áreas del derecho en todos los programas de estudio de los diferentes niveles de educación del sistema educativo en el sector Defensa, según la Directiva 002-2018-MINDEF. Del mismo modo, se ha incrementado la cantidad de programas a desarrollar, así como los talleres de capacitación que se realizan en el CDIH-DDHH de las FF. AA. Igualmente, en los programas de estudio se ha incluido el estudio de tratados de derechos humanos ratificados por el Perú, con particular énfasis en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles y Degradantes; y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

No se cuenta con información acerca de si en alguno de los ejemplos mencionados en esta sección se proporciona formación específica sobre cuestiones relacionadas con las empresas y los derechos humanos.

2.1.2.5. ¿Existen mecanismos adecuados de acceso a la información que favorezcan la transparencia y rendición de cuentas de las fuerzas del orden en contextos de uso de la fuerza, incluso cuando existan convenios para la prestación de servicios extraordinarios por parte de la policía?

Según los incisos b y c del artículo 9 del Decreto Legislativo 1186, luego de que el personal policial haga uso de la fuerza, deberá, por un lado, comunicar lo sucedido a los familiares de las personas fallecidas, heridas o afectadas o a quien estas designen. Por otro lado, también deberán presentar un informe policial que contenga «las circunstancias, los medios empleados, el personal interviniente, el tipo de armas y las municiones utilizadas, el número e identidad de los afectados, las asistencias y evacuaciones realizadas».¹³⁶

Asimismo, el artículo 11.1 de esa misma norma establece que toda ocurrencia vinculada al uso de la fuerza o de arma de fuego se debe informar al comando policial. En esa línea, el artículo 13 del Decreto Supremo 012-2016 señala que «toda intervención policial con uso de la fuerza que tenga como resultado heridos o muertos, será informada de inmediato y por escrito a la comisaría de la jurisdicción o dependencia con funciones de investigación, la cual, además de realizar los actos de investigación respectivos, con conocimiento del Ministerio Público, dará cuenta a la Inspectoría General de la Policía Nacional del Perú, u órgano dependiente de esta, para el inicio de la investigación administrativa correspondiente [...]».

Por su parte, el Decreto Legislativo 1095 señala que cuando los miembros de las FF. AA. hagan uso de armas de fuego, deberán presentar un informe escrito a su superior que detalle los principales datos sobre el incidente. Adicionalmente, de producirse daños personales o materiales, el superior deberá ini-

¹³⁶ En sentido similar: artículo 12 del Decreto Supremo 012-2016-IN.

ciar la indagación correspondiente.¹³⁷ Esta norma también establece, en forma general, que una vez concluidas las acciones tomadas en el ámbito de su aplicación, el comandante de la fuerza militar debe presentar un informe a su superior con datos de relevancia sobre la operación.¹³⁸ El Decreto Supremo 003-2020-DE desarrolla los aspectos que debe contener este informe.¹³⁹ Además, establece que «[t]oda persona tiene derecho a recibir información completa, veraz y oportuna sobre las personas heridas o fallecidas, como consecuencia de una operación o acción militar, así como sobre las personas que hayan sido intervenidas».¹⁴⁰

En cuanto a los servicios extraordinarios de la policía, se debe resaltar que se ha avanzado en la publicidad sobre la existencia y el contenido de los convenios celebrados entre las entidades públicas y privadas, y la PNP.¹⁴¹ Sin embargo, en las entrevistas realizadas con diversas entidades de la sociedad civil, tanto en Lima, Cajamarca, Cusco y Puno, se ha podido recoger las dificultades que se tuvieron para acceder a estos documentos hasta antes del 2018. En ese sentido, las entidades de la sociedad civil han presentado diversos pedidos de información y procesos de *habeas data* para conocer sus contenidos.¹⁴² Según organizaciones de la sociedad civil como ERI, incluso después de la creación de las páginas web en las que se pueden apreciar los convenios suscritos con la PNP, persistirían ciertas dificultades. Concretamente, la información en la página web no estaría actualizada y, en muchos casos, no incluiría las adendas a los convenios. Esto habría llevado a que las organizaciones de la sociedad civil tengan que presentar nuevos pedidos de información para obtener los convenios.¹⁴³

En esa línea, cabe señalar que, al momento de determinar la cantidad de convenios existentes, se advirtió que efectivamente existían algunas dificultades en las páginas web que alojan los convenios interinstitucionales. Así, se identificó que en la página web de la PNP existían 21 documentos repetidos (16 convenios y 5 adendas)¹⁴⁴ y 8 documentos con enlaces rotos, de los cuales se pudo encontrar 1 en la página web del MININTER y 5 (4 adendas y 1 convenio) en páginas web diferentes a los sitios web de la PNP y el MI-

137 Artículo 20 del Decreto Legislativo 1095.

138 Artículo 31 del Decreto Legislativo 1095.

139 Artículo 46 del Decreto Supremo 003-2020-DE.

140 Artículo 45.8 del Decreto Supremo 003-2020-DE.

141 Se pueden revisar los convenios vigentes y sus contenidos en <<https://www.mininter.gob.pe/content/convenios-interinstitucionales-vigentes>>. Sin embargo, no es pública la lista y el contenido de todos los convenios que se han celebrado y que han generado servicios extraordinarios.

142 El informe *Convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú* elaborado por ERI, el IDL y la CNDDHH cuenta parte de los intentos que se realizaron para obtener dichos convenios.

143 Comentario de ERI durante la reunión del 16 de febrero de 2021 para elaborar el diagnóstico y la línea de base sobre los documentos de conflictividad social y uso de la fuerza y servicios policiales extraordinario.

144 2 convenios repetidos en 2017, 1 convenio repetido en 2018, y 13 convenios y 5 adendas repetidas en 2019.

NINTER que centralizan los convenios interinstitucionales.¹⁴⁵ Adicionalmente, al momento de revisar las adendas, se identificó que un convenio no figuraba ni en la página web de la PNP ni en la página web del MININTER. Asimismo, se observó que existían contrastes entre la cifra total de convenios por servicios policiales extraordinarios registradas en ambas páginas web. En efecto, mientras que la página web de la PNP registra, entre el 2017 y el 2020, 102 convenios;¹⁴⁶ la página web del MININTER registra para este mismo periodo 67 convenios.¹⁴⁷ Para el IDL, es necesario además que los convenios sean compartidos con las comunidades locales a través de otros medios debido a la existencia de brechas digitales.¹⁴⁸

Asimismo, cabe resaltar que, según las entrevistas realizadas, la falta de transparencia sobre la existencia, vigencia y condiciones de los convenios es una de las principales causas de la relación de desconfianza que existe entre la PNP y la población que vive en las zonas de influencia de las actividades empresariales.¹⁴⁹ En ese sentido, en algunas entrevistas se resaltó la importancia de la información para fortalecer los nexos entre dichos actores. Sin embargo, se señaló que aun con estas medidas, se vuelve muy complicado diferenciar, al momento de la existencia de un conflicto social, a aquellos miembros de la PNP que actúan bajo la modalidad de servicios extraordinarios de aquellos que, en el cumplimiento de sus funciones, realizan acciones conjuntas. Esta situación dificulta comprender la relación que existe entre las fuerzas públicas y las empresas.

Esto se vincula con posibles violaciones de derechos humanos que podrían ser facilitadas por la implementación de los convenios, tal como recogió la CIDH (véase la pregunta 2.1.1.2 de la parte 1). Esta confusión en el rol de la PNP durante los conflictos cobra aún más sentido si se toma en cuenta que el Decreto Supremo 018-2017-IN, que modifica parcialmente el Decreto Supremo 003-2017-IN, permite de manera expresa la prestación simultánea de servicios policiales y servicios policiales extraordinarios cuando ello resulta necesario por razones de orden interno, orden público o seguridad ciudadana.¹⁵⁰ Los aportes re-

145 Para ello, se realizó una búsqueda en Google con palabras clave (nombre de la empresa, convenio, adenda, año, PNP, etc.). Los convenios encontrados se encuentran alojados en páginas web que comienzan con el siguiente enlace: <<https://cdn.www.gob.pe/>>.

146 39 convenios en 2017, 21 convenios en 2018, 30 convenios en 2019 y 12 convenios en 2020.

147 38 convenios en 2017, 19 convenios en 2018, 9 convenios en 2019 y 1 convenio en 2020.

148 Comentario del IDL durante la reunión del 16 de febrero de 2021 para elaborar diagnóstico y la línea de base sobre los documentos de conflictividad social y uso de la fuerza y servicios policiales extraordinarios.

149 Esta percepción fue recogida de diversas entrevistas realizadas no solo con la sociedad civil, sino también con la Defensoría del Pueblo, así como con la propia PNP. En ese sentido, en una entrevista se señaló que «La gente te dice “nosotros no confiamos en la policía porque nos damos cuenta que la policía sirve a los intereses de la empresa”, o sea, la percepción de la gente en su territorio; o sea, ante una situación de una manifestación, ni siquiera hablemos de una súper protesta, estamos hablando de una manifestación pequeña, algo en el territorio, la gente dice “yo no confío en la policía porque sabemos que la policía defiende los intereses de la empresa”».

150 Artículo 10 del Decreto Supremo 018-2017-IN.

cibidos en la revisión de este informe dan cuenta de que, incluso con las limitaciones establecidas en la prestación de servicios policiales extraordinarios por la sentencia del Tribunal Constitucional, todavía existen preocupaciones y suspicacias por parte de organizaciones de la sociedad civil —como ERI, IDL y FEDEPAZ— respecto de los convenios.

En contraste con esta posición crítica que tienen las organizaciones de la sociedad civil, en las entrevistas realizadas a los miembros de las fuerzas policiales y a los miembros de los gremios empresariales, se indicó que los convenios ayudaban a combatir una debilidad institucional: la ausencia del Estado en ciertas zonas que suelen coincidir con los lugares donde se desarrollan actividades extractivas. Concretamente, señalaron que los convenios ayudan a preservar el Estado de derecho y la seguridad pública al facilitar la presencia de servicios policiales en contextos de escalamiento de las protestas. Al respecto, cabe señalar que, según lo establecido por el Tribunal Constitucional en su reciente sentencia sobre este tema, la celebración de los convenios entre la PNP y entidades públicas o privadas obedece «a la optimización de la seguridad ciudadana y del orden público, y ello en la medida en que la prestación de estos servicios debe encontrarse orientada hacia lugares que constituyen focos de riesgo para la realización de actividades delictivas».¹⁵¹

Asimismo, miembros de los gremios empresariales señalaron la importancia de mantener estos convenios, en tanto lo contrario implicaría fomentar el aumento de fuerzas de seguridad privadas, lo que podría devenir en una situación similar a lo que ocurre en otros países de la región que tienen problemas con estas entidades. Según indicó la SNMPE, los convenios implicarían la participación de 18 a 22 efectivos policiales, repartidos en tres turnos; por lo cual el personal dedicado a prestar servicios policiales extraordinarios sería reducido.¹⁵²

Finalmente, cabe señalar que los contratos incluyen la obligación de la empresa de comunicar a la PNP, de forma inmediata, las quejas contra el personal policial presentadas, sin que eso limite la interposición de una denuncia ante la autoridad competente.¹⁵³

151 Tribunal Constitucional. Exp. 00009-2019-PI/TC. 23 de junio de 2020, FJ 94.

152 Información aportada por la SNMPE en el marco del proceso de elaboración del PNA.

153 Esto se puede encontrar en los convenios celebrados luego del 2017. Por ejemplo, en el apartado 3.1.8 del Convenio de Colaboración entre la PNP y Southern Peru Copper Corporation del 2017.

2.1.3 Debida diligencia

2.1.3.1. ¿Ha brindado el Estado orientación en torno a sus expectativas y mejores prácticas en relación con la debida diligencia en materia de derechos humanos con la que deben proceder las empresas, específicamente cuando suscriben un convenio de prestación de servicios policiales extraordinaria?

Ni las normas pertinentes al respecto, ni el contenido de los convenios entre las empresas y la PNP vigentes establecen de manera expresa ninguna orientación sobre la debida diligencia de las empresas en relación con el cumplimiento de la función policial en la zona de influencia del proyecto.

En ese sentido, las obligaciones establecidas para las empresas en el marco de dichos convenios están dirigidas a facilitar el apoyo logístico necesario para la ejecución eficiente del servicio policial extraordinario. Esto incluye tanto al personal policial que presta los servicios extraordinarios como a aquellos efectivos policiales que supervisan la prestación de dichos servicios, y a los efectivos policiales que, por razones de orden interno, orden público o de seguridad ciudadana, realizan acciones conjuntas con los que brindan servicios policiales extraordinarios.

Asimismo, si bien se establece de manera expresa que las empresas no tienen poder de dirección alguno sobre el personal de la PNP, están en la obligación de canalizar las denuncias presentadas a las autoridades competentes, de comunicar sobre las políticas y conductas éticas, y de derechos humanos propias.

A pesar de la ausencia de exigencias estatales específicas sobre debida diligencia en este contexto, ciertas empresas realizarían análisis de debida diligencia en materia de seguridad pública. En ese sentido, Anglo American compartió en una mesa de trabajo realizada en el marco del proceso de elaboración del PNA, que llevaba a cabo este ejercicio en el marco de su gestión de riesgos operacionales, analizando factores como el contexto interno y externo, el marco regulatorio internacional y nacional, el contexto regional y local, y el respeto de las comunidades.¹⁵⁴

En relación con este tema, cabe señalar que para organizaciones de la sociedad civil, como la CNDDHH, la debida diligencia aplicable a estos casos debería implicar que las empresas exijan a los efectivos policiales estar adecuadamente identificados, no portar armas de fuego y pedir que sean unidades de servicios especiales las que intervengan en conflictos sociales. Según esta organización, las empresas también deberían grabar las operaciones policiales y tener un registro de sus comunicaciones con la policía, así

¹⁵⁴ Comentario de Anglo American durante la reunión del 16 de febrero de 2021 para elaborar el diagnóstico y la línea de base sobre los documentos de conflictividad social y uso de la fuerza y servicios policiales extraordinarios.

como abstenerse de apoyar a efectivos policiales que no cuenten con el entrenamiento o los equipos adecuados para atender protestas sociales.¹⁵⁵

2.1.4. Trabajo

2.1.4.1. ¿Ha establecido el Estado leyes y reglamentos para garantizar que las empresas respeten los derechos laborales de los policías cuando presten servicios extraordinarios? ¿Están estas leyes en consonancia con la protección que ofrecen los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT (Convenios fundamentales) y otros convenios de la OIT ratificados por el Estado?

El Decreto Supremo 152-2017-EF establece el monto de contraprestación que deberá recibir por parte del MININTER el personal policial que, encontrándose de vacaciones, permiso o franco, preste servicios policiales extraordinarios de manera voluntaria.¹⁵⁶ Asimismo, señala que dichos recursos se financian con cargo a los recursos que se perciban en el marco de los convenios que suscriba la PNP con las entidades del sector público o privado.¹⁵⁷ Además, dicha norma menciona que estos pagos no tienen carácter remunerativo ni pensionable, no están sujetos a cargas sociales y no constituyen base de cálculo para beneficios sociales.¹⁵⁸ Esta disposición no cuenta con excepciones relacionadas con el tiempo de la prestación o por su frecuencia.

Cabe señalar que las modificaciones normativas han ido variando el contenido de los convenios. Antes de las modificaciones realizadas en el 2017, el pago de las contraprestaciones se daba de manera directa a cada uno de los efectivos policiales, luego de haberse aprobado una planilla por parte de la empresa, en coordinación con la PNP. En relación con este tema, también cabe apuntar que, según lo sostenido por un representante de la CONFIEP en una reunión de trabajo realizada en el marco del proceso de elaboración del PNA, la «desmejora de la calidad de la condición laboral de la PNP y la baja escala remunerativa de los efectivos policiales» explicarían por qué estos últimos se ven obligados a prestar servicios extraordinarios en sus días de vacaciones o franco y, en esa medida, serían causa de los convenios de servicios extraordinarios de la policía.¹⁵⁹

155 Comentario de la CNDDHH durante la reunión del 16 de febrero de 2021 para elaborar el diagnóstico y la línea de base sobre los documentos de conflictividad social y uso de la fuerza y servicios policiales extraordinarios.

156 Artículo 1 del Decreto Supremo 152-2017-EF.

157 Artículo 2 del Decreto Supremo 152-2017-EF.

158 Artículo 4 del Decreto Supremo 152-2017-EF.

159 Comentario de la CONFIEP durante la reunión del 16 de febrero de 2021 para elaborar el diagnóstico y la línea de base sobre los documentos de conflictividad social y uso de la fuerza y servicios policiales extraordinarios.

En relación con otros derechos laborales, la Resolución Ministerial 1191-2019-IN establece algunas condiciones adicionales, tales como una jornada máxima laboral de ocho horas,¹⁶⁰ aunque de manera excepcional se puede extender hasta doce horas cuando se deba atender el transporte de armas de fuego y explosivos de uso civil.¹⁶¹ Asimismo, en relación con el horario laboral, dadas las circunstancias existentes, se pueden realizar los servicios en horarios diferenciados, siempre que conste en el mismo convenio.¹⁶²

Asimismo, el Decreto Supremo 003-2017-IN establece que las entidades privadas que soliciten y suscriban un convenio para la prestación de servicios policiales extraordinarios deberán contratar un seguro por muerte, invalidez o lesiones graves o leves y atención de emergencia, acorde con los montos establecidos en la norma. Esto deberá cubrir a todos los efectivos policiales que presten dichos servicios. Además, podrá cubrir al personal policial encargado de la supervisión de dichos servicios y a aquel personal policial en el cumplimiento de sus funciones que actúe de manera conjunta con aquellos que presten servicios policiales extraordinarios.¹⁶³ En ese sentido, los convenios posteriores al 2017 incluyen en sus disposiciones la cobertura del seguro de estos tres grupos.

De las entrevistas realizadas, resalta el aporte adicional que recibe el personal policial en sus días de franco o vacaciones. Esta modalidad permite que ese adicional pueda obtenerse de manera transparente a la institución policial, y evita que ofrezcan esos servicios de manera paralela e informal. Sin embargo, cabe remarcar la necesidad de analizar el régimen laboral de los miembros de las fuerzas policiales, en tanto los días de descanso y las vacaciones no solo constituyen parte de sus derechos laborales, sino que, además, ayudan a combatir el agotamiento profesional propio de este tipo de actividades.

2.1.4.2. ¿Tiene el Estado sistemas para supervisar el cumplimiento y la aplicación de estas leyes y de estos reglamentos laborales?

Los convenios designan coordinadores por cada una de las partes. En el caso de la PNP se designa al jefe de la Región Policial donde se ejecuten dichos servicios. Este coordinador está obligado a presentar trimestralmente un informe sobre el avance, el desarrollo y la ejecución de actividades a la Dirección General de la PNP. En ese sentido, el incumplimiento de algunas de las obligaciones establecidas en el convenio deriva en su resolución. Sin embargo, no se establecen mecanismos de compensación en el caso de que dichos incumplimientos involucren derechos laborales.

160 Artículo 5.1 de la Resolución Ministerial 1191-2019-IN.

161 Artículo 5.3 de la Resolución Ministerial 1191-2019-IN.

162 Artículo 5.2 de la Resolución Ministerial 1191-2019-IN.

163 Artículo 14 del Decreto Supremo 003-2017-IN.

2.1.5. Coherencia de las políticas en los acuerdos del Estado con las empresas

2.1.5.1. *¿Existen leyes o políticas que garanticen que las consideraciones de derechos humanos se incluyan en los convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios que suscribe el Estado con las empresas?*

Si bien el marco normativo específico aplicable al personal policial que brinda servicios extraordinarios no contempla consideraciones en relación con derechos humanos, las normas referidas en la pregunta 2.1.2.3 de la parte 1 de este documento son aplicables a las actividades realizadas durante la prestación de los convenios. Por ejemplo, se tiene al Reglamento del Decreto Legislativo 1186, el cual establece que «las disposiciones del presente reglamento alcanzan a todo el personal de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad en cuadros, que comprende al personal de franco, vacaciones, permiso u otros, cuando hagan uso de la fuerza en defensa de la persona, la sociedad y el Estado en cumplimiento de sus funciones, deberes u orden superior».¹⁶⁴

2.1.5.2. *¿El Estado apoya o aboga por la inclusión de consideraciones de derechos humanos, particularmente referidas al uso de la fuerza, en los convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios que suscribe el Estado con las empresas?*

El Decreto Supremo 003-2017-IN no considera la inclusión de consideraciones de derechos humanos como parte de los contenidos esenciales de los convenios. Sin embargo, los convenios de cooperación celebrados luego del 2017 sí disponen específicamente que la PNP se compromete a «actuar con respeto a las normas de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario».¹⁶⁵

2.1.5.3. *¿Existen casos públicos de impactos adversos en los derechos humanos asociados con los convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios que ha suscrito el Estado con las empresas? En caso afirmativo, ¿se incluyeron consideraciones de derechos humanos en el convenio?*

Sí han existido casos públicos de impactos adversos en los derechos humanos relacionados con prestaciones de servicios policiales extraordinarios. Estos se pueden encontrar entre las denuncias presentadas en las audiencias ante la CIDH¹⁶⁶ o en los reportes presentados por la Defensoría del Pueblo sobre el uso

¹⁶⁴ Artículo 2 del Decreto Supremo 012-2016-IN.

¹⁶⁵ Se puede encontrar, por ejemplo, en el numeral 3.3.1 del Convenio de Cooperación Institucional entre la PNP y la Compañía Minera Poderosa S.A.

¹⁶⁶ Las dos audiencias públicas en las que se discutió estos temas fueron «Situación del derecho a la libertad de asociación y reunión en Perú» (2015) y «Seguridad ciudadana y denuncias de uso irregular de fuerzas policiales en las actividades de exploración y explotación de recursos naturales en Perú» (2018). CIDH. Comunicado de prensa 037A/2015. Informe sobre el 154 Período de

de la fuerza en contextos de conflictividad social por actividades extractivas. Sin embargo, cabe señalar que los convenios de cooperación institucional que están disponibles en la página web del MININTER, que incluye algunos de los convenios celebrados desde el 2006 en adelante, abarcan compromisos de la PNP para evitar cualquier acto contrario a los derechos humanos, incluyendo en los convenios anteriores al 2017, el compromiso de respetar los Principios Voluntarios.¹⁶⁷

2.2. ACCESO A RECURSOS/REMEDIOS Y REPARACIÓN DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

2.2.1. Reparación por abusos de los derechos humanos relacionados con las empresas

2.2.1.1. ¿El Estado ha establecido leyes, políticas y reglamentos que introduzcan la responsabilidad civil, la responsabilidad penal y las sanciones administrativas, como multas, para los impactos adversos sobre los derechos humanos, incluso en aquellos relacionados con los convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios que ha suscrito con empresas? ¿Se aplican estos mecanismos a los individuos y/o a las empresas?

El Decreto Legislativo 1186 establece en su artículo 11.5 que el uso de la fuerza que lo contravenga generará «responsabilidad administrativa disciplinaria, penal y civil». En igual sentido, el artículo 28 del Decreto Legislativo 1095 prevé que quien incumpla dicha norma será investigado y sancionado. Estas normas resultan aplicables al personal de seguridad del Estado.

No obstante, cabe señalar que, en la opinión de algunas organizaciones de la sociedad civil, como la CNDDHH y la Fundación EcuMénica para el Desarrollo y la Paz (FEDEPAZ), por el vínculo que existe entre las empresas y la Policía en el marco de convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios, las primeras también deberían asumir responsabilidad, incluso mediante la contratación de pólizas para atender a personas que sufran violaciones de derechos humanos.¹⁶⁸

Sesiones de la CIDH. 19 de junio de 2015. <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/037A.asp>>; y Comunicado de prensa 220A/2018. Audiencias Públicas realizadas durante el 169 Período de Sesiones en Boulder, Colorado. Anexo al Comunicado de prensa 220/18. 19 de octubre de 2018. <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/220A.asp>>.

167 Se pueden revisar los convenios de cooperación institucional entre la PNP y la empresa ARES S.A del 2006, con la Empresa Minera Las Bambas del 2015 o con Southern Peru Copper Corporation del 2017.

168 Observación aportada por la CNDDHH y la FEDEPAZ en el marco del proceso de elaboración del PNA.

2.2.2. Mecanismos judiciales

2.2.2.1. ¿Los tribunales nacionales tienen competencia para conocer de las denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidas en el marco del uso de la fuerza, incluso en el contexto de la suscripción de convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios?

Los tribunales nacionales tienen competencia para conocer violaciones de derechos humanos cometidas en el marco del uso de la fuerza. Como se desarrollará en la siguiente pregunta, las normas que han sido criticadas porque podrían restringir la competencia de la justicia ordinaria para conocer casos en los que se haya usado excesivamente la fuerza han sido interpretadas por el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional de forma tal que no supongan un obstáculo jurídico.

2.2.3. Barreras para acceder a los remedios judiciales

2.2.3.1. ¿El Estado ha adoptado medidas para garantizar que no existan obstáculos jurídicos, obstáculos prácticos o procesales, o barreras sociales que impidan que los casos legítimos relacionados con el uso de la fuerza, incluso en el contexto de convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios, sean llevados ante los tribunales?

Sobre posibles obstáculos jurídicos o procesales

El inciso 11 del artículo 20 del Código Penal establece una causal de exención de responsabilidad penal para los efectivos de la PNP y las FF. AA. La Ley 31012¹⁶⁹ modificó esta disposición al establecer su texto actual, aunque esta ya se encontraba prevista en nuestro ordenamiento jurídico desde el 2007.¹⁷⁰

Tabla 1. Modificaciones al artículo 20.11 del Código Penal

Decreto Legislativo 982 (2007)	Ley 30151 (2014)	Ley 31012 (2020)
Art. 20: Está exento de responsabilidad penal [...]: 11. El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas en forma reglamentaria, cause lesiones o muerte.	Art. 20: Está exento de responsabilidad penal [...]: 11. El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que, en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas u otro medio de defensa, cause lesiones o muerte.	Art. 20: Está exento de responsabilidad penal [...]: 11. El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú que, en el cumplimiento de su función constitucional y en uso de sus armas u otro medio de defensa, en forma reglamentaria cause lesiones o muerte.

Fuente: IDEHPUCP

169 Esta norma tiene como antecedentes los Proyectos de Ley 3846/2018-CR, 3860/2018-CR, 4027/2018-CR y 4351/2018-CR.

170 Para esta sección se han tomado algunas ideas previamente compartidas en Lovón, C. Ley de Protección Policial: cuatro preguntas clave para entender la cuestionada norma. 31 de marzo de 2020. <<https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/ley-de-proteccion-policial-cuatro-preguntas-clave-para-entender-la-cuestionada-norma/>>.

