

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

**Mecanismos de coordinación entre la Policía Nacional del Perú
y las rondas campesinas: un estudio de la política pública de seguridad
ciudadana del distrito de Cajamarca, periodo 2012-2014**

**Tesis para optar el grado académico de magíster en Ciencia Política
y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública**

AUTOR

Luis Fernando Cacho Roncal

ASESORA

Magíster Mercedes Amalia Crisóstomo Meza

MIEMBROS DEL JURADO

Magíster Nicolás Antonio Zevallos Trigoso

Magíster Cecilia Esperanza Beltrán Varillas

**Lima - Perú
2016**

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 4 |
| CAPÍTULO 1 | |
| TEORÍA Y ESTUDIOS PARA ANALIZAR LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y LAS RONDAS CAMPESINAS..... | 7 |
| 1.1. Marco teórico sobre políticas públicas, sociedad civil y seguridad ciudadana | 7 |
| 1.2. Estado de la cuestión sobre los mecanismos de coordinación entre la Policía Nacional del Perú y las rondas campesinas..... | 14 |
| 1.3. Marco normativo e institucional sobre el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana..... | 19 |
| CAPÍTULO 2 | |
| LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y LAS RONDAS CAMPESINAS: ORGANIZACIÓN, CAPACIDADES Y FUNCIONES EN EL DISTRITO DE CAJAMARCA | 24 |
| 2.1. La Policía Nacional de Cajamarca: organización, capacidades y funciones | 24 |
| 2.2. Las rondas campesinas de Cajamarca: organización, capacidades y funciones | 30 |
| 2.3. La Policía Nacional del Perú y las rondas campesinas: legalidad y derechos humanos | 38 |
| 2.4. La Policía Nacional del Perú y las rondas campesinas: tipología de los procedimientos operativos..... | 42 |
| CAPÍTULO 3 | |
| LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO DE CAJAMARCA | 49 |
| 3.1. Características de la política de seguridad ciudadana en el Perú..... | 49 |
| 3.2. La Policía Nacional de Cajamarca: políticas en seguridad ciudadana | 52 |
| 3.3. Las rondas campesinas en Cajamarca: políticas en seguridad ciudadana | 55 |
| 3.4. Características de la política de seguridad ciudadana en Cajamarca..... | 58 |
| CAPÍTULO 4 | |
| LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y LAS RONDAS CAMPESINAS EN EL DISTRITO DE CAJAMARCA..... | 67 |
| 4.1. La Policía Nacional del Perú y las rondas campesinas: mecanismos de coordinación..... | 67 |

| | |
|---|----|
| 4.2. La Policía Nacional del Perú y las rondas campesinas: problemas, causas y consecuencias de los mecanismos de coordinación..... | 72 |
| 4.3. La Policía Nacional del Perú y las rondas campesinas: coordinación interinstitucional..... | 81 |
| 4.4. La Policía Nacional del Perú: coordinación intrainstitucional | 84 |
| CONCLUSIONES | 89 |
| RECOMENDACIONES | 93 |
| BIBLIOGRAFÍA | 94 |
| ANEXOS..... | 99 |



INTRODUCCIÓN

La Policía Nacional del Perú (PNP) juega un rol fundamental en la prevención, investigación y lucha contra la delincuencia. En las zonas rurales, donde la Policía no tiene presencia por la escasez de efectivos, se cuenta con el apoyo de las rondas campesinas. Estas, según su Ley de Rondas Campesinas, tienen funciones de justicia comunal y de mecanismos de coordinación con la Policía. Estas coordinaciones se desarrollaron para prevenir los delitos y las faltas que suceden en estas zonas, como es el caso del abigeato.