Desde su incorporación en el Código Penal, esta causal de exención de responsabilidad penal ha sido objeto de críticas por las posibles situaciones de impunidad que podría generar. En efecto, la constitucionalidad del artículo 1 del Decreto Legislativo 982, que introdujo dicha disposición, fue cuestionada ante el Tribunal Constitucional. Al respecto, este órgano determinó que el artículo 20.11 del Código Penal no podía entenderse como un impedimento para investigar y procesar a los policías o militares que delinquieran y estableció que dicha consideración debía ser tomada en cuenta por los jueces penales al momento que se solicitara aplicar la causal de exención.¹⁷¹ A pesar de esta interpretación, según el IDL, la norma en cuestión sirvió para archivar algunos casos.¹⁷²

Posteriormente, la Ley 30151 también fue objeto de preocupación a nivel nacional e internacional por parte de actores como la Defensoría del Pueblo¹⁷³ y la CIDH.¹⁷⁴ Asimismo, fue duramente criticada por organizaciones de la sociedad civil.¹⁷⁵ En ese sentido, por ejemplo, el IDL observó en un informe que esta norma profundizaba y ampliaba la exoneración de responsabilidad penal para policías y militares. Concretamente, criticó el retiro de la referencia que el anterior texto hacía al uso de armas en forma reglamentaria como requisito para la exención de responsabilidad penal, porque podía entenderse como si los usos de arma no reglamentarios estuvieran permitidos. Asimismo, cuestionó que la norma ampliara el alcance de la exoneración al incluir no solo los supuestos en los que el personal policial o militar utilizara armas, sino también cuando emplearan cualquier otro medio de defensa.¹⁷⁶

Además, el IDL señaló que la norma mencionada era inconstitucional e inconvencional porque atentaba contra el deber de investigar y sancionar violaciones de derechos humanos y contra el principio de igualdad y no discriminación.¹⁷⁷ Igualmente, indicó que ponía «en grave riesgo a la población civil, que [participase] de una protesta social».¹⁷⁸ Estas críticas se dieron de forma previa a la publicación del

171 Tribunal Constitucional. Expediente 0012-2008-PI/TC. 14 de julio de 2010, FJ 18 y tercer punto del fallo.

172 IDL. *Con licencia para matar. Análisis de la Ley 30151 que modifica el artículo 20 inciso 11 del Código Penal para exonerar de responsabilidad penal a policías y militares que causen lesiones o muerte, en cumplimiento de sus funciones*. Enero de 2014, pp. 5-6.

173 Defensoría del Pueblo. Pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo en relación con la Ley 30151. <<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Pronunciamiento-Ley-30151--14-1-14.pdf>>.

174 CIDH. Comunicado de prensa 004/2014. CIDH expresa su preocupación por la entrada en vigor de la Ley 30151. 23 de enero de 2014. <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/004.asp>>.

175 La CNDDHH recogió los pronunciamientos en ese sentido de organizaciones de la sociedad civil como Amnistía Internacional, la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), la Red Muqui, la Fundación EcuMérica para el Desarrollo y la Paz (FEDEPAZ), el Instituto de Defensa Legal (IDL), entre otros. Véase <<http://derechoshumanos.pe/2014/01/ley-30151-grave-preocupacion-en-materia-de-derechos-humanos/>>.

176 IDL. *Con licencia para matar, supra*, p. 8.

177 *Ib.*, pp. 9-10.

178 *Ib.*, p. 13.

Decreto Legislativo 1186, que según indicó el propio IDL habría eliminado la amplia exoneración de responsabilidad penal establecida por la Ley 30151.¹⁷⁹

Por otra parte, sobre el texto de la causal de exención de responsabilidad penal previsto por la Ley 30151 también se pronunciaron las Salas Penales Permanente, Transitoria y Especial de la Corte Suprema en un acuerdo plenario, en el que se establecieron como doctrina legal algunos de sus considerandos.¹⁸⁰ Entre ellos, destaca que se haya previsto que: a) la causal de exención en cuestión no comprende los tratos crueles e inhumanos que pueda cometer el personal policial o militar; b) se aplica cuando «la violencia sea la menor posible para la finalidad pretendida, esto es, por un lado, que se utilice el medio menos peligroso; y, por otro, que ese medio se use del modo menos lesivo»; c) no implica que el Estado peruano deba reducir u obviar los parámetros de uso de la fuerza establecidos a nivel internacional; y d) los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben comprender los límites de las expresiones «uso de sus armas» y «otros medios de defensa» —establecidos por la Ley 30151— tomando en cuenta que estos se encuentran subordinados a «los compromisos internacionales que protegen derechos fundamentales».¹⁸¹

De esta forma, en la línea de lo señalado por el Tribunal Constitucional, las Salas Penales Permanente, Transitoria y Especial de la Corte Suprema dejaron en claro que esta causal de exención no impide que se investiguen y sancionen a los agentes policiales o militares cuando estos hagan un uso de la fuerza que no sea conforme a los parámetros internacionales. Tomando en cuenta estos pronunciamientos, la modificación realizada por la Ley 31012 —que vuelve a incorporar en el texto «en forma reglamentaria» como hacía el Decreto Legislativo 982— no debería entenderse como un mecanismo que permita que violaciones de derechos humanos queden impunes. De hecho, el artículo 3 de la propia norma prevé que el personal policial que, haciendo uso de sus armas o medios de defensa, contravenga el DIDH y la Constitución, incurrirá en responsabilidad penal y no se le aplicarán los beneficios de la ley. A pesar de esta precisión, la modificación introducida por la Ley 31012 ha llamado la atención de la CIDH, tal como ocurrió con su antecesora.¹⁸²

Ahora bien, la cuestionada Ley 31012 también establece otro posible obstáculo jurídico o procesal: la prohibición de dictar mandato de detención preliminar judicial o prisión preventiva contra el policía que,

179 IDL. Ley de Uso de la Fuerza: se abre una nueva oportunidad. 17 de agosto de 2015. <<https://seguridadidl.org.pe/noticias/ley-de-uso-de-la-fuerza-policial-se-abre-una-oportunidad>>; y Bazán, C. «Luces y sombras de la Ley de Uso de la Fuerza Policial». Revista del Instituto de Defensa Legal, n.º 252, 2015. <<https://revistaideele.com/ideele/content/luces-y-sombras-de-la-ley-de-uso-de-la-fuerza-policial>>.

180 Según el propio acuerdo plenario, esto implica que dichos considerandos «deben ser invocados por los jueces de todas las instancias». Para apartarse de ellos, conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, debe haber una adecuada motivación.

181 Corte Suprema. Acuerdo Plenario 05-2019/CJ-116. 10 de septiembre de 2019, párrs. 52, 53 y 56.

182 Tuit de la CIDH del 30 de marzo de 2020. <<https://twitter.com/CIDH/status/1244641644173045766>>.

en cumplimiento de su función constitucional, haga uso de sus armas o medios de defensa.¹⁸³ En opinión de una treintena de organizaciones de la sociedad civil, ello resulta «inconstitucional pues pretende imponer una interpretación de las normas a los jueces, violando su independencia».¹⁸⁴ En esa línea, el IDL también indicó que las medidas de detención preliminar judicial y prisión preventiva a las que se refiere la norma debían ser decididas por los jueces y no por el Congreso, y advirtió que la modificación establecida era una violación al principio de igualdad ante la ley.¹⁸⁵

A estas críticas se suma el hecho de que lo establecido por la Ley 31012 resulta en cierto modo contradictorio con el acuerdo plenario mencionado previamente. En este, las Salas Penales Permanente, Transitoria y Especial de la Corte Suprema establecieron —al referirse a la imposición de prisión preventiva al policía que haciendo mal uso del arma de fuego provoca lesiones o muerte del presunto delincuente— que no correspondía «establecer criterios particularizados más allá de los que fluyen de las orientaciones internacionales y las leyes nacionales armónicamente consideradas».¹⁸⁶

En cuanto al Decreto Legislativo 1095, que como se explicó regula el uso de la fuerza por parte de las FF. AA. en situaciones de mantenimiento del orden interno, cabe señalar que su artículo 27 también fue objetado porque permitiría que violaciones contra los derechos humanos sean competencia del fuero militar. No obstante, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, el Tribunal Constitucional interpretó que «[...] las conductas ilícitas cometidas —por el personal militar o policial— con ocasión de las acciones realizadas en aplicación del Decreto Legislativo 1095 o en ejercicio de sus funciones, a que hace referencia la disposición impugnada, solo resultan constitucionales en tanto busquen penalizar acciones que puedan ser calificadas como delito de función».¹⁸⁷

Sobre posibles obstáculos prácticos y barreras sociales

En las entrevistas realizadas en el marco de este diagnóstico, organizaciones de la sociedad civil de Cusco y Puno evidenciaron en sus respuestas una serie de obstáculos prácticos que dificultarían el acceso a me-

183 Artículo 4 de la Ley 31012. Esta disposición incorpora el artículo 292-A al Nuevo Código Procesal Penal.

184 CNDDHH. Ley de Protección Policial es inconstitucional y puede favorecer excesos. 28 de marzo de 2020. <<http://derechoshumanos.pe/2020/03/ley-de-proteccion-policial-es-inconstitucional-y-puede-favorecer-excesos/>>.

185 IDL. Pronunciamiento: Rechazamos la inconstitucional Ley de Protección Policial y exigimos su derogación inmediata. 28 de marzo de 2020. <<https://idl.org.pe/pronunciamiento-rechazamos-la-inconstitucional-ley-de-proteccion-policial-y-exigimos-su-derogacion-inmediata/>>. De forma previa a la promulgación de la Ley 31012, el IDL ya había expresado su preocupación por la norma. Véase IDL. Pronunciamiento: Ley de protección a Policía Nacional es inconstitucional y debe ser observada por el Ejecutivo. 27 de julio de 2019. <<https://idl.org.pe/pronunciamiento-ley-de-proteccion-a-policia-nacional-es-inconstitucional-y-debe-ser-observada-por-el-ejecutivo/>>.

186 Corte Suprema. Acuerdo Plenario 05-2019/CJ-116, *supra*, párr. 51.

187 Tribunal Constitucional. Expediente 0022-2011-PI/TC. 8 de julio de 2015, párr. 243.

canismos judiciales. Por ejemplo, en ambas regiones, hicieron referencia a que uno de estos factores sería la dificultad para identificar a los policías que pudieran haberse excedido.¹⁸⁸ Asimismo, cuestionaron la imparcialidad de los operadores judiciales por su cercanía con las empresas.¹⁸⁹ Específicamente en Cusco, uno de los entrevistados alertó, aunque no aludiendo en todos los casos a procesos judiciales vinculados al uso excesivo de la fuerza, de la larga duración que tenían los procesos, lo cual había influido en cierta ocasión para que iniciaran un proceso por indemnización en el país donde se encontraba la casa matriz de la empresa demandada.¹⁹⁰ Según la CNDDHH, otros factores que obstaculizan el acceso a mecanismos judiciales son las debilidades en el registro de operaciones, armas y municiones. Esta institución indicó que también existirían dificultades en la entrega de cierta información por parte de las empresas, como, por ejemplo, los nombres de los efectivos policiales que les brindan seguridad o las grabaciones de las intervenciones.¹⁹¹

Por otro lado, en Puno, los entrevistados también evidenciaron en sus respuestas la existencia de barreras sociales que podían dificultar el acceso a mecanismos judiciales. Por ejemplo, señalaron que las personas detenidas en el contexto de protestas sociales muchas veces no tenían quién las defendiera.¹⁹² De

188 En ese sentido, por ejemplo, los representantes de Derechos Humanos y Medio Ambiente (DHUMA) indicaron que «[...] todos [los policías] están con cascos, personalmente no lo vas a ver, no lo vas a poder, después identificar», y que «[...] en el mismo uniforme ya se quitan sus nombres, entonces, por más que cometan un abuso, no se puede saber quién es, porque sabemos que para poder decir “Ha sido tal persona quien ha abusado” necesitamos su nombre, necesitamos sus datos, algo que lo identifique». Asimismo, otra persona entrevistada de la sociedad civil afirmó: «ellos [los policías] van con toda su indumentaria y parte de su indumentaria incluso creo que es el caso, cubrirse y todo eso, entonces nunca llegan a identificar». Por otra parte, refiriéndose a los motivos que llevaron al archivamiento de una investigación por la muerte de tres personas en un conflicto social de 2012, Jaime Borda de DHSF señaló que «[...] no se podía determinar quién es el responsable de esas muertes, pero se sabía que la policía ha disparado ahí, pero no se puede determinar porque tendríamos que pedir a mil policías que estaban ahí para que hagan la prueba de absorción atómica, que no sé qué cosa, al final lo empapelaron, archivaron [...]».

189 Al respecto, Jaime Borda de DHSF indicó «[...] empecemos por Policía, Poder Judicial, Fiscalía, todo eso en el caso de Espinar, desde nuestra experiencia y nuestro punto de vista, están cooptados. Tienes la esposa de fiscal trabaja en el Poder Judicial, la hija del juez trabaja en la mina, el cuñado o el sobrino trabaja en la Policía. Hay una especie de acuerdo interno familiar, de negocio, no sé de qué tipo, que el Estado termina siempre siendo muy funcional para la empresa minera [...] hay una fiscal que está ahí diez años, nadie la mueve y es la fiscal que acusa a todas las comunidades, a nosotros mismos nos denuncia por cualquier cosa, por organizar protestas, lo que sea. Esa fiscal recibe un montón de beneficios de la empresa minera porque les mandan capacitaciones, eventos. Se habla de acuerdos internos, yo no puedo asegurar eso [...] entonces tanto la policía que es, además, como el guachimán o la seguridad en la empresa al final, cualquier intervención de conflictos que hay la policía está para defender la empresa, eso todo el mundo lo sabe en Espinar». Por otro lado, una de las personas entrevistadas en Puno señaló: «[...] pero también hay jueces, hay fiscales que sí se sabe que tienen convenios con las empresas mineras, a veces por cursos. Las empresas mineras les dan cursos, viajes para cursos, pasantías que les pagan y después los fiscales pueden ir [...]».

190 Sobre el particular, el entrevistado indicó: «[...] obviamente por el lado peruano, la demanda civil demora ocho, diez años y no consigues nada al final».

191 Comentarios de la CNDDHH durante la reunión del 16 de febrero de 2021 para elaborar el diagnóstico y la línea de base sobre los documentos de conflictividad social y uso de la fuerza y servicios policiales extraordinarios.

192 En esa línea, uno de los entrevistados de DHUMA indicó: «[...] muchas veces las personas que son llevadas no tienen a alguien que las defiendan ahí o un abogado a su disposición». De forma similar, otra entrevistada de la sociedad civil, al responder a por qué no

igual forma, resaltaron que en muchos casos las autoridades policiales, fiscales y judiciales no manejaban el idioma de las personas que podían denunciar.¹⁹³

2.2.3.2. ¿Existen ejemplos y casos denunciados públicamente en los que las víctimas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con el uso de la fuerza, incluso en el contexto de convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios, no han podido acceder a un recurso judicial efectivo debido a la presencia de barreras legales, procesales y/o sociales?

En la pregunta anterior se muestran las barreras judiciales que se enfrentarían en situaciones relacionadas con los temas objeto de este diagnóstico y que impedirían el acceso a un recurso efectivo.

2.2.4. Mecanismos no judiciales

2.2.4.1. ¿El Estado proporciona mecanismos no judiciales? ¿Pueden usarse estos mecanismos para remediar los abusos de los derechos humanos relacionados con el uso de la fuerza, incluso en el contexto de convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios?

El Perú cuenta con un Punto Nacional de Contacto (PNC) para difundir las directivas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este se encuentra a cargo de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada de Perú (PROINVERSIÓN) y puede atender las comunicaciones específicas que se presenten contra empresas multinacionales de países miembros y adherentes de la OCDE por presuntos incumplimientos de las Líneas Directrices de la OCDE.¹⁹⁴ En el caso del uso de la fuerza a nivel abstracto, este mecanismo no podría aplicarse, pues el actor contra el cual se interpondría no es una empresa. En contraste, sí podría usarse en el caso de los convenios de prestación de servicios extraordinarios, al tener las empresas un rol en ellos. No obstante, a la fecha, ninguna de las cuatro instancias específicas presentadas se relaciona con dicho tema.

se seguían los procesos, señaló: «porque no pueden pagar un abogado [...] además necesita para defenderse ella antes que estar iniciando el proceso y denunciándolo».

193 Así, los representantes de DHUMA señalaron: «Digamos que la señora va a empezar a hablar en su propio idioma, “Oye, no estoy haciendo nada” o “Suéltame”, nadie le va a hacer caso porque nadie la entiende». Asimismo, en un momento indicaron: «Eso del idioma no se aplica en ninguna institución, ni en el Poder Judicial, ni en la Fiscalía, en ninguno». Por su parte, la representante de otra organización afirmó: «no muchos funcionarios y servidores públicos están, digamos, manejan el idioma quechua o aimara y pueden asesorar, informar a las personas de las comunidades, ahí ya hay una gran brecha, también que no sepan de los temas culturales de las personas».

194 PROINVERSIÓN. Directiva 003-2015/PROINVERSIÓN. <https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PERU_OECD/Procedimiento%20NCP%20Peru%20para%20Instancias%20especificas%20OCDE-%20Directiva%20PROINVERSION%20N%20003-2015.pdf>.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo es competente para recibir quejas contra una entidad de la Administración Pública cuando por su acción u omisión se ha vulnerado o amenazado un derecho.¹⁹⁵ Si bien no se cuenta con información sobre la existencia o cantidad de quejas tramitadas por uso indebido de la fuerza, en las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación se evidenció el papel que tiene esta institución en estos casos. Así, en una de las entrevistas realizadas a representantes de la Defensoría del Pueblo se indicó que cuando hay una protesta envían «[...] un documento, recordando en realidad a la policía, que, si bien tiene el mandato constitucional de recuperar el orden público, [...], tenga[n] presente los límites de su actuación y que no abusen, que no caigan tampoco en provocaciones [...]». En esa misma entrevista se señaló que en una manifestación hubo «una tensión» entre la policía y un periodista, en la que habrían intervenido y en la que se estaría investigando si hubo un exceso por parte del efectivo policial.

Asimismo, cabe señalar que en el régimen disciplinario de la PNP se considera infracción muy grave «hacer uso de la fuerza en forma innecesaria o desproporcionada, en acto de servicios, ocasionando lesiones leves». Esta infracción tiene actualmente como sanción el pase a situación de disponibilidad por un período de seis meses a un año.¹⁹⁶ Sin embargo, el proyecto de reglamento de la Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú (Ley 30174), que fue prepublicado en el 2018, supondría algunas modificaciones a ello. Así, existirían dos infracciones vinculadas al uso de la fuerza. Por un lado, se encontraría «hacer uso de la fuerza en forma injustificada, excesiva o desproporcionada en acto de servicio, ocasionando lesiones graves», que tendría como sanción el pase a situación de disponibilidad por un período de seis meses a un año. Por otro, estaría «emplear innecesariamente el uso de la fuerza en acto de servicio, ocasionando perjuicio a la vida o la salud de terceros», que sería sancionado con el pase a situación de retiro.¹⁹⁷

Adicionalmente, cabe referirse a información sobre mecanismos de remediación no judiciales de carácter no estatal que surgió durante las entrevistas realizadas en el marco de este estudio. En ese sentido, por ejemplo, es preciso mencionar que en las entrevistas con el sector empresarial se sostuvo que las empresas contaban con mecanismos de quejas y reclamos, competentes en temas de seguridad. En relación con ello, un representante de la sociedad civil que fue entrevistado afirmó que, si bien en un caso en particular una empresa minera señalaba tener estos mecanismos, nunca había visto la oficina encargada, no sabía dónde estaba y no la había podido usar. El mismo entrevistado mencionó que en una oportunidad habían presentado junto a otras organizaciones de la sociedad civil «un informe sombra» al informe de sostenibilidad ambiental y responsabilidad presentado por la misma empresa ante sus accionistas.

195 Véase <<https://www.defensoria.gob.pe/preguntas-frecuentes/>>.

196 Anexo 3 de la Ley 30714.

197 MININTER. Resolución Ministerial 488-2018-IN. Publicada el 1 de abril de 2018.

En aquella ocasión habían denunciado ante uno de los accionistas distintas acciones de la empresa, incluida la celebración de convenios de prestación de servicios extraordinarios de la policía.

Ante el contraste entre estas respuestas, posteriormente se volvió a consultar sobre el tema en una entrevista con miembros de la CONFIEP, en la que también estuvieron presentes miembros de la SNMPE. En ella se refirieron a la existencia de mecanismos de reclamación y quejas como las oficinas. Cuando se consultó si estos mecanismos eran publicitados, indicaron que se realizaban afiches, conversaciones y campañas de ética y cumplimiento. Otro aspecto interesante que surgió en el marco de dicha entrevista es que uno de los asistentes indicó que la empresa a la que pertenecía tenía el mandato corporativo de señalar que un efectivo policial había cometido abuso; sin embargo, hasta ese momento, no habían recibido una denuncia de ese tipo. Asimismo, la SNMPE precisó que en los sistemas de quejas y reclamos de las empresas se incluye cualquier tipo de reclamo, y que desde el 2020 se viene trabajando en la actualización de la «Guía de quejas y reclamos» para los asociados de la SNMPE, la cual incluye los criterios de los Principios Rectores.¹⁹⁸

2.2.5. Barreras para acceder a los remedios no judiciales

2.2.5.1. ¿El Estado ha tomado medidas para garantizar que no existan barreras que impidan que los casos legítimos relacionados con el uso de la fuerza, incluso en el contexto de convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios, sean atendidos por mecanismos no judiciales?

No se tiene información sobre si el Estado ha adoptado medidas para garantizar que no existan barreras para acceder a mecanismos no judiciales.

2.2.5.2. ¿Existen ejemplos y casos denunciados públicamente en los que las víctimas de violaciones de los derechos humanos vinculadas al uso de la fuerza, incluso en el contexto de convenios de prestación de servicios policiales extraordinarios, no han podido acceder a un recurso no judicial efectivo debido a la presencia de barreras?

No se tiene conocimiento de ejemplos o casos denunciados públicamente en los que las víctimas de violaciones de derechos humanos no hayan podido acceder a recursos no judiciales proporcionados por el Estado debido a la presencia de barreras judiciales.

¹⁹⁸ Observación aportada por la SNMPE en el marco del proceso de elaboración del PNA.

3. BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS

3.1. A NIVEL ESTATAL

- La aprobación de una norma de rango legal que regula el uso de la fuerza por parte de agentes policiales.
- La inclusión del componente de derechos humanos en la malla curricular de agentes policiales y la realización de capacitaciones sobre el uso de la fuerza.
- La publicación de los contratos de cooperación vigentes entre la PNP y las entidades públicas y privadas.
- La inclusión de obligaciones generales de derechos humanos en el contenido de los convenios de cooperación.

3.2. A NIVEL EMPRESARIAL

- Catorce empresas con presencia en el Perú son miembros o se han comprometido con los Principios Voluntarios.¹⁹⁹
- Algunas empresas cuentan con mecanismos de reclamación y quejas, en el marco de los cuales se pueden abordar temas de seguridad y derechos humanos.²⁰⁰ En esa línea, la SNMPE elaboró en el 2020 una «Guía de quejas y reclamos». Asimismo, en una evaluación anual del Principio X de Derechos Humanos se identificó que, en el 2019, más del 80 % de sus asociados contaba con un mecanismo de esta naturaleza.²⁰¹
- La realización por parte de algunas empresas de eventos de difusión sobre derechos humanos, y más específicamente sobre los Principios Voluntarios.
- La SNMPE cuenta con un grupo de trabajo desde el 2017 en el cual se promueven los Principios Rectores y los Principios Voluntarios entre sus asociados. En esa línea, en el 2020 se organizaron cuatro capacitaciones relacionadas con la seguridad y los derechos humanos dirigidas a sus asociados.²⁰²

199 Estas empresas son Anglo American, Barrick Gold Corporation, BHP Billiton, Freeport - McMoran, Frontera Energy, Glencore, MMG, Newmont, Repsol, Río Tinto, Shell, Total, Tullow Oil y Woodside Energy.

200 Entrevista realizada a la SNMPE y entrevista realizada a la CONFIEP.

201 Aporte incorporado por la SNMPE en el proceso de revisión del presente documento.

202 Observación aportada por la SNMPE en el marco del proceso de elaboración del PNA.

4. CONCLUSIONES GENERALES

- Desde el 2012, el uso excesivo de la fuerza en el contexto de protestas sociales viene siendo objeto de preocupación de distintos mecanismos de monitoreo de derechos humanos. En los últimos años, a ello se ha sumado una preocupación de estos órganos por la suscripción de convenios que habilitan la prestación de servicios extraordinarios policiales a las empresas y la relación que estos convenios pueden tener con los estados de emergencia que se declaran a nivel local.
- A pesar de este panorama, existen avances a nivel normativo en materia de uso de la fuerza. Quizá el más importante ha sido la promulgación del Decreto Legislativo 1186, con el cual el Perú comenzó a contar con una norma de rango legal que regulara el uso de la fuerza por parte de la PNP. Hasta el 2020, tanto esta norma como aquella que regula el uso de la fuerza por parte de las FF. AA. recogían los principios de uso de la fuerza de conformidad con los estándares internacionales.
- Con la promulgación de la Ley 31012, que deroga el principio de proporcionalidad reconocido en el artículo 4.1.c del Decreto Legislativo 1186, esta concordancia con los estándares internacionales se ha perdido y supone un retroceso en los avances conseguidos.
- Otro aspecto que se debe criticar es la demora por parte de las autoridades competentes en reglamentar el Decreto Legislativo 1905, que regula el uso de la fuerza por parte de las FF. AA. Se debe prestar atención a que una demora similar no ocurra en la emisión de los instrumentos que dispone dicho reglamento. Por otra parte, también se debe cuidar que esta demora no ocurra en la reglamentación de la Ley 30174, la cual regula el régimen disciplinario de la PNP y cuenta con un proyecto desde el 2018. Esta misma observación resulta aplicable a la actualización del *Manual de operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público*, cuyo proyecto se publicó durante el 2019.
- Ahora bien, a pesar de contar con un marco normativo en su mayoría coherente con los estándares internacionales, resulta preocupante que durante las entrevistas realizadas en el marco de este estudio se haya identificado, por una parte, que algunos efectivos policiales no conocen adecuadamente el marco que rige el uso de la fuerza; y, por otra, que existe una percepción desde la sociedad civil de que estas mejoras normativas realmente no han supuesto un cambio.
- Asimismo, de las entrevistas realizadas a la sociedad civil se ha percibido que existe un alto nivel de desconfianza hacia la imparcialidad de la PNP y su relación con las empresas, marcadas por la poca transparencia con que se ha manejado dicha política pública. Por ello, es importante resaltar los esfuerzos que últimamente se han realizado para fortalecer dicha transparencia.

- Los convenios que habilitan la prestación de servicios extraordinarios responden a diversas necesidades de seguridad de las empresas que actúan en espacios donde la policía no suele tener una presencia constante. Asimismo, ayudan a cerrar la brecha que existe entre el deber del Estado de proteger y resguardar el orden interno y los recursos con los que cuentan para ello. Además, complementan el salario mensual de un grupo de miembros de las fuerzas policiales.
- Sin embargo, existe preocupación en la sociedad civil y en los organismos internacionales por la relación que tiene en la percepción y el funcionamiento adecuado de los objetivos de dicha institución. En ese sentido, la existencia de los convenios, sumados a otras medidas como las declaraciones de emergencia en contextos de conflictos sociales, generan desconfianza por parte de la población en relación con el rol de la policía como ente garante de los derechos de la población. Esta preocupación se ha mantenido incluso a pesar de que el Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad de los convenios y estableció ciertas reglas para su uso excepcional.
- Los convenios generan preocupación por la precarización de los beneficios laborales, tales como el derecho a vacaciones, que debe tener todo trabajador; sobre todo aquellos que están sometidos a altos niveles de estrés en el trabajo.
- En cuanto al acceso a mecanismos de remediación judicial, un aspecto positivo es que, a través de sus pronunciamientos, la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional han eliminado los posibles obstáculos jurídicos o procesales que podían enfrentar las personas que se hayan visto afectadas por un excesivo uso de la fuerza. Sin embargo, persiste la existencia de barreras prácticas y obstáculos sociales que dificultan el acceso a la justicia.

PARTE 2
SEGURIDAD PRIVADA



INTRODUCCIÓN

Desde la década de 1990, el sector seguridad privada ha experimentado un crecimiento acelerado a nivel mundial, lo cual lo ha posicionado como un sector económico importante y una fuente sustancial de trabajo en varios países. A pesar de esta evolución, a nivel internacional no se ha llegado a un consenso sobre cómo delimitar la seguridad privada, ni a qué podemos definir como empresas de seguridad privada (ESP).

Acerca de qué podemos entender como servicios de seguridad privada, el Grupo de Trabajo sobre el uso de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación (GT sobre mercenarios) de las Naciones Unidas ha indicado que pueden ser considerados como tales «la guardia y protección armadas de edificios, instalaciones, propiedades y personas, cualquier tipo de transferencia de conocimientos con aplicaciones en los ámbitos de seguridad y la policía, el desarrollo y la puesta en práctica de medidas de seguridad de la información y otras actividades conexas».²⁰³

En cuanto a quiénes pueden ser calificados como ESP, se han desarrollado algunas aproximaciones por organizaciones especializadas en el tema.²⁰⁴ Así, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC) y el Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad (DCAF) consideran que son ESP «todas las empresas que ofrecen servicios de seguridad, sin importar cómo se describen a sí mismas. Los servicios de seguridad incluyen la vigilancia y la protección de personas y objetos (armada o no armada), y actividades de capacitación aplicada a la seguridad».²⁰⁵

203 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Relación entre las empresas militares y de seguridad privadas y la industria extractiva desde una perspectiva de derechos humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación*. A/HRC/42/42. 29 de julio de 2019.

204 Si bien el *Documento de Montreux* ofrece una definición basada en el término «empresas militares y de seguridad privada» (EMSP), en esta investigación se ha optado por utilizar «empresas de seguridad privada» (ESP). Esta decisión responde a que, en el contexto latinoamericano, las operaciones desarrolladas por las ESP tienen una naturaleza más defensiva que de conducción de hostilidades y, en general, los retos en materia de seguridad no son de naturaleza militar.

205 UNLIREC y DCAF. *Seguridad privada: control de armas y rendición de cuentas en América Latina y el Caribe* (Resumen ejecutivo), 2016. <http://www.unlirec.org/documents/ResejecPrivada_Oct%202016.pdf>. El *Documento de Montreux* y el *Código Internacional de Conducta para Proveedores de Seguridad Privada* (ICOC) han planteado definiciones similares. Ciertamente, el Documento de Montreux define a las empresas militares y de seguridad privada como las entidades comerciales privadas que prestan servicios militares y/o de seguridad privadas, que incluyen, entre otros, los servicios de guardia armada y de protección de personas y objetos, y la capacitación de fuerzas de seguridad locales. Por su parte, el ICOC entiende como compañías de seguridad privada y proveedores de servicios de seguridad privada a toda empresa cuya actividad empresarial consiste en la prestación de servicios de seguridad, en nombre propio o de terceros, independientemente de cómo esa empresa se defina a sí misma.

A pesar de estas propuestas de conceptualización, el DCAF ha considerado que la falta de consenso por parte de la comunidad internacional sobre una definición «puede complicar la adopción de legislación» interna al respecto por parte de los Estados.²⁰⁶ Se recomienda, en ese sentido, que los Estados adopten una definición inclusiva de las ESP en su legislación específica sobre seguridad privada.

Según estimaciones realizadas por el UNLIREC y el DCAF, al 2016, existían por lo menos 16 174 ESP en América Latina (AL) y el sector empleaba a un total de 2 450 781 personas. Sin embargo, estas cifras solo responden al número de ESP y operadores de seguridad privada (OSP) registrados. El mercado informal de seguridad privada en la región, a la fecha, continúa siendo una incógnita por la falta de información sobre su tamaño y las actividades que desarrollan en la mayoría de países.

Más allá de las cifras invisibles del mercado informal que generan duda sobre el verdadero tamaño de la industria de seguridad privada, lo cierto es que las ESP son cada vez más comunes. Algunos de los factores que han contribuido a la proliferación de ESP en AL son, entre otros:

- el aumento de los niveles de delincuencia e inseguridad en varios países de la región;
- reformas al Estado y problemas estructurales de sus fuerzas de seguridad;
- la urbanización de más espacios dentro de las ciudades; y
- la expansión de las operaciones de industrias extractivas.²⁰⁷

En el caso peruano, todos estos factores han sido citados como causas del crecimiento del sector seguridad privada en los últimos veinte años.²⁰⁸ Para el 2011, se estimaba que el número de empresas registradas ascendería a 540;²⁰⁹ posteriormente, para fines del 2015, el número había aumentado a 780 empresas.²¹⁰ En

206 DCAF y Embajada de Suiza. *Guía legislativa para Estados sobre la regulación de las empresas militares y de seguridad privadas*, 2016, p. 12. <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Legislative-Guidance-Tool-ES_0.pdf>.

207 UNLIREC y DCAF. *Seguridad privada: control de armas y rendición de cuentas en América Latina y el Caribe* (Resumen ejecutivo), 2016. <http://www.unlirec.org/documents/ResejecPrivada_Oct%202016.pdf>.

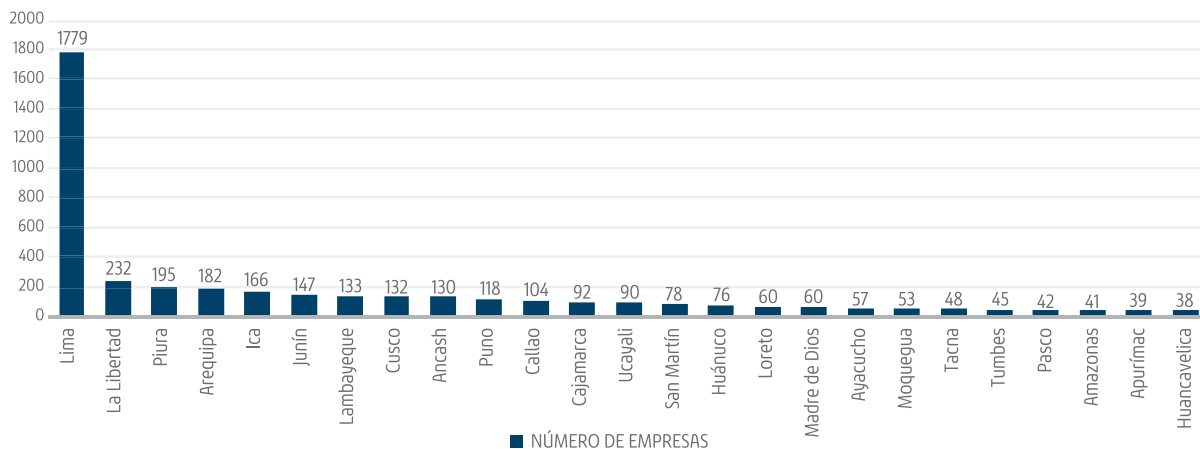
208 SUCAMEC, UNLIREC y DCAF. *Seguridad privada en el Perú: un estado situacional*, 2016, p. 18. <<https://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/2019/07/23/seguridad-privada-en-el-peru-2016/>>.

209 Bregaglio, R. (Coord). *Diagnóstico nacional sobre la situación de la seguridad y el respeto a los derechos humanos. Referencia particular al sector extractivo en el Perú*. Lima: IDEHPUCP, Socios Perú y Embajada de Suiza en el Perú, 2013, p. 63. <<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/110697/2013-Diagn%3%b3stico%20Nacional%20sobre%20la%20Situaci%3%b3n%20de%20la%20Seguridad%20y%20el%20Respeto%20a%20los%20Derechos%20Humanos.%20Referencia%20especial%20al%20sector%20extractivo%20en%20el%20Per%3%ba.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

210 SUCAMEC, UNLIREC y DCAF. *Seguridad privada en el Perú: un estado situacional*, 2016, p. 18. <<https://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/2019/07/23/seguridad-privada-en-el-peru-2016/>>.

la actualidad, se estima que existen en Perú 2700 proveedores de seguridad privada²¹¹ (PSP) registrados. Hay una alta concentración de PSP en Lima, departamento en el cual se encuentran 1779 de los PSP autorizados para desarrollar actividades de seguridad privada. Le siguen La Libertad, Piura y Arequipa; sin embargo, la disparidad en la cantidad de la oferta de servicios de seguridad privada entre Lima y los demás departamentos es bastante alta (véase el Gráfico 4).

Gráfico 4. Número total de proveedores de servicios de seguridad privada por departamento



Fuente: SUCAMEC. <<https://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/empresas-de-seguridad/>>. Elaboración propia

Para la regulación de esta industria, la legislación peruana ha previsto una serie de normas específicas:

- la Ley 28879, Ley de Servicios de Seguridad Privada (2006);
- el Decreto Supremo 003-2011-IN, Reglamento de la Ley 28879 (2011); y
- el Decreto Legislativo 1213, que regula los servicios de seguridad privada (parcialmente vigente) (2015).

Asimismo, se cuenta con una autoridad reguladora a nivel nacional, la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC), creada en el 2012 mediante el Decreto Legislativo 1127. Entre sus funciones se encuentran «controlar, supervisar y regular los servicios de seguridad privada».²¹²

211 La cifra referida no solo incluye a empresas de seguridad privada, sino a las personas naturales que se desempeñan en las modalidades individuales de seguridad privada que regulan las normas peruanas.

212 SUCAMEC. Misión y visión. <<https://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/mision-y-vision/>>.

Si bien desde el establecimiento de la SUCAMEC se han presentado notables avances hacia la institucionalización del sector, muchos proveedores continúan operando desde la informalidad y se perciben marcadas diferencias entre las ESP multinacionales que operan en el Perú y las medianas y pequeñas ESP (mayoritariamente de origen nacional).

Asimismo, tras la publicación en el 2016 del informe *Seguridad privada en el Perú: un estado situacional*,²¹³ no se han producido nuevos análisis sobre los avances realizados en el sector ni se ha logrado la aprobación del Reglamento del Decreto Legislativo 1213 (al cierre de esta investigación). En ese sentido, las actividades de seguridad privada continúan rigiéndose en su mayoría por la Ley 28879 y su Reglamento, normas que no se ajustan a la situación y a las necesidades de la industria en la actualidad y presentan importantes ausencias en el abordaje de temas relacionados con los derechos humanos.

Con el fin de analizar estas y otras problemáticas y contribuir al proceso del PNA, cuya elaboración se encuentra a cargo del MINJUSDH, se ha elaborado un diagnóstico sobre el nivel de implementación de los Principios Rectores en relación con las normas, políticas y prácticas del sector seguridad privada en el país.

Para su desarrollo, se tomó como base la herramienta elaborada por el DCAF y el DIHR en el documento «Gobernanza de la seguridad privada y Planes de Acción Nacionales (PAN) sobre empresas y derechos humanos» (2019). La herramienta, que consiste en una plantilla para la valuación de una línea de base nacional en procesos de elaboración de PNA, fue traducida y adaptada al contexto peruano, y presenta preguntas clave con base en estándares internacionales de derechos humanos como los Principios Rectores, aplicables al sector seguridad privada.

En el proceso seguido para responder a la plantilla, se llevó a cabo una búsqueda exhaustiva sobre la política pública del Estado peruano para el sector seguridad privada. Adicionalmente, se realizaron 18 entrevistas a actores clave del Estado, empresas que forman parte de la industria de seguridad privada y la sociedad civil (véase el Anexo 1) para recoger sus impresiones sobre los retos que existen para implementar estándares internacionales de derechos humanos en las actividades de este sector.

A continuación, se presentarán los hallazgos del diagnóstico realizado. Para ello, se introducirán primero los instrumentos normativos internacionales y nacionales usados para el análisis. Luego, se abordará cada uno de los pilares de los Principios Rectores para reportar las brechas que existen en su implementación a nivel legal, político y práctico en el Perú. En tercer lugar, se realizará una recopilación de las buenas prácticas identificadas en este proceso; y, finalmente, se ofrecerán las conclusiones.

213 Elaborado por la SUCAMEC, con la colaboración del UNLIREC y el DCAF.

1. INSTRUMENTOS NORMATIVOS INTERNACIONALES Y NACIONALES SOBRE SEGURIDAD PRIVADA

1.1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES APLICABLES AL SECTOR SEGURIDAD PRIVADA

A nivel internacional no existen instrumentos jurídicos vinculantes que aborden de forma específica las obligaciones en materia de derechos humanos en relación con el sector seguridad privada, a pesar de que han existido intentos de codificación antes,²¹⁴ e incluso ahora a nivel de las Naciones Unidas se trabaja el borrador de un marco regulatorio (aunque no hay certeza sobre si será un tratado o no).²¹⁵ Sin embargo, sí se han desarrollado una serie de estándares de *soft law* dirigidos hacia Estados y ESP.

Uno de los que goza de más relevancia es el *Documento de Montreux*, creado en el 2008 por el Gobierno de Suiza y el Comité Internacional de la Cruz Roja. Este documento tiene como finalidad promover el respeto del derecho internacional humanitario (DIH) y el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) por parte de las empresas militares y de seguridad privada, así como establecer de forma clara las acciones que los Estados deberían adoptar para garantizar que estas desempeñen sus actividades en armonía con estas normas. Asimismo, contempla una serie de buenas prácticas que son aplicables tanto en situaciones de conflicto armado como en aquellas en las que no existe conflicto armado al interior de un territorio.

214 En el 2010, el GT sobre mercenarios presentó en su informe anual ante el Consejo de Derechos Humanos el borrador de un posible proyecto de Convención para regular las actividades de las empresas militares y de seguridad privada. Tras ello, y tal como sugería el GT sobre mercenarios en el referido informe, el Consejo creó un «grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta con el mandato de estudiar la posibilidad de elaborar un marco normativo internacional, incluida, entre otras, la posibilidad de elaborar un instrumento jurídicamente vinculante, para la regulación, el seguimiento y la supervisión de las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas» (A/HRC/RES/15/26). Dicho Grupo de Trabajo sostuvo sesiones en cumplimiento de su mandato entre el 2011 y el 2017.

215 En el 2017, el Consejo de Derechos Humanos decidió establecer, a sugerencia del anterior Grupo de Trabajo de composición abierta, un nuevo «grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta, por un período de tres años, encargado de elaborar el contenido de un marco normativo internacional, sin prejuzgar su naturaleza, que proteja los derechos humanos y garantice la rendición de cuentas por las violaciones y los abusos relacionados con las actividades de las empresas militares y de seguridad privada» (A/HRC/RES/36/11). Su primera sesión se celebró en mayo de 2019.

Probablemente, la característica más importante del *Documento de Montreux* es que no crea obligaciones nuevas para los Estados ni es un nuevo tratado internacional: las reglas reunidas en él se originan principalmente en la normativa internacional de derechos humanos y del DIH que ya existe. En ese sentido, su propósito es prevenir las violaciones y obligar a las empresas a rendir cuentas si incurren en estas.

Otro documento que debe tomarse en cuenta en materia de derechos humanos para el sector seguridad privada es el Código Internacional de Conducta para Proveedores de Seguridad Privada (ICOC, por sus siglas en inglés). Este es el resultado de una iniciativa en la que ESP, Gobiernos y organizaciones de la sociedad civil establecieron de forma conjunta los principios y estándares basados en el DIDH y el DIH para la prestación de servicios de seguridad privada. También contempla una mayor responsabilidad de la industria mediante el establecimiento de un mecanismo de gobernanza y supervisión externa e independiente. El ICOC no crea en sí obligaciones ni responsabilidades legales para las empresas que lo respaldan más allá de las que ya existen en virtud del derecho nacional o internacional. Por ello, puede afirmarse que el ICOC complementa y no reemplaza la jurisdicción ejercida por las autoridades competentes, y no limita ni altera el derecho internacional aplicable o el derecho nacional pertinente.

Este instrumento se divide en dos partes principales: en la primera, se establecen los principios relativos a la conducta del personal de las ESP, los cuales incluyen la prohibición de la tortura, la trata de personas y las normas sobre el uso de la fuerza; mientras que, en la segunda parte, se proporcionan principios de gestión y supervisión, tales como el escrutinio riguroso del personal y la gestión de las denuncias.

Por otro lado, los Principios Voluntarios están dirigidos a empresas y brindan una guía para que puedan mantener la seguridad de sus operaciones bajo un marco que garantice el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Para ello, establecen directrices que facilitan la cooperación entre Gobiernos, compañías extractivas y la sociedad civil. Los Principios Voluntarios se dividen en tres ejes centrales: a) evaluación del riesgo, b) relaciones con la seguridad pública y c) relaciones con la seguridad privada.

En la evaluación del riesgo, las empresas deberán tener en cuenta diversos factores, como la identificación de los riesgos de seguridad, el potencial de violencia, los registros relativos a los derechos humanos, el imperio de la ley, el análisis de conflictos y la transferencia de equipos. Sobre las interacciones entre las compañías y la seguridad pública, las empresas deben procurar reducir el riesgo de que se presenten abusos y promover el respeto por los derechos humanos en lo que respecta a la seguridad que se brinda a las compañías.

Respecto a las interacciones entre las compañías y la seguridad privada, los principios que deben seguirse como pautas de conducta implican la observancia de estándares, normas y buenas prácticas en la materia, la licitud de las actividades, la producción de políticas relativas a la conducta apropiada y el uso local de la fuerza, el registro e investigación de presuntos abusos o violaciones de derechos humanos, entre otras.

Finalmente, la Organización Internacional de la Estandarización (ISO, por sus siglas en inglés) ha creado un estándar de calidad basado en el *Documento de Montreux* y el ICOC: el ISO 18788. Este estándar «proporciona un marco de referencia en gestión del riesgo y de negocios para organizaciones que realizan o contratan operaciones de seguridad y actividades, y funciones relacionadas mientras se demuestra:

- realización de operaciones de seguridad profesional, para satisfacer necesidades de los clientes y otras partes interesadas,
- rendición de cuentas ante la ley y el respeto de los derechos humanos,
- coherencia con los compromisos voluntarios que suscriba».²¹⁶

En ese sentido, se ha diseñado para que toda ESP o empresa que contrate con una ESP pueda asegurarse de que las operaciones planteadas y su ejecución se encuentran «alineadas con buenas prácticas de negocio y de manejo de riesgos».²¹⁷

1.2. MARCO JURÍDICO NACIONAL DEL SECTOR SEGURIDAD PRIVADA

A nivel interno, los servicios de seguridad privada cuentan con normas específicas y complementarias para su regulación, así como con una autoridad encargada del control, la supervisión y la fiscalización del sector. En cuanto a las normas específicas, encontramos:

LEY	AÑO	CONTENIDO
Ley 28879, Ley de servicios de seguridad privada	2006	Esta norma desarrolla las modalidades en que se pueden prestar servicios de seguridad privada, así como las principales obligaciones de los PSP y de su personal operativo.
Decreto Supremo 003-2011-IN, Reglamento de la Ley 28879	2011	El Reglamento ahonda en las modalidades de prestación de servicios de seguridad privada y delimita los requisitos para la autorización de inicio de operaciones de los proveedores (tanto para personas jurídicas como para personas naturales). Asimismo, prevé un sistema de capacitación de personal operativo de seguridad privada y las infracciones en las que se pueden incurrir al incumplir con alguna de estas exigencias.

216 INTECO. *INTE/ISO 18788. Sistema de gestión de operaciones de seguridad privada. Requisitos con orientación para su uso*. <<https://www.inteco.org/shop/product/inte-iso-18788-sistema-de-gestion-de-operaciones-de-seguridad-privada-requisitos-con-orientacion-para-su-uso-2676>>.

217 Jiménez, E. «Nuevo estándar internacional para la certificación de empresas de seguridad privada». *Seguridad en América*, 2018. <<https://www.seguridadenamerica.com.mx/noticias/administrador-seguridad>>.

Decreto Legislativo 1213, que regula los servicios de seguridad privada.	2015	En la actualidad se encuentra parcialmente vigente. ^{IX} De las disposiciones vigentes de este decreto, resaltan la definición de los servicios de seguridad privada, el ámbito de aplicación de la norma, los principios que rigen la prestación de estos servicios y la delimitación de qué debe entenderse por «personal de seguridad privada».
--	------	---

Nota

IX Los artículos 1, 2, 3, 23, 35, 36, 39; la Primera Disposición Complementaria Transitoria; y la Primera, Segunda Disposición Complementaria Modificatoria entraron en vigencia al día siguiente de la publicación del Decreto Legislativo 1213 en virtud de su Segunda Disposición Complementaria Final. Según la Única Disposición Complementaria Derogatoria, el Decreto Legislativo 1213 entrará en vigencia tras la promulgación de su Reglamento. Si bien desde el 2016 existe un proyecto de reglamento, publicado en el portal del MININTER a partir de la Resolución Ministerial 0445-2016-IN, a la fecha no se ha logrado su aprobación y entrada en vigencia.

Otras normas aplicables a los PSP y que se encuentran estrechamente relacionadas con el desarrollo de sus actividades son:

LEY	AÑO	CONTENIDO
Ley 30299, Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil	2015	En relación con los servicios de seguridad privada, esta ley determina cuáles son las armas de fuego que están autorizados a usar los PSP, la licencia requerida para su uso, el otorgamiento de las tarjetas de propiedad de las armas según la modalidad sobre la que se presten servicios, cómo debe procederse para su traslado, la entrega a la SUCAMEC para custodia por suspensión o cancelación de actividades, entre otros.
Decreto Supremo 010-2017-IN, que aprueba el Reglamento de la Ley 30299	2017	Este determina de forma específica cuáles son las armas que pueden usar los proveedores de servicios de seguridad privada (artículo 19), así como las municiones autorizadas (artículo 25.3) y la forma en que estas se adquieren (artículo 26.4). Asimismo, establece los requisitos específicos que las empresas especializadas de prestación de servicios de seguridad privada deben cumplir para contar con la licencia de uso de armas de fuego (artículos 36, 37, 38).

El sector Interior está encargado de supervisar y controlar a la industria de seguridad privada. Hasta el 2012, el propio MININTER, a través de la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (DISCAMEC), tuvo a su cargo estas funciones. Tras un proceso de reorganización y modernización en el Estado, se creó la SUCAMEC mediante el Decreto Legislativo 1127 como un organismo técnico especializado adscrito al MININTER.

Según lo establecido en el Decreto Legislativo 1127, la SUCAMEC tiene entre sus funciones «controlar, administrar, supervisar, fiscalizar, normar y sancionar las actividades en el ámbito de los servicios de seguridad privada, fabricación y comercio de armas, municiones y conexos, explosivos y productos pirotécnicos de uso civil» (artículo 6.a).

2. NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LAS EMPRESAS Y LOS DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON LAS NORMAS, POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DEL SECTOR SEGURIDAD PRIVADA EN PERÚ

2.1. EL DEBER DE PROTEGER DEL ESTADO EN EL MARCO DE LAS ACTIVIDADES DE SEGURIDAD PRIVADA

El pilar I de los Principios Rectores reconoce, entre sus principios generales, que es obligación del Estado respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales.²¹⁸ La privatización de ciertos servicios no supone que el Estado pueda eximirse de cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos.²¹⁹ En el ámbito de seguridad privada, este pilar supone la articulación de normas jurídicas que no solo regulen el funcionamiento de las ESP y los derechos que deben garantizarse a sus trabajadores en el marco del desempeño de sus operaciones, sino que también aborden la protección de las personas que podrían resultar afectadas por sus actividades y de la sociedad en general.

En ese sentido, el principal actor concernido frente a este deber es el Estado; especialmente, la autoridad reguladora de los servicios de seguridad privada, que en el es la SUCAMEC. También se encuentran involucrados en este aspecto quienes forman parte de la industria de seguridad privada, tanto las ESP, su personal operativo u otras empresas con quienes subcontratan como aquellas empresas, instituciones o personas que contratan estos servicios.

Si bien —como se ha adelantado al precisar el marco jurídico aplicable al sector seguridad privada en Perú— contamos con normas e instituciones que regulan de forma específica este sector, el diagnóstico realizado sobre la base de los principios fundacionales y operativos del pilar I de los Principios Rectores ha evidenciado deficiencias y vacíos que necesitan ser abordados. A continuación, se detalla el análisis realizado y se evidencian las brechas de implementación identificadas.

218 ONU y OACNUDH. *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»*. HR/PUB/11/04, 2011, p. 1.

219 DCAF y DIHR. *Gobernanza de la Seguridad Privada y Planes de Acción Nacionales (PAN) sobre Empresas y Derechos Humanos*, 2019. <https://businessandsecurity.dcaf.ch/sites/default/files/ressources/psp_nap_spanish_FINAL_.pdf>.

2.1.1 Estado de la aplicación o respaldo de estándares internacionales, regionales y otros

2.1.1.1. Instrumentos internacionales de soft law

- ¿El Estado peruano ha expresado su respaldo al Documento de Montreux sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados?

A noviembre de 2019, el Estado peruano no se ha adherido al *Documento de Montreux*. Si bien se ha dado cuenta de esfuerzos realizados por algunas entidades del Estado para posicionar el documento y favorecer la adhesión del Perú a este, a la fecha no existe información sobre el inicio de este proceso.²²⁰

- ¿Participa el Estado peruano del Foro del Documento de Montreux?