En la última década, en el distrito de Cajamarca, se han incrementado los delitos y las faltas en las zonas rurales. Asimismo, en el 2012 se suscitó el conflicto minero Conga. Estos fueron hechos que les tocó enfrentar a la PNP y a las rondas campesinas en el marco de la seguridad ciudadana. Ante estas circunstancias, nos planteamos estudiar cómo se produjeron los mecanismos de coordinación entre la PNP y las rondas campesinas en el marco de la política de seguridad ciudadana en el distrito de Cajamarca. Para ello, analizamos la labor de la Oficina de Participación Ciudadana (OPC) del Frente Policial, de las Comisarías I “A” y II “B” del distrito de Cajamarca y de las bases ronderas de la Central Única de Rondas, de las Federaciones de Rondas y de las Rondas Urbanas. Este estudio comprende el periodo 2012-2014.

El objetivo principal de esta investigación fue comprender los mecanismos de coordinación entre la PNP y las rondas campesinas en el marco de la política pública de seguridad ciudadana del distrito de Cajamarca en el periodo 2012-2014. Los objetivos específicos fueron los siguientes: a) Describir la organización, las capacidades y las funciones en materia de seguridad ciudadana de la PNP y las rondas campesinas como parte de la sociedad civil en el distrito de Cajamarca; b) Describir la política pública de seguridad ciudadana desarrollada en el distrito de Cajamarca; y c) Identificar los mecanismos de coordinación entre la PNP y las rondas campesinas para la seguridad ciudadana en el distrito de Cajamarca.

La pregunta que guió esta investigación fue la siguiente: ¿Cómo fueron los mecanismos de coordinación entre la PNP y las rondas campesinas en el marco de la política pública de seguridad ciudadana del distrito de Cajamarca en el periodo 2012-2014?

La hipótesis de la investigación sostiene que las coordinaciones para la actuación conjunta entre la PNP y las rondas campesinas del distrito de Cajamarca tuvieron deficiencias, y que estas se dieron debido a la falta de compromiso por parte de la Policía y al divisionismo al interior de las rondas campesinas. Existieron problemas para implementar las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana. Dicha situación se produjo por las coordinaciones limitadas entre los jefes policiales y los dirigentes de las rondas. La consecuencia fue el incremento de los índices de delitos y faltas.

En esta investigación se usó una metodología cualitativa. Las técnicas de investigación empleadas fueron las entrevistas semiestructuradas y la revisión de fuentes secundarias. Para efectuar las entrevistas semiestructuradas, se elaboraron guías de entrevistas específicas que se aplicaron a los siguientes cuatro tipos de actores: integrantes de las rondas campesinas, jefes policiales, personal de comisarías y expertos en el tema. Se logró realizar veintidós entrevistas. Para llevar a cabo estas entrevistas, se usó el protocolo de consentimiento informado, es decir, se les explicó a las personas entrevistadas el motivo de la investigación y se les recalcó que su participación era voluntaria. En este informe de tesis se cita a las personas entrevistadas usando seudónimos. Estas personas accedieron voluntariamente a que se grabara la entrevista. También se revisaron y analizaron fuentes secundarias. Se logró revisar los libros de denuncias y el libro de actas de la Central Única de Rondas Campesinas de Cajamarca, así como el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio del Interior y las rondas de Cajamarca. De igual forma, se revisaron los Manuales de Organización y Funciones (MOF) de la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana de la PNP y el Plan de Trabajo 2015 de la de la OPC del Frente Policial Cajamarca.

Los ejes temáticos bajo los cuales se llevó a cabo la investigación fueron las políticas públicas, la sociedad civil y la seguridad ciudadana. Para el

tratamiento del eje temático de política pública, se usó la definición propuesta por Repetto (2004). Este autor plantea que una política pública debe diseñarse e implementarse con mucha calidad, eficacia, en forma coordinada, sostenible y evaluable. Para el eje temático de sociedad civil, se usaron los conceptos de Cohen y Arato (1992), quienes especifican la autonomía de la sociedad civil con la esfera del Estado y analizan en profundidad las asociaciones y los movimientos sociales. Para el eje temático de seguridad ciudadana, se consideraron los estudios realizados por el PNUD (2005) por ser de mucha calidad, haber sido eficaces en diferentes países y desarrollar un enfoque desde la condición personal, objetiva y subjetiva de la seguridad ciudadana.