Al no haber expresado su respaldo al *Documento de Montreux*, el Estado peruano no es parte del Foro del Documento de Montreux (FDM). Sin embargo, ha participado en las dos reuniones a nivel regional que el FDM ha organizado para difundir e incrementar el número de países adheridos a este instrumento internacional.²²¹

- ¿El Estado ha firmado, se ha comprometido, o de alguna otra forma ha respaldado/avalado:
 - el Código Internacional de Conducta para Proveedores de Seguridad Privada (ICOC, por sus siglas en inglés) y su Asociación (ICoCA, por sus siglas en inglés);
 - los Principios Voluntarios de Seguridad Privada y Derechos Humanos;
 - el estándar ISO 18788?

El Estado peruano no firmó el ICOC (cuando aún era posible hacerlo) ni ha iniciado el proceso para ser parte del ICoCA. Tampoco ha firmado o respaldado los Principios Voluntarios.

Por otro lado, el Estado peruano no se ha pronunciado en respaldo al estándar ISO 18788. Si bien a través del Programa Nacional de Innovación para la Competitividad y Productividad (Innovate Perú) ha financiado a diversas empresas para obtener certificaciones internacionales, a la fecha no ha financiado a ESP para la obtención del ISO 18788.

220 León, C. «El proceso de adhesión y apoyo del estado peruano al Documento de Montreux». *Seguridad y Derecho*, 13 de septiembre de 2016. Consulta: 17 de diciembre de 2019. <<https://seguridadyderecho.wordpress.com/2016/09/13/blog-post-title/>>.

221 La primera reunión regional del Foro del Documento de Montreux se llevó a cabo en Chile en el 2011. Asistieron funcionarios de la Embajada de Perú en Chile y el Ministerio de Relaciones Exteriores como participantes. La segunda reunión se realizó en el 2018 en Costa Rica. En esa ocasión, el director de la SUCAMEC asistió en calidad de expositor en representación de la entidad.

2.1.1.2. Existencia e implementación de recomendaciones por órganos internacionales

- ¿El Estado ha recibido recomendaciones de informes país del GT sobre mercenarios de las Naciones Unidas relativas a la protección de derechos humanos en el marco de las actividades del sector de seguridad privada?

En el 2007, el Perú recibió la visita del GT sobre mercenarios. Posteriormente, en el 2008, el GT sobre mercenarios emitió el informe de su visita al país, en el cual formuló las siguientes recomendaciones en torno a las actividades del sector seguridad privada:

- Adecuar la legislación interna a las normas internacionales para tipificar el mercenarismo en todas sus formas como delito, y prohibir la contratación de mercenarios.
 - Aprobar medidas legislativas que, al momento de la visita realizada por el Grupo de Trabajo, proponían prohibir la posibilidad de que empresas militares y de seguridad privada, sean nacionales o extranjeras, contraten nacionales peruanos para prestar servicios de seguridad en zonas de conflicto armado.
 - Que el Estado se encargue, a través de las autoridades correspondientes, de mantener registros transparentes de las empresas de seguridad privada, y de realizar inspecciones periódicas a estas. Asimismo, que se adopten medidas legislativas y reglamentarias para evitar conflictos de intereses entre agentes del Estado en ejercicio (pertenecientes a las Fuerzas Armadas o a la Policía Nacional) que actúen como propietarios o administradores de empresas de seguridad privada. Finalmente, se recomendó establecer una instancia por encima del Ministerio del Interior para controlar las actividades de las empresas de seguridad privada, y a la que pudieran someterse quejas.²²²
- En caso de que sí, ¿qué avances se han hecho para su implementación?

En relación con las recomendaciones realizadas por el GT sobre mercenarios, se ha observado lo siguiente:

- El Reglamento de la Ley 28879 (2011) incluyó en sus artículos 60.g) y 88 una prohibición a la contratación, la capacitación, el entrenamiento y el adiestramiento de mercenarios, de la misma forma en que ya lo hacía la Ley 28879 (2006). Disposiciones similares han sido incluidas en los artículos 21 y 39 del Decreto Legislativo 1213 (2015), que reemplazará a la Ley 28879 tras la publicación de su Reglamento.

222 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. Misión al Perú.* A/HRC/7/7/Add.2. 4 de febrero de 2008.

Estas normas expresan una posición clara de rechazo del Estado sobre las prácticas de mercenarismo, pero el incumplimiento de esta prohibición deviene en infracciones administrativas, no en sanciones penales. A pesar de la recomendación del GT sobre mercenarios, a la fecha, el Código Penal peruano no tipifica las formas de mercenarismo como delitos.

- No se ha adoptado en la legislación peruana una norma que prohíba a empresas militares y de seguridad privada, nacionales o extranjeras, la posibilidad de contratar a nacionales peruanos para prestar servicios de seguridad privada en zonas de conflicto.
- La Ley 28879, emitida en el 2006, establecía de forma previa a la visita del GT sobre mercenarios que la autoridad competente en materia de seguridad privada, el MININTER, tenía el deber de llevar un registro de PSP a nivel nacional y la función de realizar acciones de supervisión y fiscalización de forma aleatoria e inopinada. Estas competencias fueron precisadas con la emisión del Reglamento de la Ley en el 2011.

En el 2012, mediante el Decreto Legislativo 1127, se creó la SUCAMEC como organismo técnico especializado adscrito al MININTER. A esta entidad se transmitieron las facultades de *«controlar, administrar, supervisar, fiscalizar, normar y sancionar las actividades en el ámbito de los servicios de seguridad privada [...] de conformidad con la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales y la legislación nacional vigente»* (artículo 6.a).

Actualmente, la SUCAMEC cuenta con un registro de PSP de acceso público a través de su página web institucional. Asimismo, cuenta con una Gerencia de Control y Fiscalización, la cual se encarga de *«diseñar, conducir e implementar planes y estrategias de inspección, verificación, evaluación e investigación de los trámites administrativos de competencia de la SUCAMEC, así como del cumplimiento de la legislación vigente relativa a los servicios de seguridad privada, a la fabricación, comercialización, importación, exportación, almacenamiento, traslado, posesión y uso de armas, municiones, explosivos de uso civil y productos pirotécnicos»*.²²³

Como organismo técnico especializada,²²⁴ la SUCAMEC es una instancia administrativa, funcional y económicamente independiente del MININTER (artículo 1 del Decreto Legislativo 1127); sin

223 SUCAMEC. Control y fiscalización. Funciones. Consulta: 4 de diciembre de 2019. <<https://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/fiscalizacion-y-control/>>.

224 Los organismos técnicos especializados «constituyen organismos públicos descentralizados del Poder Ejecutivo a cargo de planificar, supervisar, y ejecutar Políticas de Estado que demandan un grado mayor de autonomía respecto del Ministerio del Sector para un ejercicio idóneo de su función» (Morón, J. «Preocupaciones sobre los organismos independientes dentro del Poder Ejecutivo peruano». *Ius et Veritas*, vol. 21, n.o 43, 2011, p. 245. <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12063>>).

embargo, según el artículo 33 de la Ley 29158 (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo), debe sujetarse a los lineamientos técnicos del sector que integra. Pero no solo eso, la designación y remoción de la máxima autoridad de la SUCAMEC, el superintendente nacional, se encuentra condicionada a la propuesta que realice el MININTER al presidente de la República sobre quién debería ocupar el puesto (artículo 13 del Decreto Legislativo 1127).

Por tratarse de un cargo de confianza, la permanencia del superintendente nacional se encontraría sujeta a la permanencia del ministro del Interior.²²⁵ En ese sentido, no puede considerarse a la SUCAMEC una «instancia por encima» del MININTER, a pesar de que sí se encuentra facultada para controlar las actividades del sector seguridad privada.

Respecto a la facultad de recibir y atender quejas, aunque la SUCAMEC tiene entre sus funciones el control, la fiscalización y la sanción de los PSP por incumplimientos de la normativa del sector, su mecanismo de denuncias institucional se restringe, como canal formal, a recibir quejas por situaciones que hayan sucedido dentro de la SUCAMEC y dirigidas contra trabajadores de la entidad y no contra las empresas.²²⁶

Según la información brindada por la SUCAMEC a través de una entrevista en el marco de esta investigación, sí existe un procedimiento para atender denuncias, incluidas aquellas relacionadas con violaciones de derechos humanos por parte de empresas y OSP. A pesar de ello, no se encontró información pública sobre cómo se lleva este procedimiento o los pasos que se han de seguir para denunciar ante la entidad, ni hay información sobre las sanciones que podrían imponerse en caso de que se verificara la situación denunciada.

- Respecto a la adopción de medidas para evitar conflictos de intereses entre agentes del Estado activos que actúen como propietarios o administradores de ESP, en el 2015 se introdujeron, mediante el Decreto Legislativo 1230, modificaciones al Decreto Legislativo 1148 (anterior Ley de la PNP). En específico, se introdujo el artículo 13-A sobre prohibiciones e incompatibilidades, entre las que se encontraban «formar parte del Directorio, ser administrador, gerente o representante legal de las personas jurídicas que prestan servicios de seguridad privada, adquirir directa o indirectamente acciones o participaciones de estas, de sus subsidiarias o las que pudieran tener vinculación económica».

225 Como ejemplo, podemos señalar que por cada ministro del Interior designado durante el tiempo transcurrido del período presidencial 2016-2021 (Carlos Basombrío, Vicente Romero, Mauro Medina y Carlos Morán), se ha designado por lo menos un superintendente nacional de la SUCAMEC. Así, solo entre el 2016 y el 2020 se han designado cuatro superintendentes nacionales, a lo que se suma también un período de encargatura durante el 2018.

226 SUCAMEC. Formulario web de denuncias. Consulta: 5 de diciembre de 2019. <<https://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/denuncias/>>.

La inclusión de esta disposición iba claramente en línea con la recomendación realizada por el GT sobre mercenarios en su informe. Sin embargo, con la entrada en vigencia de la nueva Ley de la PNP, Decreto Legislativo 1267, y la consecuente derogación del Decreto Legislativo 1148, se entiende que esta disposición ha quedado sin efecto y ya no forma parte de las disposiciones aplicables al personal policial.

- ¿El Estado ha recibido recomendaciones en el marco del Examen Periódico Universal en relación con la industria de seguridad privada?

Durante los tres ciclos del EPU en los que el Estado peruano ha participado (2008, 2012, 2017), solo en el informe correspondiente al tercer ciclo (2017) se formularon recomendaciones relacionadas con el sector seguridad privada. Según el informe del GT del EPU, Países Bajos (111,43), Suiza (111,44) y Estados Unidos (111,58) recomendaron al Estado peruano admitir o adherirse a los Principios Voluntarios.²²⁷

Cabe también señalar, aunque no se materializó en una recomendación, que durante el examen del primer ciclo (2008), Azerbaiyán consultó en el desarrollo del diálogo interactivo si el Estado peruano tenía previsto formular normas para regular las actividades de las ESP que operan en el marco internacional.²²⁸

- En caso de que sí, ¿qué avances se han hecho para su implementación?

Respecto a las recomendaciones realizadas por Países Bajos, Suiza y Estados Unidos con relación a la adhesión o admisión de los Principios Voluntarios, el Estado peruano «tomó nota» de estas recomendaciones en su «Informe a las recomendaciones planteadas en el Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal». Según el párrafo 7 de este documento,

El Perú toma nota de las recomendaciones 111.43, 111.44 y 111.158 toda vez que los Principios Voluntarios no constituyen obligaciones jurídicas para los Estados en materia de derechos humanos sino compromisos de carácter voluntario que las empresas son libres de asumir, indistintamente de la eventual adhesión del Estado en cuyo territorio operan. Esta decisión no impedirá que todas las contribuciones académicas y buenas prácticas empresariales sean debidamente examinadas al momento de elaborar un Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos, en el marco del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021.²²⁹

227 Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Perú*, 2017. A/HRC/37/8. 27 de diciembre de 2017, párrs. 111.43, 111.44 y 111.58.

228 Consejo de Derechos Humanos. *Examen Periódico Universal. Perú*. A/HRC/8/37. 28 de mayo de 2008, párr. 33.

229 Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Perú. Adición. Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado*. 2018. A/HRC/37/8/Add.1. <https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/peru/session_28_-_november_2017/a_hrc_37_8_add.1_s.pdf>.

En ese sentido, y tal como se refirió anteriormente, el Estado no se ha adherido a los Principios Voluntarios ni los ha respaldado.

Sobre la consulta formulada por el Estado de Azerbaiyán durante el primer ciclo del EPU, a la fecha no se ha expedido una norma específica que regule el funcionamiento de las ESP que operan a nivel internacional.

2.1.1.3. Iniciativas legales internacionales

- ¿El Estado ha participado en iniciativas internacionales para desarrollar un instrumento vinculante que regule la seguridad privada a través de los Grupos de Trabajo de las Naciones Unidas? En caso de que sí, ¿cómo lo ha hecho?

El Estado peruano participó de la quinta (2016) y sexta (2017) sesión del Grupo de Trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de estudiar la posibilidad de elaborar un marco normativo internacional para la regulación, el seguimiento y la supervisión de las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas del Consejo de Derechos Humanos²³⁰ que se creó en el 2010, y sesionó entre el 2011 y el 2017. Más allá del registro de su asistencia en los documentos correspondientes a ambas sesiones, no se puede identificar otro aporte, aunque se asume que los representantes del Estado participaron en las discusiones suscitadas en el marco de las sesiones.

En el caso del segundo Grupo de Trabajo sobre empresas militares y empresas de seguridad privadas, establecido en el 2017 tras el fin del mandato del anterior Grupo de Trabajo, no se ha registrado la participación del Estado peruano en el Informe sobre los progresos realizados durante el primer período de sesiones elaborado en el 2019.²³¹

2.1.1.4. Implementación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos

- ¿El Estado brinda o ha brindado información sobre derechos humanos a los PSP a través de la SU-CAMEC?

230 Creado a partir de la Resolución 15/26 (2010) del Consejo de Derechos Humanos. Extensiones de mandato: Resolución 22/33 (2013) y Resolución 28/7 (2015).

231 Consejo de Derechos Humanos. *Informe sobre los progresos realizados en su primer período de sesiones por el grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de elaborar el contenido de un marco normativo internacional, sin prejuzgar su naturaleza, que proteja los derechos humanos y garantice la rendición de cuentas por las violaciones y los abusos relacionados con las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas*. A/HRC/42/36. 16 de julio de 2019.

No hay información disponible acerca de medidas que la SUCAMEC haya adoptado para brindar información sobre derechos humanos a PSP. Las capacitaciones y campañas de difusión de las que se tiene información están abocadas al manejo responsable de pirotecnia y al correcto uso de las armas de fuego y explosivos.

- ¿El Estado ha promovido la acreditación de organismos de certificación y la certificación de PSP por los estándares de derechos humanos aplicables a la industria?

No existe información disponible de que el Estado peruano haya promovido la acreditación de organismos de certificación ni la certificación de PSP por los estándares de derechos humanos aplicables a la industria de seguridad privada.

- ¿El Estado ha presentado y difundido en las entidades gubernamentales pertinentes (incluidos embajadas y consulados extranjeros) declaraciones políticas para promover que todas las compañías de seguridad privada con sede en, o que operan en su territorio y/o bajo su jurisdicción, así como aquellas contratadas por el Estado, respeten los derechos humanos?

No se han identificado declaraciones políticas por parte del Gobierno que promuevan que los PSP con sede en el Perú, o que operan en territorio peruano o bajo su jurisdicción, respeten los derechos humanos, salvo lo dispuesto en la normativa interna sobre seguridad privada.

2.1.2. Leyes y políticas nacionales aplicables al sector seguridad privada

2.1.2.1. Normas nacionales dirigidas a la industria de la seguridad privada que requieran a los actores que forman parte de esta respetar los derechos humanos

- ¿La Ley de Seguridad Privada contiene la exigencia de respeto a los derechos humanos por parte de las ESP?

El sector de seguridad privada en el Perú tiene como marco rector la Ley 28879 del 2006, Ley de servicios de seguridad privada; el Decreto Supremo 003-2011-IN del 2011, Reglamento de la Ley de servicios de seguridad privada; y los artículos 1, 2, 3, 23, 35, 36 y 39, así como la Primera Disposición Complementaria Transitoria y la Primera y Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1213 del 2015, que regula los servicios de seguridad privada (parcialmente vigente). De estos dispositivos, el único que contiene expresamente una referencia directa al deber de respetar los derechos humanos es el Decreto Legislativo 1213, que a través de su artículo 3.1 establece como principio de la aplicación de las normas de seguridad privada el «respeto a los derechos humanos».

De esa forma, dispone: «Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, reguladas por [las normas de seguridad privada], mantienen y promueven el respeto irrestricto de los derechos humanos en el desarrollo de sus actividades. El personal de seguridad privada está obligado a usar técnicas de prevención y medios de defensa razonables y proporcionales».

- ¿La ley incluye:
 - la definición de los servicios que pueden ser prestados y de aquellos que está prohibido brindar por ESP;
 - el ámbito jurisdiccional de aplicación de la ley, incluida su aplicación territorial;
 - la delimitación del mandato de la SUCAMEC para supervisar su implementación?

El marco jurídico sobre seguridad privada a nivel nacional incluye:

- La Ley 28879 define qué son los servicios de seguridad privada (artículo 4) y determina bajo qué modalidades pueden prestarse estos servicios (artículo 5). A través de los subcapítulos que componen el capítulo II de la ley se define en qué consisten estos servicios. Lo dispuesto por la ley es complementado por su Reglamento, que no solo define las modalidades de prestación de servicios de seguridad privada, sino que además determina las condiciones para que las empresas puedan operar bajo dichas modalidades.

En cuanto a los servicios que está prohibido brindar por parte de ESP, el artículo 24 de la referida ley y el artículo 60 de su Reglamento los establecen.

En cuanto a las prohibiciones sobre actividades que podrían resultar violatorias de derechos humanos, la ley establece en su artículo 24.a) y b) que ninguna empresa de seguridad privada puede «prestar servicios que pongan en riesgo la seguridad nacional» y tampoco pueden emplear en el desarrollo de sus actividades «equipos y demás medios [...] que causen daños o perjuicio a terceros». Sin embargo, la prohibición más ligada a la obligación de respetar los derechos humanos es la contenida en el artículo 24.g): las ESP no pueden «contratar, capacitar, entrenar y adiestrar mercenarios» en atención a las obligaciones internacionales de las que es parte el Estado.

Estas prohibiciones se mencionan también en el artículo 60 del Reglamento. Adicionalmente, este artículo contiene en su inciso j) una prohibición expresa en relación con la tutela de derechos humanos, ya que dispone que ninguna empresa de seguridad privada podrá desarrollar actividades violatorias de los derechos protegidos por la Constitución peruana.

- Actualmente, el ámbito jurisdiccional de aplicación de las normas sobre seguridad privada en el Perú se encuentra determinado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1213 (uno de los pocos de esta norma que se encuentra vigente). Este determina que la normativa peruana del sector seguridad privada:

2.1. Se aplica a toda persona natural o jurídica pública o privada, registradas y/o autorizadas o que en los hechos preste o desarrolle en cualquier lugar del territorio nacional, servicios o medidas de seguridad privada, así como a los usuarios de tales servicios.

2.2. Asimismo, se aplica a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dedicadas a la capacitación y fortalecimiento de competencias en materia de servicios de seguridad privada.

Es decir, se aplica tanto a personas naturales o jurídicas que se encuentren registradas para prestar servicios de seguridad privada como a aquellas que, a pesar de no estar registradas, en los hechos prestan servicios regulados por las normas del sector en territorio peruano. Asimismo, la aplicación espacial se extiende a las filiales o subsidiarias de compañías matrices registradas en el Perú.

- La SUCAMEC se creó en el 2012 a través del Decreto Legislativo 1127. Entre las funciones que esta norma le atribuye se encuentra «a) Controlar, administrar, supervisar, fiscalizar, normar y sancionar las actividades en el ámbito de los servicios de seguridad privada [...] de conformidad con la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales y la legislación nacional vigente» (artículo 6.a). En ese sentido, sí se encuentra facultada como entidad reguladora para supervisar la implementación del marco rector sobre seguridad privada en el país.
- ¿El mandato de la SUCAMEC incluye:
 - mantener un registro de los PSP;
 - el otorgamiento de licencias;
 - monitorear el cumplimiento operativo;
 - la revisión y atención de violaciones de derechos humanos?

Respecto al mandato asignado a la SUCAMEC, este:

- Incluye la obligación de contar con un registro permanentemente actualizado de todas las empresas y del personal operativo que brinden servicios de seguridad privada (artículo 33 de la Ley 28879). Dicho registro, además, debe incluir información sobre el grado de instrucción, carné de vigilancia y licencia de posesión y uso de armas (artículo 69 de su Reglamento, Decreto Supremo 003-2011-IN).

La SUCAMEC es la encargada de autorizar el funcionamiento de los PSP, sin distinción sobre la modalidad bajo la que se desempeñen. Los requisitos para el otorgamiento de la licencia se encuentran listados en el Reglamento de la Ley 28879, y los costos de los trámites han sido establecidos a través del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) (Decreto Supremo 009-2018-IN).

- Como autoridad competente, la SUCAMEC, en el marco de su rol de control y supervisión, realiza «acciones inopinadas y aleatorias de control y supervisión de las empresas de seguridad privada y personas naturales que se dediquen a dicha actividad» (artículo 4 del Reglamento de la Ley 28879).
- No existe una referencia explícita en el marco jurídico rector sobre la facultad de la SUCAMEC para revisar y atender violaciones de derechos humanos. Sin embargo, si se toma en cuenta que la SUCAMEC tiene la facultad de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre seguridad privada, las cuales incluyen algunas disposiciones relativas al respeto de los derechos humanos y la prohibición de desarrollar actividades que puedan resultar violatorias de los derechos protegidos por la Constitución peruana, puede argumentarse que esta facultad sí existe respecto a las violaciones de derechos humanos cometidas por los PSP contra particulares. Sin embargo, no se ha encontrado información referente a los procedimientos internos, normas u otros instrumentos relativos a esta función.

En el caso de las violaciones de derechos humanos vinculadas con el ámbito laboral, la revisión y atención corresponde a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

- En el proceso de licenciamiento, ¿la SUCAMEC usa criterios de derechos humanos para evaluar el otorgamiento de licencias?

Sobre el proceso de licenciamiento, cada modalidad establecida por la Ley 28879 tiene sus propios requisitos para el proceso; sin embargo, ninguna de estas incluye criterios de derechos humanos aplicables al momento de evaluar el otorgar la licencia a los PSP.

- ¿Se le han asignado a la SUCAMEC suficientes recursos financieros y humanos para cumplir su mandato?

Si bien la determinación sobre la suficiencia o insuficiencia de los recursos financieros y humanos asignados a la entidad para el desarrollo de su mandato requiere un análisis que escapa al objetivo de este diagnóstico, debe resaltarse que desde el 2014 se registra una asignación de recursos ordinarios para el presupuesto de la SUCAMEC, y desde el 2015 el monto de esos recursos ha superado los S/ 10 000 000. En el 2019, los recursos ordinarios asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para su Presupuesto Institucional Modificado (PIM) ascendieron a S/ 15 379 011. Adicionalmente, la SUCAMEC cuenta con financiamiento por recursos directamente recaudados por la entidad, que en el 2019 alcan-

zaron los S/ 10 294 907, y usualmente con un rubro de donaciones y transferencias. La entidad reportó una eficiencia en el gasto del 87,3 % de los S/ 25 682 406 que constituyeron su PIM en el 2019.²³²

A pesar de contar con un presupuesto independiente dentro del sector Interior, durante las entrevistas realizadas en el marco de esta investigación se refirió que la cantidad de recursos recibidos no cubría las necesidades generadas a partir del mandato de cada Gerencia que componía la SUCAMEC, especialmente en lo que refiere al fortalecimiento y a la capacitación del personal de fiscalización.²³³ Además, se resaltó la necesidad de aumentar la presencia de la SUCAMEC al interior del país, ya que las Intendencias Regionales y las Jefaturas Zonales carecerían de capacidad tanto presupuestaria como de personal para ejecutar de forma eficaz las actividades que tienen asignadas.

2.1.2.2. Investigación y capacitación

- ¿La ley incluye requisitos de verificación para el personal operativo de ESP, en particular respecto a graves violaciones de derechos humanos, crímenes de guerra y baja deshonrosa?

Tanto la Ley 28879, a través del artículo 26, como su Reglamento (Decreto Supremo 003-2011-IN), a través del artículo 64, establecen una serie de requisitos que el personal operativo debe cumplir para poder ser contratado por una empresa de seguridad privada. Dichos requisitos incluyen:

- la acreditación de capacidad física y psicológica mediante un certificado;
- contar con un certificado de capacitación expedido de conformidad con lo determinado en la normativa de seguridad privada; y
- no contar con antecedentes penales o judiciales, ni policiales, ni haber sido separado de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional por medida disciplinaria.

Este último requisito permitiría verificar que el personal operativo contratado no haya cometido graves violaciones de derechos, crímenes de guerra o baja deshonrosa; sin embargo, es importante comprender el alcance de cada uno de estos documentos solicitados para poder determinar su efectividad como requisito de verificación.

El certificado de antecedentes penales es «un documento oficial que certifica si una persona registra o no sentencias condenatorias impuestas como consecuencia de haber cometido un delito».²³⁴ Por

232 Información obtenida del portal de transparencia económica del Estado peruano: <<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2019&ap=ActProy>>.

233 Entrevista realizada a funcionarios de la Gerencia de Servicios de Seguridad Privada de la oficina central de la SUCAMEC (Lima).

234 Plataforma digital única del Estado peruano. Antecedentes penales. Consulta: 4 de diciembre de 2019. <<https://www.gob.pe/326-antecedentes-penales>>.

otro lado, el certificado de antecedentes judiciales «detalla si [la persona ha sido] reclusa en un Establecimiento Penitenciario (preso) o si [ha realizado] trabajos comunitarios impuestos por la autoridad judicial». ²³⁵ Finalmente, el certificado de antecedentes policiales «muestra si la persona tiene o no algún tipo de antecedente o ha cometido algún acto delictivo y/o se encuentra en un proceso de investigación». ²³⁶

En general, puede afirmarse que los documentos referidos cubren los recursos disponibles a la autoridad para poder verificar si la persona ha cometido o se ha visto relacionada con la comisión de un delito o de una falta. Sin embargo, debe llamarse la atención sobre el corte eminentemente penal de la información que estos certificados brindan y la posibilidad de que no todas las violaciones de derechos humanos que una persona pueda cometer se encuentren necesariamente tipificadas o relacionadas con el ámbito penal.

- ¿Existe un currículum estandarizado con un claro componente de derechos humanos?

La SUCAMEC, a través de la Resolución de Superintendencia 572-2018-SUCAMEC, aprobó la «Directiva que regula las actividades de formación básica y perfeccionamiento para el personal de seguridad y establece el Plan de Estudios». La directiva establece dos tipos de planes de estudios: uno que contiene actividades de formación básica (dirigidas a aspirantes a personal de seguridad privada) y otro que contiene actividades de perfeccionamiento (dirigidas a personal de seguridad que realiza servicios de forma continua) (artículo 6.2).

Respecto a las actividades de formación básica, estas tienen una vigencia de tres años tras su aprobación. Acreditan que un aspirante a personal de seguridad privada se encuentra apto para ser contratado bajo las modalidades que señala la Ley 28879. Al término de los tres años, el operador de seguridad tiene un plazo de dos años para continuar con su capacitación; si dentro de este período no se realizara el curso de perfeccionamiento, el personal deberá hacer nuevamente el curso de formación básica. Por otro lado, las actividades de perfeccionamiento tienen una vigencia de dos años tras su aprobación. Al igual que con la formación básica, el operador de seguridad tiene un plazo de dos años más tras su pérdida de vigencia para realizar otro curso de perfeccionamiento; de no hacerlo, deberá realizar nuevamente el curso de formación básica para poder continuar desarrollando labores como personal de seguridad privada.

235 Plataforma digital única del Estado peruano. Antecedentes judiciales. Consulta: 4 de diciembre de 2019. <<https://www.gob.pe/305-antecedentes-judiciales>>.

236 Plataforma digital única del Estado peruano. Antecedentes judiciales. Consulta: 4 de diciembre de 2019. <<https://www.gob.pe/309-certificado-de-antecedentes-policiales-para-uso-nacional>>.

Ambos planes de estudio están compuestos por tres módulos: a) un módulo legal, b) un módulo técnico y c) un módulo de defensa personal. En el caso del Plan de Estudios para actividades de formación básica, que tiene una duración total de 60 horas académicas, se ha incluido el curso Constitución y Derechos Humanos de una duración de 6 horas académicas (una hora académica equivale a 45 minutos) dentro del módulo legal, cuya duración global es de 16 horas académicas. El curso Constitución y Derechos Humanos se encuentra abocado a brindar conocimientos sobre derechos humanos, la Constitución peruana y los estándares internacionales pertinentes.

Según la directiva, este curso aborda las siguientes materias:

- a. La Constitución peruana. Estructura y características básicas. Nociones sobre la organización del Estado;
- b. Conocimientos básicos sobre convenciones internacionales en materia de derechos humanos;
- c. Conocimientos sobre crímenes de lesa humanidad: derecho a la igualdad y no discriminación, prohibición de la tortura y desaparición forzada, entre otros;
- d. Nociones básicas en el uso de la fuerza en el ejercicio de las funciones del personal de seguridad o en conflictos sociales;
- e. Derechos y deberes fundamentales, especial referencia a los derechos relacionados a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de las personas;
- f. Garantías constitucionales. Habeas corpus. Acción de amparo. Habeas data. Acción de inconstitucionalidad;
- g. Derecho de acceso a la justicia; y
- h. deberes públicos y derechos humanos.

Si bien puede reconocerse que existe un componente de derechos humanos que se busca brindar a través de este curso, debe tomarse en cuenta que las 6 horas académicas que se le dedican a este curso equivalen a 270 minutos de clase. Ello implica que si se busca abordar las ocho materias que propone el curso, cada uno de los temas debe verse en un máximo de 34 minutos.

La limitación sobre el tiempo para impartir cada una de estas materias podría restar profundidad al conocimiento que los aspirantes a personal de seguridad privada puedan adquirir en el desarrollo del curso. También podría originar que se prioricen ciertos temas y se dejen de lado otros, o que no se vean en lo absoluto. No obstante, en opinión de la CONFIEP, ello no sería así.²³⁷

237 Observación aportada por CONFIEP en el marco del proceso de elaboración del PNA.

Sobre los temas abordados, si bien algunos buscarían brindar conocimientos sobre derechos humanos a los participantes, falta precisión sobre el enfoque que estos deben tener en estándares de derechos humanos en temas sobre seguridad privada. Asimismo, la congruencia y necesidad de cada una de las materias propuestas para el curso no es totalmente clara con miras a la capacitación de un aspirante a OSP.

Por otra parte, en el Plan de Estudios para actividades de perfeccionamiento, que tiene una duración total de 35 horas académicas, el módulo legal se restringe al curso de Legislación y Seguridad Privada, al cual solo se le dedican 5 horas académicas. Las materias que se abordan en este curso son:

- a. Concepto de Estado de derecho y la Constitución Política;
- b. Derechos fundamentales: a la vida, a la integridad, a la libertad personal;
- c. El delito: definición y breve descripción de sus factores constitutivos. Diferencia entre delito y falta. Circunstancias modificativas de la responsabilidad penal;
- d. Delitos contra la vida, el cuerpo y la salud, contra el patrimonio y el orden socioeconómico, falsedad de documentos y de resistencia y desobediencia a la autoridad. Casos prácticos;
- e. La detención y la denuncia;
- f. Los derechos del detenido conforme a nuestro ordenamiento jurídico vigente;
- g. La seguridad privada: concepto y ámbito de acción;
- h. La seguridad pública: concepto, ámbito de acción y facultades de la Policía Nacional del Perú; y
- i. Ley de Seguridad Privada, su Reglamento y normas conexas.

Ya que las actividades de perfeccionamiento se encuentran dirigidas a «actualizar y reforzar los conocimientos adquiridos en la Formación Básica», la reducción del tiempo de duración, los temas que se ven en los módulos del Plan de Estudios y la profundidad en su abordaje es lógica. A pesar de ello, se debería poder identificar con claridad los componentes de actualización y reforzamiento de cada uno de los cursos vistos en el Plan de Estudios para actividades de formación básica.

De las materias propuestas para el curso Legislación y Seguridad Privada, no es posible identificar el componente relacionado con los derechos humanos. Solo el segundo tema propuesto en el Plan de Estudios para este módulo (Derechos fundamentales: a la vida, a la integridad, a la libertad personal) se puede considerar que tiene relación.

Además, al igual que en el caso del Plan de Estudios para actividades de formación básica, hay una limitación en el tiempo que se dedica al módulo legal en el Plan de Estudios para actividades de per-

feccionamiento. En este caso, las 5 horas académicas equivalen a 225 minutos de clase. Al tratarse de nueve temas de estudio, a cada uno se le debería dedicar un máximo de 25 minutos para poder abordar todos.

Cabría también reevaluar si la selección de temas propuestos para abordar en el curso es pertinente.

- En caso de que sí, ¿este requiere el uso de escuelas públicas o privadas certificadas e instructores certificados para brindar el entrenamiento?

Según la normativa vigente sobre seguridad privada, estos planes de estudio se implementan a través de Centros Especializados de Formación y Capacitación en Seguridad Privada (CEFOCSP), cuya autorización para funcionar deben darla el Ministerio de Educación (MINEDU) y la SUCAMEC.

Los CEFOCSP son «instituciones que brindan actividades de formación, capacitación, actualización y seminarios de especialización en seguridad privada» (artículo 77 del Reglamento de la Ley 28879). Estas actividades podrán resultar en la acreditación de los grados de: a) instructor, b) supervisor, c) especialista en el uso de armas y municiones de uso civil y d) el otorgamiento del grado básico de seguridad privada que no usará armas (artículo 78 del mismo Reglamento).

Tras la expedición del Reglamento, Decreto Supremo 003-2011-IN, en el 2011, la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la norma estableció que mientras se cumplieran los períodos de adecuación y se implementaran los CEFOCSP, quedaba a cargo de la autoridad en seguridad privada (en ese momento la DISCAMEC, posteriormente la SUCAMEC) la capacitación y el reentrenamiento del personal operativo. Asimismo, quedaba a su cargo transitoriamente la certificación de instructores en seguridad privada.

Ahora, si bien esto es lo establecido en la norma, lo cierto es que los CEFOCSP no han logrado implementarse de forma plena, y los pocos existentes (no hay certeza del número de CEFOCSP operativos en la actualidad, ya que no se logró encontrar registros públicos de estos ni de la SUCAMEC ni de alguna Dirección Regional de Educación²³⁸) no han logrado posicionarse como las únicas instituciones autorizadas para realizar las actividades listadas en el artículo 77 del Reglamento de la Ley 28879.

De hecho, según información que la SUCAMEC brinda frente a consultas sobre cursos de capacitación, actualmente «los cursos para agentes de seguridad privada son brindados por las mismas empresas que realizan dichos servicios de vigilancia. Son ellas las que establecen los horarios, costos

238 Según el artículo 81 del Reglamento de la Ley 28879, tanto la SUCAMEC como la Dirección Regional de Educación de las jurisdicciones bajo las que se encuentren los CEFOCSP deberían llevar registros separados de estos.

y vacantes». El registro de estos cursos se lleva a cabo mediante la plataforma SUCAMEC en Línea (SEL), en la cual se encuentra el sistema de programación de cursos para empresas de seguridad. Esta plataforma recoge información relacionada con los locales donde se dictará el curso, los instructores (que deben estar acreditados por la SUCAMEC), la programación de horas para el dictado de los módulos y los aspirantes o el personal que se encuentra inscrito en este.²³⁹

La plataforma SEL facilita hoy en día la fiscalización de oficio e inopinada por parte de la SUCAMEC de la realización de estos cursos. Si bien es evidente que se ha articulado un sistema para la observancia por parte de la entidad de estos cursos, existe un claro desfase entre la norma y la realidad que el Estado aún no ha logrado solucionar.

2.1.2.3. Políticas de derechos humanos

- ¿Las leyes o políticas aplicables al sector exigen a las ESP la formulación de políticas de derechos humanos?

Ninguna de las normas aplicables al sector seguridad privada, es decir, ni la Ley 28879, ni su Reglamento, ni los artículos vigentes del Decreto Legislativo 1213 exigen a las ESP la formulación de políticas de derechos humanos. Sin embargo, se debe advertir que ciertas empresas multinacionales con sede en el país cuentan con políticas de derechos humanos, incluso cuando no existe esta obligación en la legislación nacional.²⁴⁰

Tampoco se han identificado políticas públicas que contengan esta exigencia hacia las ESP. De hecho, las políticas públicas que hacen alusión directa a este sector son pocas, y la más resaltante es el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023.²⁴¹

- ¿Se requiere que dichas políticas de derechos humanos sean divulgadas?

En tanto el Estado no exige que las ESP formulen políticas de derechos humanos, tampoco se exige su divulgación.

239 SUCAMEC. *Manual de usuario empresa. Sistema de programación de curso de seguridad para empresas integrado a la plataforma SUCAMEC en línea «SEL»*. Lima: SUCAMEC, 2018. <<https://www.sucamec.gob.pe/web/wp-content/uploads/2019/09/SISTEMA-DE-PROGRAMACI%C3%93N-DE-CURSOS-DE-SEGURIDAD-PARA-EMPRESAS.pdf>>.

240 Observación aportada por la CONFIEP en el proceso de revisión de este documento.

241 Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023*. Lima: CONASEC, 2018. <<https://observatorio.mininter.gob.pe/sites/default/files/documento/archivos/VERSION%20FINAL%20DEL%20PLAN%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20CIUDADANA.pdf>>.

2.1.2.4. *Debida diligencia*

- ¿El Estado brinda alguna guía para los procesos de debida diligencia internos de las ESP tomando en cuenta factores como el entorno operativo de alto riesgo, sus prácticas de subcontratación y operaciones extraterritoriales?

No se han identificado guías vigentes elaboradas por la SUCAMEC u otra autoridad estatal pertinente que brinden alguna orientación para los procesos de debida diligencia internos de las ESP.

2.1.2.5. *Trabajo*

- ¿La ley aborda el alto riesgo de violaciones de derechos en el ámbito laboral del personal de las ESP (en particular sobre los salarios mínimos, carga máxima de trabajo, el derecho a sindicalizarse y protección de nacionales de terceras naciones subcontratados?)

Ni la Ley 28879 ni su Reglamento abordan el alto riesgo de violaciones de derechos en el ámbito laboral del personal de las ESP. Por otra parte, en el caso de la legislación laboral aplicable, el sector seguridad privada se encuentra sujeto al régimen laboral de la actividad privada (Segunda Disposición Complementaria de la Ley 28879) y al cumplimiento de la Ley 27626 (Ley que regula la actividad de las empresas especiales de servicios y de las cooperativas de trabajadores) y normas reglamentarias.

La Ley 27626 dispone en su artículo 4 la protección del ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores de empresas de intermediación laboral, rubro en el que entran las ESP, lo cual incluye el derecho a la libertad sindical (por lo menos en su dimensión colectiva). Hay que resaltar, sin embargo, que esta previsión no se da en atención a características intrínsecas de la industria de seguridad privada y el alto riesgo de violaciones de derechos a ella asociada, sino en general a riesgos relacionados con las empresas calificadas como de intermediación laboral.

Ninguna otra norma aplicable al sector seguridad privada repara en riesgos asociados al ámbito laboral de las ESP.

- ¿La SUCAMEC está autorizada a controlar el cumplimiento de los estándares sobre trabajo en las ESP?

A pesar de ser la autoridad reguladora en materia de seguridad privada, la SUCAMEC no está autorizada a controlar el cumplimiento de los estándares sobre trabajo en las ESP. Esta competencia corresponde a la SUNAFIL según dispone la Ley 29981 (Ley que crea la SUNAFIL, modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales).

En ese sentido, la SUNAFIL es el ente que se encarga de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales y de los contratos del sector seguridad privada, y de imponer sanciones frente a posibles incumplimientos. Según información recogida en una entrevista realizada a funcionarios de la SUCAMEC, la falta de competencia para la supervisión y fiscalización de este ámbito no se ha traducido en inacción, sino que se han articulado mecanismos de coordinación constante con la SUNAFIL para intercambiar información. Este intercambio de información entre sectores tiene como fin fortalecer la fiscalización laboral en el sector seguridad privada, y se ha consolidado como una práctica entre ambas entidades a partir de la emisión del Informe Final de la Mesa de Trabajo para la formalidad laboral del sector vigilancia.²⁴²

2.1.2.6. Salud y seguridad en el trabajo

- ¿La ley requiere políticas sobre seguridad y salud en el trabajo a las ESP?

En las normas especiales del sector seguridad privada, tenemos que el Reglamento de la Ley 28879 determina que todas las empresas especializadas están en la obligación de elaborar y presentar un Plan de Seguridad. Si bien no se establecen lineamientos sobre lo que estos deberían contener, sí se encuentran sujetos al visado de la SUCAMEC.

Por otro lado, en las normas laborales generales, la Ley 29783 (Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo) y su Reglamento, Decreto Supremo 005-2012-TR, aplicables a todo sector económico (incluido el sector seguridad privada), determinan que es obligación de los empleadores exponer la política en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como «implementar el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo [...] en función del tipo de empresa u organización, nivel de exposición a peligros y riesgos, y la cantidad de trabajadores expuestos» (artículo 25 del Decreto Supremo 005-2012-TR). Si la empresa contara con 20 trabajadores o más, el empleador deberá elaborar un Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo (artículo 74 del Decreto Supremo 005-2012-TR).

Por lo visto, puede afirmarse que la legislación peruana sí exige a las ESP contar con políticas sobre seguridad y salud en el trabajo y respetarlas.

- ¿Estas exigencias prescriben instalaciones seguras y adecuadas para el personal femenino?

242 La Mesa de Trabajo para la formalidad laboral del sector vigilancia se creó mediante la Resolución Ministerial 196-2018-TR. En octubre de 2019, el trabajo de la Mesa se cristalizó en un Informe Final, que contó con el aval de representantes del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), la SUNAFIL, la SUCAMEC y los representantes de diversos sindicatos. Puede accederse al informe a través del siguiente enlace: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/388464/doc04047220191014160935_organized.pdf>.

No existe exigencia alguna en la Ley 28879 o su Reglamento sobre la provisión de instalaciones seguras y adecuadas para el personal femenino de las ESP como parte de políticas sobre seguridad y salud en el trabajo. La ausencia de disposiciones que prevean este tipo de necesidades entra en colisión con el artículo 6.f) de la Ley 28983 (Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres), que establece que es labor del Estado en todos sus niveles «garantizar el derecho a un trabajo productivo, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, incorporando medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral, entre mujeres y hombres, en el acceso al empleo, en la formación, promoción y condiciones de trabajo, y en una idéntica remuneración por trabajo de igual valor. Se incluye entre los derechos laborales la protección frente al hostigamiento sexual y la armonización de las responsabilidades familiares y laborales».

A pesar de ello, cabe señalar que Ley 29783 dispone de forma general que los empleadores deben tomar medidas para garantizar, en el centro de trabajo, medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores y las personas que prestan servicios o se encuentran dentro del local, considerando en su evaluación y prevención de riesgos a la dimensión de género (Principios I: Principio de prevención). Del mismo modo, esa norma establece que los empleadores deben asegurar condiciones de trabajo dignas que garanticen a los trabajadores un estado de vida saludable, física, mental y socialmente (Principio IX: Principio de protección).²⁴³

La falta de una exigencia de ambientes seguros y adecuados para que el personal femenino de las ESP preste servicios afecta no solo el desarrollo de las actividades de las mujeres que laboran en este sector, sino también la potencial inclusión de más mujeres como personal operativo de la industria de seguridad privada.

2.1.2.7. Armas

- ¿La Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil (Ley 30299) y la Ley sobre seguridad privada delimitan la titularidad, el almacenamiento, el uso y la venta de armas por parte de PSP?

La Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil (Ley de armas de fuego y otros) y la Ley sobre seguridad privada regulan la titularidad, el almacenamiento y el uso de armas de fuego por PSP. En este caso, no solo interviene la Gerencia de Servicios de Seguridad Privada de la SUCAMEC, sino también su Gerencia de Armas, Municiones y Artículos Conexos.

²⁴³ Aporte alcanzado por la SUNAFIL en el marco del proceso de elaboración del PNA.

En el caso del personal operativo que labore en una empresa de seguridad privada, la titularidad de las armas que empleen en el desarrollo de sus funciones solo puede corresponder a la empresa (artículo 37.7 del Reglamento de la Ley de armas de fuego y otros). Si se trata de PSP que operan bajo las modalidades individuales, la restricción sobre la titularidad no existe, aunque la normativa aclara que las armas de fuego autorizadas para esta modalidad solo pueden usarlas en el desarrollo de sus servicios.²⁴⁴

En cuanto al almacenamiento, para modalidades como la de prestación de servicios de vigilancia privada (en los casos en que deban brindarse con armas de fuego), prestación del servicio de protección personal, prestación del servicio de transporte de dinero y valores, y prestación de los servicios de protección por cuenta propia (en los casos en que deban brindarse con armas de fuego), la Ley sobre servicios de seguridad privada determina que los locales de las empresas deberán contar con una armería para la custodia, el registro y la asignación de las armas y municiones.

Respecto a quienes prestan servicios individuales de seguridad privada y requieren el uso de armas de fuego, no existe una regulación clara sobre cuál debería ser el lugar de almacenamiento. Se presume que no existe un lugar predeterminado en el que se deba depositar el arma mientras no se encuentre prestando el servicio, aunque rigen las mismas normas de seguridad que la SUCAMEC ha definido para su adecuado manejo, como contar en el hogar con un lugar seguro bajo llave en el cual guardar el arma.²⁴⁵

Debe señalarse que existe también la posibilidad de que los PSP para quienes no rija la exigencia legal de contar con armería decidan voluntariamente depositar sus armas de fuego en los almacenes a nivel nacional a cargo de la SUCAMEC. Para realizar este depósito, deberán pagar la tasa correspondiente establecida en el TUPA de la entidad (artículo 32 de la Ley de armas de fuego).

Ahora, sobre el uso de las armas de fuego en la prestación de servicios de seguridad privada, la Ley de armas de fuego y otros delimita en su artículo 15 que las armas de fuego de seguridad y vigilancia son de uso exclusivo en las actividades que regula la Ley sobre seguridad privada y su Reglamento. En ese sentido, está prohibido dar al arma de fuego que se posee un uso distinto al autorizado mediante la licencia (artículo 37.i) de la Ley de armas de fuego.

244 SUCAMEC. *Guía del usuario de armas responsable. Aplicación del Reglamento de la Ley de armas, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil Ley 30299*. Lima: SUCAMEC, 2019, p. 21. <<https://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/2019/07/23/guia-del-usuario-de-armas-responsable-2018/>>.

245 *Ib.*, p. 53.

Ni la Ley de armas de fuego o su Reglamento, ni la Ley de servicios de seguridad privada o su Reglamento regulan de forma específica la venta de armas de fuego por parte de PSP. Según la Ley de armas de fuego, la venta de armas se realiza a través de agentes comercializadores (que pueden ser personas naturales o jurídicas). Según el artículo 95 del Reglamento de la Ley de armas de fuego, los agentes comercializadores requieren de una autorización por parte de la SUCAMEC para comprar o vender armas, y no se señalan restricciones hacia la participación de PSP como agentes comercializadores en la transferencia de un arma de fuego de la que fueran propietarios.

- ¿La Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil establece reglas sobre el uso de estas, su almacenamiento y gestión, así como la capacitación con la que deben contar los PSP?

El uso de armas de fuego por parte de PSP requiere que estos cuenten con una licencia vigente, la cual solo puede obtenerse tras recibir la capacitación respectiva en los centros autorizados por la SUCAMEC y realizar el trámite correspondiente según la modalidad (artículos 4 y 27 del Reglamento de la Ley de armas de fuego). De tratarse de la modalidad de seguridad privada, el representante legal de la empresa especializada para la que trabaja el personal operativo es el encargado de realizar el trámite. El trabajador debe haber aprobado el examen teórico-práctico que exige la SUCAMEC para tramitar la licencia (artículo 37 del Reglamento de la Ley 30299).

En el caso de la modalidad de servicio individual de seguridad personal, el trámite lo realiza la persona natural debidamente autorizada a prestar servicios bajo esta modalidad, y también debe rendir un examen teórico-práctico ante la SUCAMEC para obtener la licencia (artículo 38 del Reglamento de la Ley 30299). Como ya se ha indicado, un arma de fuego solo puede usarse según la modalidad para la que el usuario haya obtenido su licencia.

Sobre el almacenamiento y la gestión, véase la respuesta a la pregunta anterior.

- ¿Esta ley previene de forma explícita la transferencia ilegal de armas?

Sí. Según el artículo 37.a) de la Ley de armas de fuego y otros, está prohibido «fabricar, exportar, importar, **comercializar**, transportar y **transferir** armas nuevas o de segundo uso, municiones y materiales relacionados, sin la debida autorización de la SUCAMEC» (Las negritas son nuestras). El incumplimiento de esta prohibición es pasible de sanción administrativa.

2.1.2.8. *Uso de la fuerza*

- ¿Existen normas claras sobre el uso de la fuerza por parte de personas privadas que incluyan limitaciones específicas y claras?

Las normas peruanas no establecen disposiciones que aborden o delimiten el uso de la fuerza por parte de cualquier ciudadano. Por el contenido de la legislación interna, el uso de la fuerza de forma legítima solo podrían ejercerla miembros de la PNP o miembros de las FF. AA. en actividad, ajustándose a las normas específicas que lo regulen.

- ¿La ley establece las situaciones en las que el uso de la fuerza está permitido como legítima defensa y en la defensa de otros?

El artículo 2.23 de la Constitución Política del Perú señala que toda persona tiene derecho a la legítima defensa, y el artículo 20.3 del Código Penal la prevé como un supuesto de inimputabilidad, es decir, de exención de la responsabilidad penal. El artículo citado del Código Penal establece que la legítima defensa puede ejercerse para proteger bienes jurídicos propios o de terceros, y establece que deben concurrir las siguientes circunstancias para que se configure:

- a. agresión ilegítima;
 - b. necesidad racional del medio empleado para impedir o repeler esta agresión ilegítima, y
 - c. falta de provocación suficiente de quien ejerce la defensa.
- ¿La Ley de seguridad privada o su reglamento regulan e indican el uso legal de la fuerza y el nivel de capacitación con el que debe contar el personal de las ESP?

Ni la Ley de servicios de seguridad privada ni su Reglamento regulan el uso de la fuerza por parte del personal operativo de las ESP. Dada la ausencia de esta regulación, no existe una exigencia sobre el nivel de capacitación con el que deban contar los OSP. A pesar de ello, cabe resaltar que tanto el Plan de Estudios para actividades de formación como el Plan de Estudios para actividades de perfeccionamiento prevén cursos que los instruyen en nociones básicas sobre ello.

2.1.2.9. Estructura corporativa y gobierno

- ¿Se han establecido límites a la prestación de servicios de seguridad privada por miembros activos de las fuerzas públicas de seguridad o por las FF. AA., así como límites a la propiedad de entidades de seguridad privada por oficiales públicos?

En el caso de los miembros activos de FF. AA.,²⁴⁶ ni la Ley 28879 ni su Reglamento establecen prohibiciones a la prestación de servicios de seguridad privada por parte de estos. Asimismo, ninguna de las normas que rigen a las instituciones que conforman las FF. AA. establece incompatibilidades entre la prestación de servicios de seguridad privada y la pertenencia activa a estas entidades.

²⁴⁶ Compuestas por el Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea del Perú.

Respecto a la Policía, ni la Ley ni el Reglamento sobre servicios de seguridad privada contienen alguna prohibición. Esta, sin embargo, se encuentra prevista en la Ley de la PNP, Decreto Legislativo 1267; este se refiere al tema de la siguiente forma: en su artículo 6.2 determina que una de las incompatibilidades a las que se encuentra sujeto el personal policial es «prestar servicios de seguridad privada durante su jornada de trabajo o cuando se afecte y/o interrumpa la función policial».

De lo dispuesto, se entiende que: a) ningún efectivo policial podrá prestar servicios de seguridad privada durante el desarrollo de su jornada de trabajo; y b) ningún efectivo policial podrá prestar servicios de seguridad privada que afecten o interrumpan su función policial. Es decir, estas disposiciones no prohíben que los efectivos policiales brinden servicios de seguridad privada, sino que restringen las posibilidades y los supuestos en los que podría darse tal situación.

Una figura que ha sido cuestionada por considerarse una modalidad de prestación de servicios de seguridad privada por parte de la PNP han sido los denominados «servicios policiales extraordinarios», previstos por el Decreto Legislativo 1267. Según se prevé en la Sexta Disposición Complementaria Final de esta norma, es posible que el «personal policial que se encuentre de vacaciones, permiso o franco y de manera voluntaria» preste lo que se denomina «servicios policiales extraordinarios» a entidades del sector público o del sector privado cuando se presenten *«situaciones que puedan comprometer y/o afectar el orden público y la seguridad ciudadana»*.

Para concretar la prestación de estos servicios, se celebran «convenios interinstitucionales» entre la PNP, previa aprobación del MININTER, y la entidad que requiera el servicio. El personal policial no puede ser contratado de forma directa por ninguna entidad.