Esta investigación está dividida en cuatro capítulos. En el primer capítulo se presenta el marco teórico, el estado de la cuestión y el marco normativo con los que se analizó el tema de la tesis. En el segundo capítulo se aborda el problema de la organización, las capacidades y funciones de la Policía y las rondas en Cajamarca. En el tercer capítulo se analiza la política pública de seguridad ciudadana en Cajamarca. En el cuarto capítulo se abordan los mecanismos de coordinación, los problemas, las causas y las consecuencias que se produjeron en la coordinación entre la Policía y las rondas en el distrito de Cajamarca. En la parte final, se presentan las conclusiones de la investigación, las recomendaciones y los anexos. Estos últimos incluyen la relación de personas entrevistadas y una copia del convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio del Interior y las rondas de Cajamarca.

Finalmente, tal como lo señalara el rondero “Luciano” refiriéndose a algunos jefes policiales, comisarios e integrantes de la policía de Cajamarca: “[...] ellos tienen una percepción como si fuéramos sus enemigos, yo quisiera decir que no somos sus enemigos, más bien somos sus aliados para trabajar juntos por la seguridad ciudadana [...]”.

Esta cita expresa el sentimiento auténtico de un integrante de las rondas ante las deficiencias en los mecanismos de coordinación entre la Policía y las rondas en el ámbito de la política de seguridad ciudadana en las zonas rurales del distrito de Cajamarca. De allí la importancia de este estudio.

CAPÍTULO 1

TEORÍA Y ESTUDIOS PARA ANALIZAR LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y LAS RONDAS CAMPESINAS

En este capítulo se presenta el marco teórico, el estado de la cuestión y el marco normativo que guiaron el estudio de esta investigación. Se presentan las principales propuestas teóricas, se detallan los aportes, los hallazgos, las conclusiones y los estudios realizados por los diversos autores, los cuales guardan relación con el tema de la investigación.

1.1. Marco teórico sobre políticas públicas, sociedad civil y seguridad ciudadana

Los ejes temáticos que guiaron nuestro tema de tesis son tres: políticas públicas, sociedad civil y seguridad ciudadana. Por un lado, se debaten las propuestas de Fabián Repetto, Ernesto Stein y Eugenio Lahera sobre políticas públicas. Por otro lado, se analizan los conceptos y estudios realizados por Andrew Arato, Jean Cohen y Jürgen Habermas sobre la sociedad civil. De igual manera, presentaremos las definiciones, los conceptos y los estudios realizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y por Irma Arriagada y Lorena Godoy, miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

1.1.1. Políticas públicas

Repetto (2004) señala que las políticas públicas deben diseñarse e implementarse con mucha calidad, en forma coordinada, flexible e innovadora, y que, además, deben ser sostenibles, evaluables, eficientes y eficaces. Estos aspectos son fundamentales en la elaboración, el diseño, la implementación y la evaluación de la política pública de seguridad ciudadana en nuestro país. Este mismo autor sostiene que es necesario mejorar los mecanismos de

coordinación de los sectores del Gobierno central —tales como educación, salud, seguridad social y otros— y de los Gobiernos regionales y locales. En sus estudios, Repetto señala que “Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de la ‘capacidad estatal’ bajo el prisma de los ciclos de políticas públicas, ya sea para identificar problemas, sea para diseñar y gestionar una política pública con la participación de multiplicidad de actores” (2004: 10). La capacidad del Estado está dada básicamente por la capacidad administrativa y la capacidad estatal. La primera se refiere a la gestión de los Gobiernos para la entrega de los bienes y servicios; y, la segunda, a la atención de las demandas de la población frente a los problemas públicos que se presenten.