La regulación contenida en la Sexta Disposición Complementaria Final se ha desarrollado y precisado a través del Decreto Supremo 003-2017-IN, que aprueba los lineamientos rectores para la ejecución de los servicios policiales en cumplimiento de la función policial, y la Resolución Ministerial 1191-2019-IN, mediante la cual se establecen disposiciones para la prestación de servicios policiales extraordinarios por parte de la PNP. El artículo 11 del decreto supremo establece un listado taxativo de las situaciones a las que pueden responder la firma de estos convenios:

- a. Para atender la seguridad externa en eventos públicos artísticos, deportivos y culturales, cuando por el número de asistentes se pueda alterar el orden público o encontrarse en riesgo la integridad física y vida de los asistentes al evento.
- b. Para atender la seguridad externa de instituciones educativas.
- c. Para atender la seguridad de instituciones bancarias y financieras.

- d. Para atender la seguridad externa de instalaciones estratégicas vinculadas con la explotación o transporte de recursos naturales.
- e. Para atender necesidades adicionales a la asignación regular en la jurisdicción de gobiernos regionales o locales, en lo que se refiere a actividades de patrullaje integrado para mejorar la seguridad ciudadana, así como colaboración con otras entidades del Estado o entidades privadas que presten servicios públicos por delegación del Estado.
- f. Para el transporte de armas de fuego y explosivos de uso civil.

Al igual que la Sexta Disposición Final Complementaria de la Ley de la PNP, los Lineamientos Rectores hacen hincapié en que la prestación de estos servicios *«no impide ni limita a los efectivos policiales el cumplir con sus labores institucionales, de conformidad a su competencia, funciones y atribuciones, reguladas en la Constitución y las leyes, con el fin de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, orden público o seguridad ciudadana»*, según se establece en el segundo párrafo de su artículo 9. Incluso, el artículo 10 de los Lineamientos Rectores habilita la prestación simultánea de servicios policiales y servicios policiales extraordinarios por parte de personal policial *«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 servicios policiales extraordinarios»*.

Por lo visto, puede afirmarse que el límite establecido en el caso de la prestación de servicios de seguridad, entendidos como servicios policiales extraordinarios, por parte de la Policía se encuentra sujeto a: a) la celebración de un convenio interinstitucional entre la entidad solicitante y la PNP; b) que la situación para la que se requiere el servicio encaje en los supuestos del artículo 11 del Decreto Supremo 003-2017-IN; y c) que la prestación del servicio no sea incompatible con la función policial.

Cabe señalar, además, que la prestación de estos servicios no se rige bajo las normas del sector seguridad privada, sino que en todo momento el personal policial se encuentra sujeto a las normas aplicables a su rol como parte de las fuerzas de seguridad del Estado. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha determinado que la Sexta Disposición Complementaria Final, que prevé a los servicios policiales extraordinarios, resulta constitucional en tanto se interprete que: a) los efectivos policiales que presten servicios policiales extraordinarios deben cumplir con los estándares de uso de la fuerza; b) se pueda hacer una excepción a la regla de que los policías que presten este tipo de servicios solo cuando estén de vacaciones, franco o permiso, cuando no existan en la comisaría correspondiente suficientes efectivos y sea necesario mantener el orden en un evento con concurrencia considerable de personas; y c) los servicios extraordinarios policiales no sean considerados seguridad privada, y los efectivos presten estos servicios previo acuerdo con la PNP.²⁴⁷

247 Tribunal Constitucional. Expediente 00009-2019-PI/TC. 23 de junio de 2020, primer punto resolutivo.

Por otro lado, respecto a la restricción sobre la propiedad de ESP por parte de miembros activos de la PNP o las FF. AA., se encontró que el Decreto Legislativo 1230, que modificaba la anterior Ley General de la PNP (Decreto Legislativo 1148), incluía entre las incompatibilidades a las que se estaba sujeto el personal policial «formar parte del Directorio, ser administrador, gerente o representante legal de las personas jurídicas que prestan servicios de seguridad privada, adquirir directa o indirectamente acciones o participaciones de estas, de sus subsidiarias o las que pudieran tener vinculación económica». Lamentablemente, se entiende que esta modificatoria a la anterior Ley General de la PNP fue derogada por la Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1267. En ese sentido, actualmente ninguna norma en la legislación peruana restringiría la propiedad de ESP por parte de miembros activos de la PNP o las FF. AA.

2.1.2.10. Transparencia corporativa y declaraciones

- ¿Las leyes o políticas peruanas exigen a las ESP revelar información sobre sus impactos en derechos humanos, tamaño, operaciones y titularidad, sea a la autoridad o de forma pública?

Según la Ley 28879, toda empresa de seguridad privada tiene la obligación de informar trimestralmente a la SUCAMEC sobre «el capital social de empresa suscrito y pagado; socios o accionistas; directores; gerente general y gerentes; personal operativo y administrativo; y cualquier cambio de razón social, capital social, estructura accionaria, funcionarios y demás personal; así como cualquier proceso de fusión, escisión, disolución y liquidación de la empresa» (artículos 23.1.b) de la ley y artículo 55.b) del Reglamento. Esta información responde al tamaño y a la titularidad de las ESP.

Respecto a información brindada sobre las operaciones que llevan a cabo, las ESP también tienen la obligación de informar a la SUCAMEC sobre el inicio de la prestación de servicios a terceros desde el mismo día en que se concrete el pacto (artículo 25 de la ley). La información que remiten debe contener el detalle sobre la modalidad que se desarrollará y las actividades específicas.

Las normas del sector seguridad privada no exigen que se brinden informes sobre los impactos en derechos humanos que generan las actividades de los PSP.

Por otro lado, la información remitida en los informes trimestrales a la SUCAMEC no es de dominio público.

2.1.2.11. Contratación

- ¿Se han previsto leyes y políticas que garanticen que el Estado solo contrate con ESP que demuestren su cumplimiento con los derechos humanos y estén completamente licenciadas?

La contratación de PSP por parte del Estado se rige bajo la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su Reglamento, Decreto Supremo 344-2018-EF. La ley referida prevé una serie de supuestos en su artículo 11 que impiden que un proveedor acceda o sea declarado ganador de un concurso público. Los impedimentos listados en la norma, sin embargo, se encuentran dirigidos a evitar casos de nepotismo y corrupción. Así, no se establece como requisito que los PSP que participen en concursos públicos demuestren su cumplimiento con los derechos humanos.

Respecto a requerir que los PSP estén completamente licenciados, ni la Ley de Contrataciones del Estado ni su Reglamento hacen alusión a tal requisito.

- ¿Los contratos entre el Estado y las ESP son supervisados para asegurar que se adecúen a los criterios de contratación correspondientes? ¿El Estado ha anulado contratos con empresas de seguridad privada que no cumplieran con dichos criterios?

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) tiene como función «efectuar acciones de supervisión de oficio, de forma aleatoria y/o selectiva, respecto de los métodos de contratación contemplados en la Ley, salvo las excepciones previstas en el reglamento. Esta facultad también alcanza a los supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión en lo que corresponde a la configuración del supuesto de exclusión» (artículo 4.b) del Decreto Supremo 076-2016-EF, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OSCE). En ese sentido, los procesos de contratación con la Administración Pública que un proveedor de seguridad privada efectúe se encuentran sujetos a ser supervisados por el OSCE para evaluar si no se ha incumplido ninguna disposición o requisito necesario para que el contrato sea válido.

El Tribunal de Contrataciones del Estado en diversas ocasiones ha anulado contratos con PSP que incurrieron en las infracciones contempladas en la Ley de Contrataciones del Estado, según puede observarse de la Relación de proveedores sancionados por el Tribunal con sanción vigente.²⁴⁸

- ¿Existe un registro de los proveedores que han violado disposiciones de derechos humanos? ¿Se les prohíbe obtener licencias y contratos públicos en el futuro?

No existe un registro específico de PSP que han violado disposiciones de derechos humanos a nivel nacional, ni se ha previsto como sanción frente a este tipo de situaciones su inhabilitación para la obtención de licencias y contratos públicos.

248 OSCE. *Relación de proveedores sancionados por el Tribunal de Contrataciones del Estado con sanción vigente*. <<http://www.osce.gob.pe/consultasenlinea/inhabilitados/busqueda.asp?action=enviar&valor=0#>>.

- ¿Se ha previsto un formulario de autodeclaración para que las ESP puedan reportar esta clase de incidentes de forma previa a licitaciones de contratos públicos?

No se ha identificado un formato de autodeclaración que cumpla con este fin.

2.1.2.12. Suministro/Prestación de servicios públicos

- ¿El Estado ha adoptado salvaguardas legislativas o contractuales sobre derechos humanos en la prestación de servicios de seguridad privatizados en el caso de servicios públicos esenciales como vigilancia/patrullaje, manejo de centros de detención o migración, puestos de seguridad, o proteger infraestructura crítica?

Respecto a las salvaguardas legislativas, el Estado no ha adoptado normas específicas sobre derechos humanos que deban respetarse en la prestación de servicios de seguridad privada en infraestructuras críticas (de servicios públicos, Administración Pública, aeropuertos, o de telecomunicaciones o energía, por ejemplo). Por otro lado, sobre cláusulas contractuales que podrían haberse establecido, no se ha encontrado una exigencia de incluir una cláusula de este tipo, ni un modelo preestablecido por el Estado. Tampoco existe información pública sobre contratos firmados entre entidades del Estado y PSP que hayan incluido, por iniciativa propia, cláusulas sobre derechos humanos.

Es importante señalar que los servicios de vigilancia/patrullaje y el manejo de centros de detención o migración no se encuentran privatizados en nuestro país. En el caso de la vigilancia local, las municipalidades cuentan con la competencia en seguridad ciudadana para establecer su propio sistema. Varias han adoptado las figuras de la policía y serenos municipales para realizar tareas de patrullaje y vigilancia del orden público. El desarrollo de actividades de serenazgo no se rige por la Ley de servicios de seguridad privada, sino por las normas municipales pertinentes; se trata, por ende, de un régimen distinto.

Los centros de detención cuentan también con personal exclusivo para el desarrollo de actividades de seguridad penitenciaria. Estos son seleccionados de cursos sobre seguridad penitenciaria organizados y dictados por el Instituto Nacional Penitenciario (INPE). En ese sentido, tampoco se rigen por el régimen de servicios de seguridad privada.

- ¿Existe un proceso de control riguroso para ESP de servicios públicos esenciales, incluida una exclusión de licitaciones de aquellos que hayan violado derechos humanos?

No existe información sobre la existencia de procesos de control especialmente rigurosos aplicables a los PSP que operan en servicios públicos esenciales. Tampoco se ha logrado identificar la existencia

de resoluciones y directivas que excluyan de sus procesos de contratación a PSP que hayan violado derechos humanos.

- ¿Se ha reportado públicamente algún impacto adverso a los derechos humanos asociado con la prestación de servicios públicos por PSP, por ejemplo, en centros de detención?

No se ha identificado la denuncia pública de impactos adversos a los derechos humanos relacionados con la prestación de servicios de seguridad privada en entidades que prestan o manejan servicios públicos.

2.1.2.13. Defensores de derechos humanos y denunciantes

- ¿Existen leyes y políticas para proteger a defensores de derechos humanos, en particular del acoso de PSP?

Existen dos políticas a nivel nacional dirigidas a proteger a las personas defensoras de los derechos humanos: el PNDH 2018-2021 y el Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de los derechos humanos en el Perú (aprobado mediante la Resolución Ministerial 0159-2019-JUS).

El PNDH 2018-2021 incluye, en su Lineamiento Estratégico n.º 3 sobre diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección, a los defensores y las defensoras de los derechos humanos. Aunque se planteó como objetivo estratégico «*garantizar el ejercicio seguro y en igualdad de condiciones de las labores de las defensoras y defensores de derechos humanos*», lo que incluye evitar que sean víctimas de hostigamiento, no se precisó qué actores en particular dificultan el ejercicio de su labor.

Respecto al Protocolo, se establecen «*acciones, procedimientos y medidas de articulación que generen, a nivel nacional, un ambiente adecuado para que las personas defensoras de los derechos humanos desempeñen sus actividades de promoción, protección y defensa de derechos humanos*» de acuerdo con su objetivo principal. Por ser un instrumento que prevé mecanismos de protección, las formas de activarlo y los responsables de su implementación, no incluye referencia a los actores que de manera común podrían ejercer diversas formas de violencia contra defensores y defensoras de derechos humanos.

2.1.2.14. Privacidad y protección de datos

- ¿Se han impuesto límites legales sobre las prácticas de recojo de datos de las ESP?

Los límites legales aplicables a las prácticas de recojo de datos personales por parte de ESP son aquellos contenidos en la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales, y su Reglamento, Decreto Supremo 003-2019-JUS.

La Ley 28879 y su Reglamento no contienen disposiciones que aludan de forma directa al recojo de datos, aunque sí se ha prohibido el uso de información «privilegiada» a la que pudieran acceder los PSP para fines distintos a los establecidos en los contratos firmados (artículos 24.f de la ley y 60.f) del Reglamento de la Ley 28879. Si bien la norma no explica qué clase de información puede considerarse «privilegiada», podría suceder que datos personales o información derivada de estos califique, dependiendo de la situación, como tal.

2.1.2.15. Género

- ¿Existen políticas que aborden la desigualdad de género en el sector de seguridad privada?

A la fecha, no se ha creado una política específica que aborde la desigualdad de género en el sector de seguridad privada, pero se cuenta con la Política Nacional de Igualdad de Género 2019 (PNIG 2019), que tiene un enfoque general. Mediante esta, se busca reducir las brechas de género existentes en el país a través de diversos objetivos prioritarios, como la reducción de la violencia contra la mujer y de patrones de discriminación estructural, así como la garantía del ejercicio de sus derechos. Cabe señalar, sin embargo, que la PNIG no contiene ningún indicador relacionado con el sector de seguridad privada. Asimismo, es preciso volver a resaltar que la Ley 29783 (Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo) dispone que los empleadores deben tomar en cuenta la dimensión de género en la evaluación y prevención de riesgos en la salud laboral (Principio I: Principio de Prevención). Si bien esta norma tiene carácter general, también resulta aplicable a los servicios de seguridad privada.²⁴⁹

- ¿La Ley de seguridad privada y otras leyes aplicables al sector protegen los derechos relacionados con la igualdad de género?

La Ley de seguridad privada no contiene disposiciones que protegen los derechos relacionados con la igualdad de género. No obstante, la Ley 30709 (Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres), aplicable a las ESP, establece que «La entidad empleadora garantiza un trato digno, un clima laboral con base en el respeto y la no discriminación, la compatibilidad de vida personal, familiar y laboral. Se garantiza particularmente la prevención y sanción del hostigamiento sexual, para estos casos se aplica las medidas establecidas en la Ley 27942, Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual» (artículo 5).²⁵⁰

²⁴⁹ Aporte alcanzado por la SUNAFIL en el marco del proceso de elaboración del PNA.

²⁵⁰ Aporte alcanzado por la SUNAFIL en el marco del proceso de elaboración del PNA.

2.1.2.16. Trata de personas

- ¿Existen leyes aplicables a PSP y sus subcontratistas que aborden la trata con fines de explotación laboral y sexual?

Ninguna de las normas sobre trata de personas aborda el rol que la industria de la seguridad privada puede cumplir en la prevención y erradicación de la trata de personas, ni desde el rol de los PSP ni desde el rol de sus subcontratistas. No obstante, existen normas generales que abordan y prohíben la trata de personas y que, por tanto, alcanzan a los proveedores de seguridad privada (véanse, por ejemplo, el artículo 2.24.b) de la Constitución, los artículos correspondientes del Código Penal y la Ley 28950).²⁵¹

2.1.2.17. Consultas y compromisos entre las partes interesadas

- ¿Es un requisito legal que las ESP se involucren con las comunidades locales y la seguridad pública local antes, durante y después del inicio de sus operaciones para prevenir y monitorear los impactos en estas?

La legislación peruana no impone a los PSP la obligación de relacionarse de forma previa al inicio de sus operaciones con las comunidades y la seguridad pública local.

2.1.2.18. Responsabilidad del cliente

- ¿La ley prohíbe la contratación con ESP no licenciadas?

El Reglamento de la Ley 28879 dispone en su artículo 91 que los usuarios de estos servicios, en cualquiera de sus modalidades, «solicitarán que las empresas o personas naturales cuenten con la autorización vigente» expedida por la SUCAMEC. El incumplimiento de este deber puede ser pasible de sanción administrativa; sin embargo, no ha sido incluido en el artículo sobre prohibiciones de la norma.

2.1.2.19. Zonas de conflicto

- ¿Existen disposiciones legales específicas para las operaciones en zonas de conflicto? ¿Estas contienen referencias a una debida diligencia más rigurosa y capacitación sobre DIH?

No existen disposiciones específicas para las operaciones de PSP en zonas de conflicto, por lo que la debida diligencia y la capacitación del personal operativo no varía de lo general establecido en la Ley

²⁵¹ Aporte alcanzado por MINCETUR en el marco del proceso de elaboración del PNA.

28879 y su Reglamento, y la formación que brindan los Planes de Estudios para actividades de formación y perfeccionamiento.

2.1.2.20. Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (NHRI, por sus siglas en inglés)

- ¿La Defensoría del Pueblo tiene el mandato de supervisar las acciones de las ESP? ¿O un rol si la SUCAMEC incumple con su mandato de supervisar la industria?

La Defensoría del Pueblo tiene entre sus facultades la «supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de servicios públicos a la ciudadanía» (artículo 162 de la Constitución). Asimismo, puede «iniciar y proseguir [...] cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes que, implicando el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecte la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad» (artículo 9.1 de la Ley 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo).

En ese sentido, no se le ha encomendado como mandato supervisar las acciones de las ESP, pero la SUCAMEC, como entidad que forma parte de la Administración Pública, sí se encuentra sujeta a supervisión sobre el cumplimiento de sus funciones. Si la SUCAMEC incumpliera sus funciones en cualquier sentido señalado en el párrafo anterior y generara afectación al ejercicio de los derechos constitucionalmente protegidos, la Defensoría del Pueblo podría, de oficio o a pedido de parte, iniciar una investigación sobre ello.

2.2. RESPONSABILIDAD DE RESPETAR Y COMPROMISOS EMPRESARIALES EN EL SECTOR SEGURIDAD PRIVADA

La responsabilidad de las empresas de respetar puede entenderse desde dos perspectivas evidenciadas en el Principio 13 de los Principios Rectores: a) en sentido negativo, implica el deber de abstenerse de realizar actividades que puedan provocar o contribuir a la afectación de derechos humanos de terceros; b) en sentido positivo, implica buscar formas de prevenir o mitigar las consecuencias negativas que sus actividades pudieran tener sobre el ejercicio de los derechos humanos de terceros, incluso si no han contribuido a generarlos.

Cumplir con este deber puede suponer asumir compromisos voluntarios en materia de derechos humanos abocados a prevenir o mitigar consecuencias negativas, llevar a cabo rigurosas evaluaciones de riesgo con un claro enfoque de derechos humanos en atención a la complejidad de sus actividades, o

establecer o participar de procesos que reparen de forma adecuada las afectaciones que pudieran haber producido.²⁵²

En ese sentido, los principales actores concernidos en este aspecto son aquellos que forman parte de la industria de seguridad privada, tanto a nivel de oferta (ESP) como de demanda (quienes contratan con ESP). El Estado también cumple un rol fundamental en la promoción de espacios o procesos que logren que las ESP asuman compromisos políticos a favor de los derechos humanos. Otro actor relevante es la sociedad civil, la cual podría cumplir un rol de fiscalización sobre el cumplimiento de compromisos asumidos por las ESP. Además, también puede cumplir una labor de vigilancia y cooperación que permita apoyar a las ESP y al Estado en la identificación oportuna de riesgos o afectaciones a los derechos humanos.

A partir del análisis del pilar II de los Principios Rectores aplicado a la industria de seguridad privada en el Perú, se han podido identificar serias brechas para alcanzar su implementación, que incluso parten desde el nivel de difusión y conocimiento sobre este instrumento. Tal como se señaló en la Introducción, en el Perú, el sector seguridad privada carece de institucionalidad y se ve afectado por altos índices de informalidad. Ello ha dificultado la generación de consensos sobre compromisos voluntarios que, como industria, podrían adoptarse en línea con su deber de respetar los derechos humanos. Además, existe una marcada diferencia sobre la forma en que las grandes, medianas y pequeñas empresas pueden responder frente a consecuencias negativas sobre derechos humanos derivadas de sus actividades, o tomar acciones para prevenir que estas se produzcan.

Tomando en cuenta estas consideraciones, seguidamente, se detallan las deficiencias y los vacíos identificados.

2.2.1. Compromiso con los estándares de la industria o iniciativas multiactor

- En el Perú, ¿los PSP cuentan con certificaciones en estándares de la industria basados en derechos humanos, o los estándares nacionales correspondientes?

Se ha identificado que, en el Perú, algunas ESP cuentan con certificaciones en seguridad y salud ocupacional (OHSAS 18001).²⁵³ Respecto a certificaciones específicas aplicables a la industria de seguridad privada (ISO 18788), no se encontró información pública de PSP que cuenten con estas. No obstante, en una reunión de trabajo sostenida en el marco del proceso de elaboración del PNA, la Asociación de Seguridad Privada del Perú (ASEPRI) afirmó que existían empresas que contaban con la certifica-

252 Principio Rector 15 de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.

253 Entre las empresas identificadas se encuentran Securitas Perú, Seguroc S.A. y Halcones Group.

ción ISO 18788.²⁵⁴ Asimismo, la CONFIEP informó que Securitas contaba con la norma internacional SGE 21,²⁵⁵ la cual permite «implantar, auditar y certificar un sistema de gestión ética y socialmente responsable».²⁵⁶

No se han identificado estándares nacionales sobre derechos humanos aplicables a la industria de seguridad privada a los que puedan acceder los PSP.

- En el Perú, ¿los PSP son parte de iniciativas de la industria basadas en derechos humanos, como la Asociación del Código Internacional de Conducta (ICoCa, por sus siglas en inglés)?

Sobre los PSP en el Perú que son parte de la ICoCA, solo se ha identificado a dos ESP que actualmente son parte: G4S, empresa transnacional cuya casa matriz en Reino Unido es miembro de la ICoCA desde noviembre de 2019; y Seguroc, empresa peruana que es miembro desde junio de 2017.²⁵⁷ No se ha identificado que otros PSP en Perú sean parte de otras iniciativas similares. Al respecto, durante el proceso de revisión de este documento, la CONFIEP resaltó que algunas empresas de seguridad privada apoyaban este tipo de iniciativas, enfatizando que estas pertenecían al sector formal.²⁵⁸

2.2.2. Compromisos políticos con los derechos humanos de los proveedores de servicios de seguridad privada

- ¿Los PSP han asumido compromisos en materia de derechos humanos?

Se han identificado diversas ESP que cuentan con sus propias políticas de derechos humanos y/o sostenibilidad. En los casos identificados, los compromisos de estas empresas tienen como base estándares internacionales de derechos humanos generales (como la Declaración Universal de Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y otros específicos de la industria de seguridad privada (como el ICOC o los Principios Voluntarios).

Algunas de las empresas entrevistadas en el marco de esta investigación refirieron, a su vez, que sus compromisos para la protección de derechos humanos tenían como base normativa nacional la Constitución y las normas laborales principalmente, y que estaban incorporadas en sus reglamentos y protocolos internos.

254 Aporte brindado en la reunión del 19 de enero de 2021 entre el MINJUSDH y la ASEPRI.

255 Aporte alcanzado por la CONFIEP en el marco del proceso de elaboración del PNA.

256 Véase <<http://foretica.org/sge21/#norma-sge21>>.

257 ICoCA. *Membership*. <<https://www.icoca.ch/en/membership#nid=1235>>.

258 Aporte alcanzado por la CONFIEP en el proceso de revisión de este documento.

Ahora bien, actualmente varias empresas de seguridad privada se encuentran agremiadas en ASEPRI, la cual se define como una institución sin fines de lucro que promueve el desarrollo progresivo del sector, fomentando la formalidad y la innovación en el sector. Según la CONFIEP, este gremio ha asumido como su visión y compromiso la importancia del respeto a los derechos humanos, y que este aspecto sea intrínseco tanto a sus prácticas corporativas como a la legislación nacional. Asimismo, la CONFIEP ha señalado que la experiencia y el conocimiento del sector podría ser valioso para contribuir a seguir perfeccionando el marco de protección de los derechos humanos y su cumplimiento en el marco de las actividades de las empresas en el sector de la seguridad privada en el Perú, estimando relevante la participación conjunta del sector público y privado para el logro de estos objetivos.²⁵⁹

- ¿Los PSP rinden cuentas sobre el nivel de cumplimiento de estos compromisos?

No existe exigencia legal de rendir cuentas sobre los compromisos asumidos de forma pública. Se sabe que al menos una empresa, SECURITAS, rinde cuentas de forma pública mediante la publicación en su web de sus Reportes de Sostenibilidad (por períodos), pero se carece de información acerca de las políticas que manejan las otras empresas que conforman el sector sobre rendición de cuentas, sea de forma interna o pública.

- ¿Difunden los PSP sus compromisos o políticas de derechos humanos a las partes interesadas pertinentes y a sus socios comerciales?

No se ha identificado información pública al respecto, aunque algunas empresas²⁶⁰ hacen públicos dichos compromisos para cualquier persona y/o cliente interesado mediante sus páginas web.

- ¿Los PSP garantizan la difusión e integración de sus políticas de derechos humanos a nivel interno, por ejemplo, mediante la capacitación del personal y la integración de la política en todas las operaciones?

De la información recogida en el marco de las entrevistas realizadas, ESP de Cajamarca (Compañía de Vigilancia y Seguridad (COVIGSER) y Cusco (Pacific Security) reportaron que capacitan a su personal sobre los compromisos que han asumido en materia de derechos humanos, sobre todo si estos habían sido incorporados a la normativa interna de la empresa. Sin embargo, no es posible afirmar que la mayoría de las empresas especializadas del sector repitan esta práctica, y tampoco existe información al respecto.

259 Aporte alcanzado por la CONFIEP en el marco del proceso de elaboración del PNA.

260 Se encontró que al menos G4S, con su Política de Derechos Humanos, y Securitas Perú, con sus Reportes de Sostenibilidad, han difundido de forma pública los compromisos en materia de derechos humanos que han asumido como PSP.

2.2.3. Debida diligencia en materia de derechos humanos

- ¿Existe información sobre si las ESP realizan evaluaciones de riesgo e impacto en derechos humanos sobre sus operaciones?