Entre los atributos de la capacidad estatal que Repetto (2004) señala se analizan los siguientes: la *coordinación*: se refiere al accionar conjunto de los diversos sectores estatales comprometidos en la función que le corresponde a cada uno en las metas públicas propuestas. La *sostenibilidad*: se refiere a la acción del Estado a través de la política pública debe perdurar en el tiempo hasta conseguir los resultados que se han planificado. La *evaluabilidad*: se refiere a que las políticas públicas no terminan con la implementación, sino que se deben monitorear y evaluar para determinar si se ha cumplido con las metas o si existen procesos que corregir. La *eficacia*: se refiere a la obtención de los resultados previstos.

Por otro lado, según Stein y otros (2006), en los estudios que realizan señalan que en el proceso de elaboración, diseño e implementación de políticas públicas intervienen diversos actores tanto formales como informales, quienes actúan en los diferentes escenarios que se presentan. Entre los actores formales está el Gobierno, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los partidos políticos, los ministros, la burocracia, los Gobiernos regionales y los Gobiernos locales. Estos son actores que desempeñan un papel muy importante en todo el proceso de elaboración, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas debido a que tienen poder de decisión, funciones y responsabilidad establecidas claramente. Para estos autores, tiene que haber capacidad de coordinación entre los diversos sectores ministeriales,

entre las autoridades de los Gobiernos regionales y locales, incluida la burocracia. Asimismo, según estudios sobre las políticas públicas realizados por estos mismos autores, hay características claves que se encuentran relacionadas por la “estabilidad, adaptabilidad, coordinación y coherencia, calidad de la implementación y la aplicación efectiva, orientación al interés público y eficiencia” (Stein y otros, 2006: 140). La *estabilidad* se refiere a que las políticas públicas se ejecutan para que perduren en el tiempo y para que no sean cambiadas de la noche a la mañana por decisiones imprevistas de los Gobiernos de turno. Esto no significa que la política pública sea rígida; se pueden realizar cambios, pero previa evaluación y planificación. La *adaptabilidad* se refiere a que las políticas públicas no son rígidas; se pueden realizar modificaciones cuando existan cambios que ameriten su rediseño e implementación. Asimismo, Stein y otros (2006) señalan que la característica de la *coordinación* de las políticas públicas constituye un aspecto importante en la solución de los problemas públicos. En relación con la *calidad de la implementación* y la *aplicación efectiva*, señalan que si bien es cierto que se pueden realizar excelentes elaboraciones y diseños de políticas públicas, si los actores encargados de la implementación y ejecución de las políticas no se involucran y estas no se ejecutan según lo planificado, no se darán los resultados que se hayan previsto.

De igual manera, Lahera plantea que “Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática [...]” (2004: 8). El autor precisa que estos cursos de acción y corriente de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática son implementados por los organismos del Estado con la intervención casi en forma permanente de la comunidad y del sector privado. Lahera distingue entre política y políticas públicas al afirmar que “la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos” (2004: 7). Las políticas públicas están relacionadas con la gestión del Gobierno, con las decisiones que se adopten frente a los problemas públicos que se presenten para solucionarlos; en estas

interviene inclusive la oposición del Gobierno. Según Lahera (2004), los Gobiernos son elegidos para gobernar gestionando políticas públicas; es decir, los diversos problemas que existen deben canalizarse a través de los diversos actores estatales. La participación de la comunidad a través de procesos de concertación en la elaboración, el diseño, la implementación y la ejecución de las políticas públicas tiene un peso político importante en los decisores de las agendas públicas. Por consiguiente, Lahera (2004) plantea que la proximidad de las autoridades y la población de las comunidades, origina una mejor respuesta en los servicios. De allí la importancia de la participación de la sociedad civil en las diversas etapas del proceso de las políticas públicas.

Del análisis realizado de los estudios de los tres autores presentados, destacamos el planteamiento de Repetto. Este señala que las políticas públicas deben ser elaboradas, diseñadas e implementadas con mucha calidad, eficiencia, eficacia, en forma coordinada e innovadora, sostenible y evaluable.

1.1.2. Sociedad civil

Sobre la sociedad civil, Cohen y Arato (1992) plantean que está compuesta por la parte íntima de la sociedad como la familia, las asociaciones, los movimientos sociales y la solidaridad, en donde lo específico está dado por la esfera de autonomía frente al Estado, a la economía y a los partidos políticos. Por consiguiente, en nuestra realidad peruana, la sociedad civil está conformada por las rondas campesinas, las juntas vecinales, las mesas de coordinación de lucha contra la pobreza, los clubes de madres y otras organizaciones sociales. Por otro lado, Cohen y Arato (1992) señalan que la finalidad de la sociedad civil no es la búsqueda del poder; sino, por el contrario, conformar asociaciones democráticas que difieran del Estado y de la sociedad política. Estos mismos autores plantean que la sociedad civil moderna “[...] se crea por medio de la forma de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza mediante las leyes” (Cohen y Arato, 1992: 8).

De igual forma, Arato señala que la sociedad civil está dada “en la autoorganización de la sociedad, de la reconstrucción de vínculos sociales

independientes al Estado autoritario y del llamado a una esfera pública autónoma, ajena a toda comunicación oficial, estatal o controlada por un partido” (1999: 114). Coincide con Cohen en sus estudios sobre los aspectos fundamentales de la sociedad civil relacionados con el espacio de independencia frente al Estado y a los partidos políticos. Asimismo, Arato (1999) plantea que la sociedad civil se forma primero en movimientos que posteriormente se institucionalizan. Cabe señalar que los autores comparten los mismos planteamientos en los estudios que realizaron juntos en su obra maestra *Sociedad civil y teoría política* (1992).

Por otro lado, Habermas plantea que la sociedad civil “se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada [...]” (1998: 447). Asimismo, Habermas, citando a S. N. Eisenstadt, señala que “La sociedad civil comprende una multiplicidad de espacios públicos, distintos del Estado, ostensiblemente ‘privados’, aunque potencialmente autónomos” (1998: 448). El autor plantea también que la “sociedad viene formada por la totalidad de relaciones interpersonales ordenadas en términos de legitimidad. Comprende también colectivos, asociaciones y organizaciones que están especializadas en determinadas funciones” (Habermas, 1998: 434).

En sus definiciones, estos tres teóricos coinciden en señalar que la sociedad civil está compuesta por asociaciones y movimientos de la sociedad que difieren de las organizaciones estatales y de los partidos políticos. Para analizar nuestro tema de investigación se han tenido en cuenta los estudios de Cohen y Arato, quienes distinguen a la sociedad civil de la esfera del Estado y de los partidos políticos; y sostienen la autoconstitución y automovilización de la sociedad civil moderna, las cuales se institucionalizan con la dación de leyes y el reconocimiento de derechos objetivos.

1.1.3. Seguridad ciudadana

Según estudios realizados por el PNUD, “por seguridad ciudadana se entiende la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros” (2005: 5). Cabe aclarar que esta violencia está dada por la amenaza y el empleo de la fuerza física o psicológica con la finalidad de causar daño a la integridad física y mental de la persona. El despojo se refiere a la sustracción en forma ilegal de los bienes de una persona.