No se ha encontrado información pública sobre los procesos que siguen las ESP para realizar evaluaciones de riesgo e impacto en derechos humanos sobre sus operaciones; sin embargo, en una entrevista con representantes de la SNMPE se explicó que diversas empresas pertenecientes a este gremio exigían que las ESP con las que contrataban realizaran la evaluación de riesgo e impacto antes de continuar procesos de negociación para el cierre de un contrato.²⁶¹ Esta información también fue confirmada por una representante del gremio de seguridad privada en una entrevista posterior con la CONFIEP, aunque no se brindaron detalles sobre qué proceso se seguía para llevar a cabo las evaluaciones de riesgo e impacto.²⁶²

- De llevarse a cabo, ¿implican estas evaluaciones la realización de consultas con las partes interesadas clave, incluidos los titulares de derechos potencialmente afectados y, en particular, los grupos en situación de vulnerabilidad que incluyen mujeres, pueblos indígenas, niños, niñas y adolescentes personas con discapacidad y otras minorías?

Véase la respuesta a la pregunta anterior.

- ¿Las ESP deben informar a la SUCAMEC sobre sus hallazgos y problemas al respecto?

No existe exigencia legal sobre la presentación de hallazgos o problemas registrados en las evaluaciones de riesgos e impactos que pudieran realizar los PSP.

- ¿La SUCAMEC realiza inspecciones de los locales y la documentación de los PSP sobre los incidentes de derechos humanos que pudieran haberse presentado?

La SUCAMEC tiene la facultad de realizar inspecciones sobre el cumplimiento de todo lo contenido en las normas vigentes sobre seguridad privada, lo que incluye el principio de respeto a los derechos humanos por parte de los PSP. Sin embargo, no se ha identificado información sobre si actualmente la SUCAMEC toma en cuenta el cumplimiento de este principio al realizar sus inspecciones. En caso de que sí se tomara en cuenta el principio de respeto a los derechos humanos como criterio para la fiscalización, cabe cuestionar la capacidad de la entidad para realizar una fiscalización completa y efectiva al respecto por la falta de presupuesto expuesta anteriormente.

261 Entrevista realizada a la SNMPE en diciembre de 2020.

262 Entrevista realizada a representantes de diversos gremios convocados por la CONFIEP en febrero de 2020.

- ¿Las ESP participan en auditorías de terceros/otras verificaciones independientes?

No se ha identificado información al respecto.

2.2.4. Impactos adversos reportados públicamente

- ¿Se ha difundido públicamente algún impacto adverso o violación de derechos humanos por parte de ESP? ¿Las ESP han respondido al respecto?

Se han reportado algunos casos de denuncias públicas por abusos cometidos por personal operativo de PSP, en particular en el marco de conflictos sociales. Así, se tiene registros de las denuncias realizadas por la familia Acuña-Chaupe en Cajamarca (hostigamiento, amenazas y violencia) y comuneros del Alto Huarca en Cusco (agresiones físicas). En ninguno de estos casos se ha podido ubicar la emisión de un pronunciamiento público sobre lo ocurrido por parte de las ESP.

2.3. ACCESO A RECURSOS/REMEDIOS Y REPARACIÓN PARA VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS RELACIONADAS CON ACTIVIDADES DE SEGURIDAD PRIVADA

El acceso a mecanismos de reparación es parte del deber de proteger del Estado y requiere de este la adopción de «medidas apropiadas para garantizar, por las vías judiciales, administrativas, legislativas o de otro tipo que correspondan» que las víctimas de violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades empresariales puedan acceder a mecanismos de reparación eficaces.²⁶³ Cabe precisar que el cumplimiento de este deber no significa solo garantizar la existencia de los remedios, sino también garantizar que «el público conozca y comprenda estos mecanismos, cómo puede accederse a los mismos, y ofrecer el apoyo necesario (financiero o experto) para ello».²⁶⁴

Los mecanismos de reparación podrían ser judiciales o extrajudiciales, estatales o no estatales. En el caso de los mecanismos extrajudiciales, sea cual sea su naturaleza, deben cumplir con una serie de criterios para garantizar su eficacia. Así, estos mecanismos deben ser gozar de legitimidad; ser accesibles para las personas y grupos interesados; ser predecibles en su procedimiento; ser equitativos sobre el nivel de información, asesoramiento y conocimientos especializados al que tienen acceso las víctimas; ser transparentes con las partes; ser compatibles con los derechos; ser una fuente de aprendizaje continuo; y tener como base la participación y el diálogo para su diseño y funcionamiento.²⁶⁵

263 Principio Rector 25 de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.

264 ONU y OACNUDH. *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para «proteger, respetar y remediar»*. HR/PUB/11/04. Nueva York y Ginebra: ONU, 2011, p. 34.

265 Principio Rector 31 de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.

La implementación de mecanismos de reparación frente a afectaciones o violaciones de derechos humanos relacionadas con actividades de seguridad privada tiene varios actores concernidos. El primero, por supuesto, es el Estado, sea vía su sistema de justicia u otras entidades que se encarguen de mecanismos extrajudiciales de reparación. Por otra parte, se encuentran las ESP, que podrían optar por establecer sus propios mecanismos de atención de quejas y reparación, cuya idoneidad para una reparación eficaz deberá evaluarse sobre los criterios ya expuestos. La sociedad civil, por su parte, cumple un importante rol en el acompañamiento y asesoramiento de las víctimas de violaciones de derechos humanos en estos contextos. Asimismo, en el caso de las víctimas, resulta vital que sus exigencias y su visión sean parte de la construcción de mecanismos de reparación.

Con base en lo detallado, se procede a presentar el análisis sobre las brechas identificadas en la implementación del pilar III de los Principios Rectores en el ámbito de seguridad privada en Perú.

2.3.1. Reparación en leyes y políticas

- ¿Las leyes, las políticas y los reglamentos que determinan la responsabilidad civil, penal y sanciones administrativas por impactos negativos en los derechos humanos relacionados con las empresas son aplicables a las operaciones de los PSP en el Perú, incluidas las realizadas en el exterior?

En el ámbito administrativo, se cuenta con la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas, que dispone una serie de supuestos para atribución de responsabilidad por delitos de cohecho activo genérico, cohecho activo específico, delitos de lavado de activos y otros delitos relacionados con la minería ilegal y el crimen organizado; así como delitos relacionados con el financiamiento del terrorismo. Aunque no se menciona de forma específica, sin duda, la comisión de estos delitos puede tener un impacto negativo sobre el ejercicio de derechos humanos de particulares. La norma citada sí es aplicable a las empresas especializadas del sector seguridad privada. Sobre su aplicación a impactos generados por operaciones en el exterior, puede darse «siempre que las personas naturales de sus filiales o subsidiarias, que incurran en cualquiera de las conductas señaladas en el primer párrafo, hayan actuado bajo sus órdenes, autorización o con su consentimiento» (artículo 3 de la misma ley).

En cuanto al ámbito civil y penal, no se han previsto en el Perú normas o políticas que determinen la responsabilidad de empresas por impactos negativos que sus actividades puedan tener en los derechos humanos. En estos casos, se asume que cualquier reclamo por impactos negativos de derechos humanos tendría que remitirse a la legislación general (Código Civil y Código Penal) en lo que resultara aplicable.

2.3.2. Recursos judiciales del Estado

- ¿La SUCAMEC tiene la potestad de imponer sanciones administrativas previstas en las leyes aplicables o sus reglamentos?

La SUCAMEC tiene la facultad de imponer sanciones administrativas por el incumplimiento de las normas contenidas en la Ley 28879 y su Reglamento; así como la Ley 30299 y su Reglamento; y cualquier otra que pudiera resultar de su competencia (artículo 6-A del Decreto Legislativo 1127).

- ¿Pueden presentarse demandas contra ESP ante Juzgados de Trabajo?

Ya que los servicios de seguridad privada en lo que respecta al ámbito laboral se enmarcan en el régimen de la actividad privada, sí pueden presentarse demandas laborales contra empresas especializadas de seguridad privada ante Juzgados de Trabajo. El proceso en estos casos se registrará por la Ley 29497 (Nueva Ley Procesal del Trabajo).

2.3.3. Mecanismos no judiciales del Estado

- ¿Se ha presentado alguna queja frente al Punto Nacional de Contacto de la OCDE contra ESP que operan bajo jurisdicción peruana?

PROINVERSIÓN, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada de Perú, fue designada en el 2009 como PNC para difundir las Directivas de la OCDE.²⁶⁶ En el 2015 se emitió la Directiva 003-2015-PROINVERSIÓN sobre Atención de Instancias Específicas Relativas a la Implementación de las Líneas Directrices de la OCDE. Esta directiva «regula el procedimiento de presentación, admisión a trámite, evaluación y conclusión, por parte del PNC de Perú ante la OCDE de las instancias específicas planteadas por las personas naturales o jurídicas interesadas, ante un supuesto incumplimiento de las Líneas Directrices de la OCDE por parte de las empresas multinacionales de países miembros y adherentes de la OCDE».²⁶⁷ Según los informes publicados por el PNC y los reportes anuales emitidos entre el 2013 y el 2018, PROINVERSIÓN ha recibido por lo menos cuatro quejas contra empresas bajo el ámbito de su competencia. De estas, ninguna fue dirigida contra empresas especializadas de seguridad privada.

266 PROINVERSIÓN. Oficio 690/2009/SG/PROINVERSIÓN, del 6 de julio de 2009. <https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PERU_OECD/Acuerdo%20CD%20Designacion%20del%20PNC%20OCDE%20en%20PROINVERSION%20transcripcion%202009.pdf>.

267 PROINVERSIÓN. Directiva 003-2015/PROINVERSIÓN. <https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/PERU_OECD/Procedimiento%20NCP%20Peru%20para%20Instancias%20especificas%20OCDE-%20Directiva%20PROINVERSION%20N%20003-2015.pdf>.

- ¿Se han presentado quejas o preocupaciones frente a la Defensoría del Pueblo sobre los PSP?

Según la información recibida por parte de la Defensoría del Pueblo en las entrevistas realizadas para esta investigación, en algunas regiones, como Cajamarca, sí se han presentado quejas contra PSP, principalmente en el marco de conflictos sociales entre empresas del sector extractivo y las personas o comunidades afectadas por sus operaciones. Si bien en la mayoría de los casos las denuncias indican a personal policial como responsables de las violaciones de derechos humanos (relacionadas con tortura, daños a la integridad física de miembros de las comunidades o a su propiedad), en algunos se señala que personal de seguridad de las empresas involucradas también habría participado de actos agravantes.²⁶⁸ En esa línea, el informe sobre violencia en conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo menciona un caso en que personal de seguridad de una empresa minera junto a la PNP habría cometido violaciones de derechos humanos.²⁶⁹ En relación con ese caso en concreto, la CONFIEP observó que dicha denuncia no incluía detalles sobre los hechos y enfatizó en la necesidad de evidenciar los riesgos a los que se encuentran expuestos los PSP en el contexto de conflictos sociales.²⁷⁰

Por el contrario, en otras regiones, como Puno, representantes de la Defensoría del Pueblo indicaron no haber registrado quejas dirigidas contra personal operativo de PSP.²⁷¹

2.3.4. Mecanismos no estatales

- ¿El Estado ha favorecido el acceso a:
 - mecanismos de reclamación de los PSP (como mecanismos de denuncia o mecanismos de reclamación a nivel de proyecto);
 - mecanismos de reclamación a nivel internacional, regional o multiactor, como el ICoCA?

No se han identificado medidas adoptadas a nivel estatal para incentivar que las ESP cuenten con mecanismos de denuncia o mecanismos de reclamación, ni se ha promocionado el acceso a estos si existen.

Tampoco se han identificado medidas dirigidas a promover el acceso a mecanismos de reclamación a nivel internacional, en tanto el Estado peruano no forma parte ni ha respaldado ninguna iniciativa regional o multiactor que cuente con tales mecanismos en lo que respecta al sector seguridad privada.

268 Defensoría del Pueblo. *Violencia en los conflictos sociales. Informe Defensorial n.º 156*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2012. <<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-156.pdf>>.

269 Ib., p. 54.

270 Aporte alcanzado por la CONFIEP y la SNMPE en el marco del proceso de elaboración del PNA.

271 Entrevista realizada a funcionarios de la Defensoría del Pueblo en Puno en octubre de 2019.

2.3.5. Accesibilidad

- Frente a denuncias por violaciones de derechos humanos cometidas por ESP, ¿se ha presentado alguno de los siguientes obstáculos para que las víctimas accedan a la justicia:
 - el uso de exenciones por parte de los mecanismos de reclamación de la empresa;
 - una prohibición de otorgar inmunidades a los PSP contratados por el Estado?

No existe información pública disponible que permita afirmar que se ha presentado alguno de los obstáculos referidos para que las víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de los PSP accedan a la justicia.

- ¿El Estado ha tomado medidas para asegurar que no existan barreras prácticas para el acceso a la justicia para las víctimas de violaciones de derechos humanos relacionados con la industria de la seguridad privada?

Existen diversas barreras sociales, económicas y culturales que afectan al sistema judicial peruano y que generan que no pueda garantizar que toda víctima de violaciones de derechos humanos pueda acceder a justicia. Visto esto, para los casos de violaciones de derechos humanos relacionados con el sector seguridad privada no se ha adoptado ninguna medida estatal que permita corregir o mejorar esta situación.

2.3.6. Acceso a la información

- ¿El Estado ha difundido la información sobre los mecanismos de reparación para víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de PSP, incluido cuando estas se cometen en el extranjero?

No se han identificado acciones (documentos informativos, campañas, capacitaciones o similares) por parte del Estado dirigidas a difundir información sobre mecanismos de reparación para víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de los PSP a nivel nacional, ni aquellas cometidas en el extranjero. De la información recabada en el marco de esta investigación, se puede deducir que, usualmente, son las organizaciones civiles no gubernamentales las que brindan asesoría al respecto a las víctimas de estas violaciones.

- ¿Supervisa el Estado si la reparación a estas víctimas es efectiva?

No se ha identificado ningún mecanismo u órgano específico estatal encargado de supervisar que se cumpla la reparación asignada a víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de los PSP.

2.3.7. Jurisdicción extraterritorial

- ¿El Estado ejerce jurisdicción extraterritorial sobre las acciones de las empresas con sede en él o registradas en él, o sus subsidiarias, por las violaciones de derechos humanos cometidas en el extranjero, particularmente en relación con las operaciones de seguridad privada?

Según lo establecido en el Decreto Legislativo 1213, las normas que regulan los servicios de seguridad privada sí son aplicables extraterritorialmente, siempre que los PSP estén registrados en el Perú, o se trate de sus subsidiarias. Esto incluye el principio de respeto a los derechos humanos contenido en el artículo 3 de la norma citada.

Respecto a violaciones de derechos humanos cometidas en el extranjero con relación a la Ley 30424, la jurisdicción extraterritorial sobre compañías matrices por actos realizados por sus filiales o subcontratadas en el exterior solo podrá ser ejercida si «las personas naturales de sus filiales o subsidiarias, que incurran en cualquiera de las conductas señaladas [...] hayan actuado bajo sus órdenes, autorización o con su consentimiento» (artículo 3).

- ¿Existe un «deber de cuidado» legal aplicable a compañías matrices en cuanto a los impactos en derechos humanos que pueden tener sus operaciones y las operaciones de sus subcontratistas sin importar dónde operan estos últimos?

No se ha previsto de forma específica un «deber de cuidado» sobre los impactos en derechos humanos que pudieran generarse en el marco de las operaciones de los PSP. En estos casos, aplica la disposición general del deber de mantener y promover el respeto irrestricto de los derechos humanos en el desarrollo de sus operaciones contenida en el Decreto Legislativo 1213 (artículo 3.1). Ello incluye la promoción por parte de compañías matrices en el Perú de los derechos humanos en sus filiales en el exterior, o de las compañías con las que subcontratan.

2.3.8. Reportes sobre denuncias, decisiones judiciales y no judiciales

- ¿Se han realizado denuncias públicas sobre presuntos abusos cometidos por PSP?

Si bien los casos identificados son escasos, sí se han presentado denuncias públicas sobre presuntos abusos cometidos por PSP. Resaltan, en la última década, aquellos presentados en el marco de conflictos sociales, como el caso de Máxima Acuña en Cajamarca (2015);²⁷² o la acusación de agresiones

272 Front Line Defenders. *Historia del caso: Máxima Acuña de Chaupe*. <<https://www.frontlinedefenders.org/es/case/historia-del-caso-m%C3%A1xima-acu%C3%B1a-de-chaupe>>.

perpetradas por agentes de seguridad de la Minera Antapaccay contra miembros de la comunidad de Alto Huarca en Cusco (2018).²⁷³

Fuera del marco de conflictos sociales, se denunció recientemente el ataque (tentativa de violación sexual) a una joven médica residente por parte de un OSP, quien laboraba para la empresa especializada Halcones Group, al interior de un hospital en Pucallpa (2020).²⁷⁴

- ¿Se han presentado casos a nivel internacional contra ESP que operan en el Perú por violaciones de derechos humanos bajo su jurisdicción?

No se han identificado casos a nivel internacional contra ESP por violaciones de derechos humanos cometidas en el desarrollo de sus operaciones en el Perú. Sin embargo, sí se ha presentado por lo menos un caso en países de las matrices de compañías mineras que operan en el Perú por agresiones perpetradas por las ESP que contrataron.

El caso referido es el de Máxima Acuña y su familia, quienes en el 2017 presentaron una demanda civil frente a autoridades judiciales estadounidenses contra la compañía minera Newmont. Uno de los objetivos del proceso es detener e impedir los constantes hostigamientos y abusos de los que es víctima la familia por parte del personal de seguridad de la filial de la empresa en Cajamarca, en conjunto con personal policial.²⁷⁵

- ¿Algún órgano del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) ha conocido casos por el incumplimiento de las obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos por violaciones cometidas por PSP o su personal operativo?

A la fecha, ni la CIDH ni la Corte IDH han conocido casos específicos por el incumplimiento de las obligaciones de respetar y garantizar derechos humanos en el marco de operaciones de PSP en el Perú. El único antecedente que se registra en el SIDH con alguna relación al tema es la Medida Cautelar (MC) 452-11, sobre la situación de líderes y lideresas de comunidades campesinas y rondas campesinas de Cajamarca con respecto de la República de Perú.

273 Choque, A. «Cusco: Denuncian que minera Antapaccay agredió a comuneros en Espinar [VIDEO]». *La República*, 29 de diciembre de 2018. <<https://larepublica.pe/sociedad/1384838-cusco-denuncian-minera-antapaccay-agredio-comuneros-espinar-video/>>.

274 El Comercio. «Vigilante de hospital EsSalud intento violar a una médico residente en Pucallpa». *El Comercio*, 14 de enero de 2020. <<https://elcomercio.pe/videos/pais/vigilante-de-hospital-essalud-intento-violar-a-una-medico-residente-en-pucallpa-video-pucallpa-essalud-noticia/>>.

275 EarthRights International. «Mina de orogigante sigue hostigando a campesinos peruanos, familia le pide a la corte estadounidense que detenga el abuso». *EarthRights International*, 2017. <<https://earthrights.org/media/mina-de-orogigante-sigue-hostigando-a-campesinos-peruanos-familia-le-pide-a-la-corte-estadounidense-que-detenga-el-abuso/>>.

Según la información contenida en la resolución de la MC, varios de los actos cometidos en contra de diversos beneficiarios de la MC fueron realizados por personal de seguridad contratado por un proyecto minero en Cajamarca. Las afectaciones por parte de personal de seguridad privada reportadas se centraron en ataques a la integridad de los líderes y las lideresas que se oponían al proyecto, en formas de hostigamiento, amenazas y violencia ejercida contra estos.

2.3.9. Reparación empresarial

- ¿Los PSP cuentan con procesos y mecanismos de reparación frente a violaciones de derechos humanos?

No se ha logrado identificar información pública sobre la existencia de procesos o mecanismos de reparación de los propios PSP frente a denuncias de violaciones de derechos humanos. De la información recabada en las entrevistas a ESP, algunas sí cuentan con procesos específicos que se activan tras la denuncia de una violación de derechos humanos. El inicio del proceso de investigación en estos casos puede darse tras la recepción de la denuncia de forma directa mediante los canales previstos por estas empresas, o por el traslado realizado por otra empresa a la que prestan servicios.²⁷⁶

De lo observado en las páginas institucionales de algunas de las empresas de seguridad más grandes del país, se ha podido notar que sí existen correos de contacto o formularios web para presentar quejas, mas no se indica qué tipo de proceso o mecanismo se activará por parte del PSP para atender estas. Tampoco se refirió información específica en las entrevistas hechas sobre cuáles son los pasos que se siguen en los procesos previstos dentro de las empresas que reportaron sí contar con mecanismos preestablecidos para la atención de denuncias.

Otras ESP han señalado contar con pólizas de seguro para la asunción de responsabilidad civil extracontractual en el caso de que un tercero resultara dañado en el desarrollo de sus operaciones, pero no señalaron que cuenten con un proceso o protocolo de acción frente a denuncias de violaciones de derechos humanos.²⁷⁷

2.3.10. Sanciones

- ¿Existe un registro de los PSP y su personal que han sido sentenciados por violaciones de derechos humanos en el marco de sus actividades? De existir, ¿se usa este para impedir que obtengan licencias y contratos públicos?

²⁷⁶ Entrevista realizada a representantes de diversos gremios empresariales convocados por la CONFIEP en febrero de 2020.

²⁷⁷ Entrevista realizada a la empresa de seguridad privada Pacific Security Group en octubre de 2019.

En el caso de que las acciones realizadas por una empresa especializada de seguridad privada se enmarcaran en la Ley 30424, y de estas se derivaran impactos negativos o violaciones de derechos humanos, existe un registro de personas jurídicas sancionadas en el que se consigna la sanción aplicada. No se usa para impedir que estas obtengan licencias y contratos públicos; dicha medida se aplica de forma previa a su inclusión en el registro si corresponde.

Para las violaciones de derechos humanos no relacionadas con la comisión de los delitos de esta ley, no existe registro alguno.

3. BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS

A pesar de las evidentes falencias existentes en el país tanto en la regulación como en la práctica para asegurar que el funcionamiento del sector seguridad privada se ajuste a estándares de derechos humanos, se deben resaltar ciertas prácticas (tanto del Estado como de las empresas) que deberían mantenerse y/o replicarse para contribuir a la implementación de los Principios Rectores en el Perú.

3.1. A NIVEL ESTATAL

- La participación de representantes del Estado en espacios de discusión a nivel de las Naciones Unidas sobre el proceso de elaboración de un instrumento internacional para regular las empresas militares y de seguridad privada.
- La creación de la SUCAMEC como autoridad reguladora encargada del sector seguridad privada y la asignación de un presupuesto independiente dentro del sector Interior para el desarrollo de sus actividades, así como su independencia funcional respecto al MININTER.
- El establecimiento de planes de estudio estandarizados tanto para actividades de formación de aspirantes a personal operativo de seguridad privada como para actividades de perfeccionamiento.
- La creación de redes de coordinación entre la SUCAMEC y la SUNAFIL para el intercambio de información relacionada con el ejercicio de derechos laborales del personal de ESP.
- La exigencia de informes trimestrales de transparencia corporativa que toda ESP debe presentar ante la SUCAMEC con datos relativos a su capital social; sus socios o accionistas; directores; gerente general y gerentes; personal operativo y administrativo; y cualquier cambio de razón social, capital social, estructura accionaria, funcionarios y demás personal; así como cualquier proceso de fusión, escisión, disolución y liquidación de la empresa; además de las operaciones que ejecutarán según los contratos celebrados.

3.2. A NIVEL EMPRESARIAL

- Dos ESP que operan en el Perú son parte del ICoCa. Se alienta a que otras empresas inicien el proceso para también formar parte de este.
- La creación y articulación de políticas sobre derechos humanos y/o sostenibilidad por parte de algunas ESP y su publicación vía web para su difusión.
- La elaboración de reportes de sostenibilidad con base en los compromisos de derechos humanos adoptados y su difusión a través de la página institucional de las ESP como mecanismo de rendición de cuentas.

4. CONCLUSIONES GENERALES

Del análisis realizado en esta investigación sobre las brechas existentes en la implementación de los Principios Rectores en el sector seguridad privada en el Perú, se concluye lo siguiente:

- Existe una ausencia de respaldo a estándares internacionales sobre seguridad privada y derechos humanos por parte del Estado.
- A pesar de los avances notables que han significado la adopción de normativa para la regulación de servicios de seguridad privada y la creación de una autoridad reguladora del sector, existe una deficiencia en cuanto a la inclusión de previsiones sobre derechos humanos a las normas y falta de aplicación del enfoque de derechos humanos en el desarrollo de las actividades de SUCAMEC.
- Se ha podido identificar, asimismo, cierta confusión e incertidumbre sobre el marco jurídico que regula los servicios de seguridad privada, dado que continúan operando en la Ley 28879 y su Reglamento, y, en paralelo, algunas disposiciones del Decreto Legislativo 1213. Esta confusión se ahonda si tomamos en cuenta que el Decreto Legislativo 1213 fue concebido bajo un enfoque totalmente distinto (y más adecuado a los estándares internacionales sobre seguridad privada) al de la Ley 28879.
- No se han previsto, a la fecha, disposiciones, directivas o manuales que regulen el uso de la fuerza por parte de PSP.
- No existen suficientes disposiciones que expliciten el rol que cumplen las empresas y/o personas que contratan servicios de seguridad privada, a pesar de que estas también forman parte de la industria. Ello les resta responsabilidad sobre con quiénes contratan y las consecuencias negativas sobre derechos humanos que puedan generarse en el marco de las operaciones que los PSP ejecutan para ellas.
- Los PSP desconocen en su mayoría los estándares internacionales sobre seguridad privada y derechos humanos aplicables a sus actividades, por lo que gran parte de estos no ha adoptado compromisos políticos sobre derechos humanos, y es posible que sus evaluaciones de riesgo no se ajusten a parámetros que les permitan cumplir con su deber de respetar los derechos humanos.
- El Estado no ha promovido exitosamente, a través de las capacitaciones, la difusión de los estándares internacionales sobre derechos humanos aplicables al sector seguridad privada, lo que incluye temas relacionados como género, trata de personas y la protección de personas defensoras de derechos humanos.

- Se ha identificado una notable ausencia de participación por parte de las ESP que operan en Perú en iniciativas internacionales sobre seguridad privada y derechos humanos.
- A nivel de rendición de cuentas por parte de las ESP que operan en el Perú, puede afirmarse que no existe suficiente información pública sobre los procesos de debida diligencia que siguen para llevar a cabo sus operaciones.
- El sistema judicial peruano presenta barreras preexistentes que afectan el acceso a la justicia y, por ende, el acceso a reparaciones vía judicial. Ello representa un riesgo para el acceso a una reparación efectiva por parte de víctimas de cualquier tipo de violación de derechos humanos. En el caso de las víctimas de violaciones de derechos humanos por parte de las ESP, el Estado no ha adoptado medidas dirigidas a atender esta situación y garantizar este derecho.
- No puede afirmarse que exista garantía sobre el respeto y la protección de los derechos humanos de los trabajadores de las ESP, especialmente de su personal operativo. Resulta preocupante, en especial, la condición en la cual desempeñan sus actividades aquellas personas que laboran con ESP informales.
- No hay información pública disponible y de fácil acceso sobre mecanismos de reparación estatales en casos de violaciones de derechos humanos relacionados con el sector seguridad privada.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, artículos e informes

Bazán, C. «Luces y sombras de la Ley de Uso de la Fuerza Policial». *Revista del Instituto de Defensa Legal*, n.º 252, 2015. <<https://revistaideele.com/ideele/content/luces-y-sombras-de-la-ley-de-uso-de-la-fuerza-policial>>.