El PNUD (2005) enfoca el concepto de seguridad ciudadana en términos de desarrollo humano, seguridad humana y derechos humanos. Por desarrollo humano se entiende el ejercicio de las libertades de la persona y el crecimiento de sus capacidades. La seguridad humana se relaciona con la vida y la dignidad de la persona —que esta se encuentre libre de temores—, y está interrelacionada con los derechos humanos. Los derechos humanos están dados por todos los derechos fundamentales de la persona humana desde el derecho a la vida, a la integridad física, a la salud, a la educación hasta el disfrute de la paz y de un ambiente sano. Sobre la base de estos conceptos y enfoques que el PUND (2005) plantea, se entiende que la seguridad ciudadana no es la simple lucha o el combate contra la delincuencia, sino que abarca otros conceptos y otras categorías. La victimización de las personas puede enfocarse tanto en términos objetivos como subjetivos. En términos objetivos, se manifiesta en hechos de violencia y sustracción; estos vienen a ser la amenaza objetiva. En términos subjetivos, se manifiesta en los sentimientos de inseguridad y de temor que tiene la persona de que tales hechos puedan suscitarse; esta es la amenaza subjetiva.

Por otro lado, la CIDH (2009) señala que la seguridad ciudadana debe desarrollarse como una política pública, en la que los funcionarios del Estado establezcan las líneas de acción para alcanzar las metas propuestas, en la que se respeten los derechos fundamentales de las personas y de la comunidad. La CIDH (2009), a diferencia del PNUD (2005), pone énfasis en la implementación de políticas de seguridad ciudadana que prioricen la protección del ciudadano

frente a las que buscan proteger la seguridad del Estado. De igual forma, la CIDH (2009) establece que la seguridad ciudadana se encuentra amenazada cuando el Estado no brinda la protección ante la criminalidad y la violencia a través de sus organismos. En la actualidad, la criminalidad es la principal preocupación de la ciudadanía en los países de América Latina y ha dejado atrás al desempleo. Desde nuestra perspectiva, la CIDH coincide con los estudios del PNUD con relación al enfoque de seguridad ciudadana y de desarrollo humano, y al poner mucho énfasis en los derechos humanos. Asimismo, la CIDH establece que las políticas públicas se caracterizan por ser:

(1) integrales (por abarcar sistemáticamente los derechos humanos en su conjunto); (2) intersectoriales (por comprometer acciones, planes y presupuestos de diferentes actores estatales); (3) participativas (por la intervención permanente de la población involucrada y por favorecer la democratización de la sociedad); (4) universales (por su cobertura sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo); y (5) intergubernamentales (por comprometer entidades de los gobiernos centrales y locales) (CIDH, 2009: 22).

Por su parte, Arriagada y Godoy (1999) señalan que la seguridad ciudadana implica estar libre de amenazas y ataques, y que se respete tanto la integridad física como psicológica de las personas. Asimismo, implica que las personas puedan habitar en sus viviendas con paz y tranquilidad, sin temor a que les roben; y que puedan transitar libremente y con seguridad por los espacios públicos, sin riesgos a ser víctimas de asaltos, robos o atentados contra su integridad corporal. Estos autores establecen que en América Latina hay políticos que quieren enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana con medidas más o menos radicales según el Gobierno de turno. Asimismo, Arriagada y Godoy (1999) sostienen que la seguridad ciudadana está relacionada con la calidad de vida y la dignidad, con el ejercicio de las libertades y con el acceso al mercado. Desde nuestro punto de vista, estos conceptos guardan relación con lo que establece el PNUD (2005) en cuanto a desarrollo humano y seguridad humana.

Los tres autores presentados comparten la idea de que el concepto de seguridad ciudadana abarca las nociones de protección de la vida, de la integridad física y de los demás derechos fundamentales de la persona. No

obstante, tomamos posición con los estudios del PNUD (2005) cuando establece que la seguridad ciudadana forma parte de las categorías de seguridad humana, desarrollo humano y respeto de los derechos humanos.

1.2. Estado de la cuestión sobre los mecanismos de coordinación de la Policía Nacional del Perú y las rondas campesinas

Por la naturaleza del tema de estudio, se han revisado diversas fuentes de autores nacionales que tratan el accionar de las rondas campesinas en el marco de la política de seguridad ciudadana y de la justicia comunal o indígena. A continuación se exponen los estudios realizados.