DCAF y Embajada de Suiza. *Guía legislativa para Estados sobre la regulación de las empresas militares y de seguridad privadas*, 2016. <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Legislative-Guidance-Tool-ES_o.pdf>.

DCAF y DIHR. *Gobernanza de la seguridad privada y Planes de Acción Nacionales (PAN) sobre Empresas y Derechos Humanos*, 2019. <https://businessandsecurity.dcaf.ch/sites/default/files/ressources/psp_nap_spanish_FINAL_.pdf>.

De la Jara, E. y C. Bazán. *¿Cómo se forman los policías? Derechos humanos y policía comunitaria*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018.

Jiménez, E. «Nuevo estándar internacional para la certificación de empresas de seguridad privada». *Seguridad en América*, 2018. <<https://www.seguridadenamerica.com.mx/noticias/administrador-seguridad>>.

León, C. «El proceso de adhesión y apoyo del estado peruano al Documento de Montreux». *Seguridad y Derecho*, 13 de septiembre de 2016. Consulta: 17 de diciembre de 2019. <<https://seguridadyderecho.wordpress.com/2016/09/13/blog-post-title/>>.

Morón, J. «Preocupaciones sobre los organismos independientes dentro del Poder Ejecutivo peruano». *Ius et Veritas*, vol. 21, n.º 43, 2011. <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12063>>.

Roth, J. *El uso de la fuerza en el Perú. Una aproximación al proceso de adecuación de la normativa peruana a los estándares internacionales*. Lima: Socios Perú, 2014.

UNLIREC y DCAF. *Seguridad privada: control de armas y rendición de cuentas en América Latina y el Caribe* (Resumen ejecutivo), 2016. <http://www.unlirec.org/documents/ResejecPrivada_Oct%202016.pdf>.

Villanueva, P. *Empleo razonable de las armas de fuego en el control de la seguridad pública*. Lima: IDEHPUCP, 2017.

Informes y comunicados de organizaciones de la sociedad civil

CNDDHH. *Ley de Protección Policial es inconstitucional y puede favorecer excesos*. 28 de marzo de 2020. <<http://derechoshumanos.pe/2020/03/ley-de-proteccion-policial-es-inconstitucional-y-puede-favorecer-excesos/>>.

DHSE. Tribunal Constitucional revisará los convenios que firmó la PNP y la empresa minera Glencore Antapacay. 29 de mayo de 2019. <<https://derechosinfronteras.pe/tribunal-constitucional-revisara-los-convenios-que-fir-mo-la-pnp-y-la-empresa-minera-glencore-antapacay/>>.

ERI, IDL y CNDDHH. Informe. Convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú. Análisis de las relaciones que permiten la violación de derechos humanos y quiebran los principios del Estado democrático de Derecho. Lima: ERI, IDL y CNDDHH, 2019.

ERI. Organización social de Cotabambas presenta demanda contra convenio entre la Policía Nacional y Minera Las Bambas. 11 de abril de 2019. <<https://earthrights.org/media/organizacion-social-cotabambas-demanda-mine-ra-las-bambas-pnp/>>.

ERI. «Mina de orogigante sigue hostigando a campesinos peruanos, familia le pide a la corte estadounidense que detenga el abuso». *EarthRights International*, 2017. <<https://earthrights.org/media/mina-de-orogigante-sigue-hosti-gando-a-campesinos-peruanos-familia-le-pide-a-la-corte-estadounidense-que-detenga-el-abuso/>>

IDL. Pronunciamiento: Rechazamos la inconstitucional Ley de Protección Policial y exigimos su derogación inmediata. 28 de marzo de 2020. <<https://idl.org.pe/pronunciamiento-rechazamos-la-inconstitucional-ley-de-protec-cion-policial-y-exigimos-su-derogacion-inmediata/>>.

IDL. Pronunciamiento: Ley de protección a Policía Nacional es inconstitucional y debe ser observada por el Ejecutivo. 27 de julio de 2019. <<https://idl.org.pe/pronunciamiento-ley-de-proteccion-a-policia-nacional-es-inconstitu-cional-y-debe-ser-observada-por-el-ejecutivo/>>.

IDL. Ley de Uso de la Fuerza: se abre una nueva oportunidad. 17 de agosto de 2015. <<https://seguridadidl.org.pe/noti-cias/ley-de-uso-de-la-fuerza-policial-se-abre-una-oportunidad>>.

IDL. *Con licencia para matar. Análisis de la Ley 30151 que modifica el artículo 20 inciso 11 del Código Penal para exonerar de responsabilidad penal a policías y militares que causen lesiones o muerte, en cumplimiento de sus funciones.* Enero de 2014.

Documentos de las Naciones Unidas

Asamblea General. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Cristof Heyns. A/HRC/17/28. 23 de mayo de 2011.

Asamblea General. *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Critof Geyns. A/HRC/26/36. 1 de abril de 2014.

Asamblea General. *Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. A/HRC/31/66. 4 de febrero de 2016.

CERD. *Observaciones finales sobre los informes periódicos 18.º a 21.º del Perú*. CERD/C/PER/CO/18-21. 25 de septiembre de 2014.

- CERD. *Informes periódicos 22.º y 23.º que los Estados partes debían presentar en el 2016. Perú.* CERD/C/PER/22-23. 20 de febrero de 2017.
- CERD. *Observaciones finales sobre los informes periódicos 22.º y 23.º combinados del Perú.* CERD/C/PER/CO/22-23. 23 de mayo de 2018.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. Misión al Perú.* A/HRC/7/7/Add.2. 4 de febrero de 2008.
- Consejo de Derechos Humanos. *Examen Periódico Universal. Perú.* A/HRC/8/37. 28 de mayo de 2008.
- Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Perú.* A/HR-C/C/22/15. 27 de diciembre de 2012.
- Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Perú.* A/HRC/37/8. 27 de diciembre de 2017.
- Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Perú. Adición. Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuesta del Estado examinado.* A/HRC/37/8/Add.1. 28 de febrero de 2018.
- Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Perú.* A/HRC/3/8/48/Add.2. 9 de mayo de 2018.
- Consejo de Derechos Humanos. *Informe sobre los progresos realizados en su primer período de sesiones por el grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta encargado de elaborar el contenido de un marco normativo internacional, sin prejuzgar su naturaleza, que proteja los derechos humanos y garantice la rendición de cuentas por las violaciones y los abusos relacionados con las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas.* A/HRC/42/36. 16 de julio de 2019.
- Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación. Relación entre las empresas militares y de seguridad privada y la industria extractiva desde una perspectiva de derechos humanos.* A/HRC/42/42. 29 de julio de 2019.
- Comité de Derechos Humanos. *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico del Perú, aprobadas por el Comité en su 107.º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013).* CCPR/C/PER/CO/5. 29 de abril de 2013.
- Comité de Derechos Humanos. *Observación General n.º 36. Artículo 6: Derecho a la vida.* CCPR/C/GC/26. 3 de septiembre de 2019.
- Comité de Derechos Humanos. *Observación General n.º 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica (artículo 21).* CCPR/C/GC/37. 17 de septiembre de 2020.
- ONU. *Declaración de Fin de Misión, Michel Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos. Visita a Perú, 21 de enero-3 de febrero de 2020. Consulta: 3 de febrero de 2020.* <<https://www.ohchr.org/sp/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25507&LangID=S>>.

Jurisprudencia de la Corte IDH

Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 5 de julio de 2006. Serie C No. 150.

Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia dle 4 de julio de 2007. Serie C No. 166.

Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251.

Corte IDH. *Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de agosto de 2014. Serie C No. 281.

Corte IDH. *Caso Cruz Sánchez y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 17 de abril de 2015. Serie C No. 292.

Corte IDH. *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371.

Documentos de la CIDH

CIDH. Comunicado de prensa 004/2014. CIDH expresa su preocupación por la entrada en vigor de la Ley 30151. 23 de enero de 2014. <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/004.asp>>.

CIDH. Medida Cautelar 452-11. 5 de mayo de 2014.

CIDH. Comunicado de prensa 037A/2015. Informe sobre el 154 Período de Sesiones de la CIDH. 19 de junio de 2015. <<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/037A.asp>>.

CIDH. Comunicado de prensa 220A/2018. Audiencias Públicas realizadas durante el 169 Período de Sesiones en Boulder, Colorado. Anexo al Comunicado de prensa 220/18. 19 de octubre de 2018. <<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/220A.asp>>.

CIDH. *Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal*. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.22/19. Septiembre de 2019.

CIDH. *Informe empresas y derechos humanos: estándares interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/REDESCA/INF.1/19. 1 de noviembre de 2019.

Jurisprudencia nacional

Corte Suprema. Acuerdo Plenario 05-2019/CJ-116. 10 de septiembre de 2019.

Tribunal Constitucional. Expediente 00002-2008-PI/TC. 9 de septiembre de 2009.

Tribunal Constitucional. Expediente 00022-2011-PI/TC. 8 de julio de 2015.

Documentos del Estado peruano

- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023*. Lima: CONASEC, 2018. <<https://observatorio.mininter.gob.pe/sites/default/files/documento/archivos/VERSION%20FINAL%20DEL%20PLAN%20NACIONAL%20DE%20SEGURIDAD%20CIUDADANA.pdf>>.
- Defensoría del Pueblo. *Violencia en los conflictos sociales. Informe Defensorial n.º 156*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2012.
- Defensoría del Pueblo. *Aportes para el fortalecimiento de las escuelas de formación de la Policía Nacional del Perú. Serie Informes de Adjuntía - Informes 001 y. 004-2014-DP/ADHPD*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2014, pp. 71-75.
- Defensoría del Pueblo. Nota de prensa 112/OCII/DP/2020. Ley de Protección Policial no se ajusta a parámetros constitucionales. 30 de marzo de 2020. <<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/03/NP-112-2020.pdf>>.
- Defensoría del Pueblo. Pronunciamento de la Defensoría del Pueblo en relación con la Ley 30151. <<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Pronunciamento-Ley-30151--14-1-14.pdf>>.
- MININTER. Nota de prensa MININTER 342-2016. 26 de octubre de 2016. <<https://www.mininter.gob.pe/content/police%C3%AD-nacional-no-cuida-empresas-brinda-servicio-de-protecci%C3%B3n-y-seguridad-instalaciones>>.
- MININTER. Nota de prensa MININTER 594-2017. 15 de mayo de 2017. <<https://www.mininter.gob.pe/content/ministro-del-interior-preside-renovaci%C3%B3n-de-convenio-para-seguridad-de-bancos>>.
- MININTER. *Manual de derechos humanos aplicados a la función policial*. Lima: MININTER, 2018.
- MININTER. *Manual de operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público*. Proyecto. Lima: MININTER, 2019.
- MINJUSDH. *Informe sobre los avances del primer año de implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. Lima: MINJUSDH, 2019.
- PNP. *Manual de operaciones de mantenimiento y restablecimiento del orden público*. Lima: PNP, 2016.
- PROINVERSIÓN. Directiva 003-2015/PROINVERSIÓN. <https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/o/o/JER/PERU_OECD/Procedimiento%20NCP%20Peru%20para%20Instancias%20especificas%20OCDE-%20Directiva%20PROINVERSION%20N%20003-2015.pdf>.
- PROINVERSIÓN. Oficio 690/2009/SG/PROINVERSIÓN, del 6 de julio de 2009. <https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/o/o/JER/PERU_OECD/Acuordo%20CD%20Designacion%20del%20PNC%20OCDE%20en%20PROINVERSION%20transcripcion%202009.pdf>.
- República del Perú. Sexto informe periódico ante el Comité de Derechos Humanos. 5 de febrero de 2020.
- SUCAMEC. *Manual de usuario empresa. Sistema de programación de curso de seguridad para empresas integrado a la plataforma SUCAMEC en línea «SEL»*. Lima: SUCAMEC, 2018. <<https://www.sucamec.gob.pe/web/wp-content/uploads/2019/09/SISTEMA-DE-PROGRAMACI%C3%93N-DE-CURSOS-DE-SEGURIDAD-PARA-EMPRESAS.pdf>>.

SUCAMEC. *Guía del usuario de armas responsable. Aplicación del Reglamento de la Ley de armas, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil Ley 30299*. Lima: SUCAMEC, 2019. <<https://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/2019/07/23/guia-del-usuario-de-armas-responsable-2018/>>.

Artículos en prensa

Choque, A. «Cusco: Denuncian que minera Antapaccay agredió a comuneros en Espinar [VIDEO]». *La República*, 29 de diciembre de 2018. <<https://larepublica.pe/sociedad/1384838-cusco-denuncian-minera-antapaccay-agredio-comuneros-espinar-video/>>.

El Comercio. «Vigilante de hospital EsSalud intento violar a una médico residente en Pucallpa». *El Comercio*, 14 de enero de 2020. <<https://elcomercio.pe/videos/pais/vigilante-de-hospital-essalud-intento-violar-a-una-medico-residente-en-pucallpa-video-pucallpa-essalud-noticia/>>.

Front Line Defenders. *Historia del caso: Máxima Acuña de Chaupe*. <<https://www.frontlinedefenders.org/es/case/historia-del-caso-m%C3%A1xima-acu%C3%B1a-de-chaupe>>.

ANEXOS

ANEXO 1. CUADRO DE ENTREVISTAS REALIZADAS EN EL MARCO DE LA INVESTIGACIÓN²⁷⁸

Tipo de actor	Nombre y/o institución	Fecha y lugar de la entrevista
Estado	PNP	1 de octubre de 2019, Cajamarca
	Defensoría del Pueblo	2 de octubre de 2019, Cajamarca
	PNP	22 de octubre de 2019, Cusco
	Defensoría del Pueblo	25 de octubre de 2019, Puno
	SUCAMEC*	14 de noviembre de 2019, Lima
Empresas	COVIGSER*	2 de octubre de 2019, Cajamarca
	Minera Yanacocha	2 de octubre de 2019, Cajamarca
	Pacific Security*	22 de octubre de 2019, Cusco
	Meerkat S.A.*	22 de octubre de 2019, Cusco
	SNMPE	20 de diciembre de 2019, Lima
	CONFIEP	21 de febrero de 2020, Lima
Sociedad civil	Juan Chilón	1 de octubre de 2019, Cajamarca
	Gomer Vargas	2 de octubre de 2019, Cajamarca
	Jaime Borda, DHSF	22 de octubre de 2019, Cusco
	Lucio Quiñones, Centro Guamán Poma de Ayala	22 de octubre de 2019, Cusco
	DHUMA	24 de octubre de 2019, Puno
	IDECA	25 de octubre de 2019, Puno
	Juliana Bravo y Katherine Paucar, ERI	28 de octubre de 2019, Lima

²⁷⁸ Las entrevistas realizadas solo para la parte 2 de este documento se indican con un asterisco (*).

ANEXO 2. LOS PRINCIPIOS DE USO DE LA FUERZA SEGÚN LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y EL MARCO JURÍDICO NACIONAL

PRINCIPIO DE LEGALIDAD	
Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley	«Art. 1: Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión».
Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley	«1. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley adoptarán y aplicarán normas y reglamentaciones sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Al establecer esas normas y disposiciones, los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley examinarán continuamente las cuestiones éticas relacionadas con el empleo de la fuerza y de armas de fuego».
Corte IDH (Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México)	«Párr. 162. [...] el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación».
Decreto Legislativo 1186	«Art. 4.1.a: Legalidad.- El uso de la fuerza debe orientarse al logro de un objetivo legal. Los medios y métodos utilizados en cumplimiento del deber deben estar amparados en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Constitución Política del Perú, y demás normas nacionales sobre la materia».
Decreto Supremo 012-2016-IN	«Art. 6: Para la aplicación e interpretación de los principios de uso de la fuerza contenidos en el artículo 4 del Decreto Legislativo, deberá tenerse en cuenta las siguientes consideraciones: 6.1. Para el principio de legalidad a. La legalidad implica la sujeción de la fuerza pública al mandato de la ley. La atribución de emplear la fuerza contra las personas tiene límites, condiciones y protocolos, explícitos y previamente establecidos, para el ejercicio legítimo de este recurso. b. El objetivo legal es la finalidad a la que se dirige el uso de la fuerza. El uso de la fuerza debe estar amparado en normas jurídicas constitucionales, legales, reglamentarias, administrativas o directivas, dentro de las facultades atribuidas a la Policía y de acuerdo con los fines para que les fueron conferidas. c. Los medios de policía son las armas, equipos, accesorios y otros elementos de apoyo, proporcionados o autorizados por el Estado, que emplea el personal policial, en el cumplimiento de su deber y de acuerdo con su especialidad funcional, para enfrentar una amenaza o atentado contra la seguridad, el orden público, la integridad o la vida de las personas. d. Los métodos constituyen la forma de actuación policial en el cumplimiento del deber, establecidos en los manuales de procedimientos operativos, directivas o protocolos, compatibles con la normatividad interna e internacional que obliga al Estado en materia de derechos humanos».
Decreto Legislativo 1095	«Art. 16.a. Legalidad.- El uso de fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas debe estar amparado en el presente Decreto Legislativo y su Reglamento».

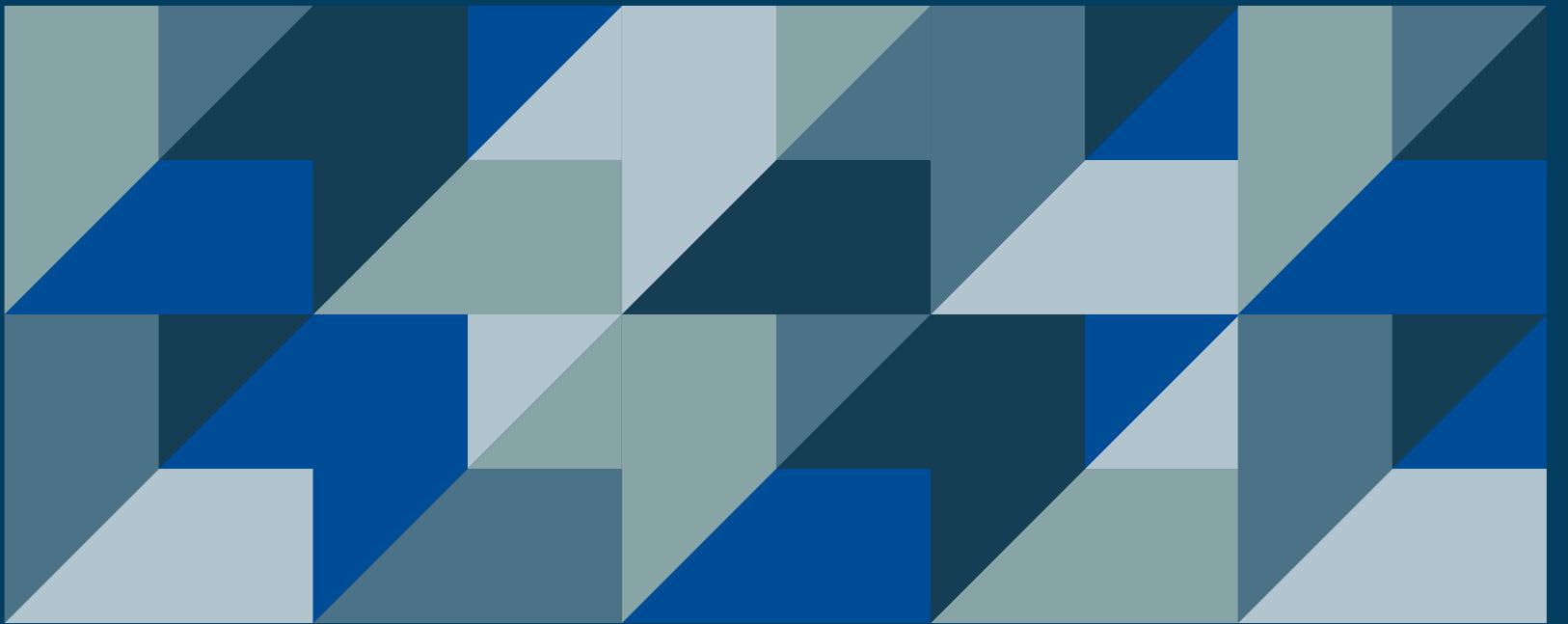
Decreto Supremo 003-2020-DE	<p>«Art. 24.1. Legalidad.- El uso de la fuerza por parte de los miembros de las FFAA debe estar amparado en el Decreto Legislativo N° 1095 y en el presente Reglamento. Este principio implica la sujeción del personal de las FFAA al mandato de la ley y comprende:</p> <p>a. Legalidad en el objetivo, que implica el cumplimiento de los deberes que la ley impone a las FFAA en acciones de control del orden interno.</p> <p>b. Legalidad en los procedimientos de actuación, que implica estricto cumplimiento de los manuales, directivas y planes aplicables a las acciones de control del orden interno.</p> <p>c. Legalidad en los medios, que involucra los usos de equipamiento y armamento, proporcionados o autorizados por el Estado, que permitan al personal militar hacer un uso diferenciado de la fuerza».</p>
-----------------------------	---

PRINCIPIO DE NECESIDAD	
Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley	«Art. 3: Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas».
Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley	«4. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el desempeño de sus funciones, utilizarán en la medida de lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. Podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto».
Corte IDH (Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México)	«Párr. 162. [...] el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso».
Decreto Legislativo 1186	«Art. 4.1.b: Necesidad.- El uso de la fuerza en el cumplimiento del deber es necesario, cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del objetivo legal buscado. Para determinar el nivel de fuerza a usar, se debe considerar, razonablemente, entre otras circunstancias, el nivel de cooperación, resistencia o agresión de la persona intervenida y las condiciones del entorno».
Decreto Supremo 012-2016-IN	<p>«Art. 6: Para la aplicación e interpretación de los principios de uso de la fuerza contenidos en el artículo 4 del Decreto Legislativo, deberá tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:</p> <p>[...] 6.2. Para el principio de necesidad:</p> <p>a. El nivel de cooperación, resistencia activa o pasiva, agresión o grado de oposición, que realiza un presunto infractor frente a una intervención de la autoridad policial, tomando en cuenta la peligrosidad de su accionar, los elementos que emplee, la intensidad de la agresión y las condiciones del entorno en que se desarrolla.</p> <p>b. La condición del entorno es la situación específica relacionada al espacio geográfico, configuración urbana o rural y la situación social que rodea la intervención policial. Es un factor que puede incidir en el nivel de resistencia y el uso de la fuerza».</p>
Decreto Legislativo 1095	«Art. 16.b. Necesidad.- El análisis de la necesidad en cuanto al uso de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas implica dos verificaciones: (i) haber agotado el despliegue de medidas que no implican el uso de la fuerza y que permitiesen alcanzar el resultado esperado; y, (ii) luego de esta verificación, llegar a la conclusión de que un eventual uso de la fuerza resulta inevitable para alcanzar dicho resultado».

Decreto Supremo 003-2020-DE	<p>«Art. 24.2. Necesidad.- El análisis de la necesidad en cuanto al uso de la fuerza por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas implica dos verificaciones:</p> <p>a. Haber agotado, sin éxito, el despliegue de medidas que no implican el uso de la fuerza para alcanzar el objetivo legal buscado, conforme a lo establecido en el artículo 25.1.</p> <p>b. Luego de esta verificación, llegar a la conclusión de que el uso de la fuerza resulta inevitable para alcanzar dicho objetivo.</p> <p>Habiéndose alcanzado el objetivo legal buscado a través de la fuerza, todo posterior uso de la misma resulta innecesario».</p>
-----------------------------	---

PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD	
Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley	No hace referencia al principio de proporcionalidad
Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley	<p>«5. Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:</p> <p>a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;</p> <p>b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana;</p> <p>c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas;</p> <p>d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas».</p>
Corte IDH (Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México)	«Párr. 162. [...] los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda».
Decreto Legislativo 1186	«Art. 4.1.c: Proporcionalidad. El uso de la fuerza se aplica con un criterio diferenciado y progresivo, determinado por el nivel de cooperación, resistencia (activa o pasiva) o la agresión de la persona o personas a quienes se interviene y considerando la intensidad, peligrosidad de la amenaza, condiciones del entorno y los medios que disponga el personal policial para controlar una situación específica» (disposición derogada por la Ley 31012).
Decreto Supremo 012-2016-IN	<p>«Art. 6: Para la aplicación e interpretación de los principios de uso de la fuerza contenidos en el artículo 4 del Decreto Legislativo, deberá tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:</p> <p>[...] 6.3. Para el principio de proporcionalidad:</p> <p>a. En la aplicación del principio de proporcionalidad, el nivel de fuerza y los medios empleados para alcanzar el objetivo legal buscado deben ser concordantes y proporcionales a la resistencia ofrecida, la intensidad de la agresión o amenaza, la forma de proceder y el peligro que representa la persona a intervenir o la situación por controlar.</p> <p>b. La proporcionalidad se establecerá entre los bienes jurídicos que se defiendan, los bienes jurídicos por afectar y los medios que se disponen para tal defensa, excluyéndose el criterio de igualdad de medios».</p>
Decreto Legislativo 1095	«Art. 16.c. Proporcionalidad.- Es la equivalencia o correspondencia entre la gravedad de la amenaza y el grado de fuerza empleada, debiendo ser ésta la mínima necesaria en relación a dicha amenaza y en función al resultado legal esperado».

Decreto Supremo 003-2020-DE	<p>«Art. 24.3.- Proporcionalidad.- Es la equivalencia o correspondencia entre la gravedad de la amenaza o resistencia y el nivel de fuerza empleado, debiendo ser ésta el mínimo necesario para alcanzar el objetivo legal buscado.</p> <p>a. Para determinar el nivel de fuerza que corresponde a cada nivel de resistencia o amenaza debe tomarse en cuenta los bienes jurídicos que puedan afectarse, las condiciones del entorno, la forma de proceder del agresor, la intensidad y peligrosidad de la agresión y los medios que dispone el efectivo militar para hacerle frente.</p> <p>b. Asimismo, en toda circunstancia debe reducirse al mínimo los daños y lesiones que pudieran causarse a cualquier persona, así como utilizar el nivel de fuerza más bajo necesario para alcanzar el objetivo legal buscado.</p> <p>c. El principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza no debe entenderse como igualdad de medios».</p>
-----------------------------	--



Embajada Británica
Lima

DCAF Centro de Ginebra para
la Gobernanza del
Sector de Seguridad



IDEHPUCP