1.2.1. Estudios relacionados con el origen de las rondas campesinas

Según Pérez (1998), en sus hallazgos sobre el origen de las primeras rondas campesinas encontró que estas se formaron a mediados de la década de 1970 en el caserío de Cuyumalca, ubicado en la provincia de Chota, en el departamento de Cajamarca. Precisa que se crearon como una necesidad para enfrentar el abigeato que en esa época se había incrementado en esa zona del país. Señala que esas rondas campesinas tuvieron sus antecedentes en las guardias rurales y en las rondas de hacienda de los primeros años del siglo XX. Estos hallazgos llenan el vacío sobre los motivos del origen de las rondas y nos sirven para comprender el desarrollo de sus funciones en materia de seguridad ciudadana.

Asimismo, según Gálvez y Serpa (2013), en sus estudios señalan que el 20 de diciembre de 1976 el señor Régulo Oblitas, teniente gobernador del caserío de Cuyumalca, provincia de Chota, luego de reunirse con sus vecinos en asamblea, decidió junto con ellos hacer rondas con la finalidad de vigilar durante la noche y evitar el abigeato. En esta asamblea participaron también cuatro policías de la entonces Guardia Civil del Perú, a quienes se sumaron profesores y comuneros. El resultado de llevar a cabo estas rondas nocturnas fue positivo, pues se logró controlar el abigeato. Además, cabe resaltar que si

se capturaba a algún ladrón o abigeo, se convocaba a la asamblea para que investigara e impusiera un castigo según sus usos y costumbres. El hallazgo importante de este autor y que aporta a nuestra investigación es que, desde su creación, las rondas campesinas nocturnas lograron controlar el abigeato en las zonas rurales y que la Policía tuvo presencia en ellas desde sus orígenes.

Por su parte, Aranda (2004) señala que el origen de las rondas no se ha llevado a cabo de la misma forma en los diversos lugares del país debido a la realidad de cada lugar. Este autor estudió las rondas campesinas de las provincias altoandinas del Cusco, donde la gran mayoría de estas organizaciones forman parte de una comunidad campesina. Esto las diferencia de las rondas de la zona norte del país. Aranda señala que el origen de las rondas en las comunidades cusqueñas se debió a la falta de seguridad y de mecanismos de administración de justicia. En sus estudios encontró que, en la provincia de Canchis, la Policía cuenta con un promotor de rondas que organiza y capacita a los ronderos. El que Aranda haya encontrado que en la organización y capacitación de las rondas campesinas participara la Policía, a pesar de que estas organizaciones son autónomas e independientes, representa un hallazgo importante para nuestra investigación.

Por otro lado, Chillihuani (2012), según estudios realizados en la zona sur del país, en el distrito de Ocongate, provincia de Quispicanchis-Cusco, precisa que las rondas campesinas de Ocongate se originan para luchar contra la delincuencia que se presentaba en forma constante e iba incrementándose; y, contra lo cual, las autoridades competentes estatales no eran eficaces. En sus estudios, el autor también encontró que, ante la falta de confianza hacia la justicia ordinaria, la relación de las rondas con las autoridades del Gobierno no fue tan favorable debido a que se les acusaba de estar usurpando funciones. Estos son hallazgos que nos sirven de base en nuestra investigación para profundizar sobre el origen de la extensión de las rondas campesinas frente a la ineficacia de las autoridades estatales para luchar contra la delincuencia.

Para los cuatro autores mencionados, especialmente para Pérez, las rondas campesinas tuvieron su origen en la lucha contra el robo de ganado. Esto se dio en las zonas rurales de la provincia de Chota, en la región

Cajamarca, desde mediados de la década de los setenta. Posteriormente, este sistema de rondas campesinas fue evolucionando en la lucha contra la delincuencia y se extendió a varias zonas del país.

1.2.2. Estudios relacionados con el funcionamiento de las rondas campesinas

Yrigoyen (2004) sostiene que es necesario contar con una ley que regule los mecanismos adecuados de coordinación directa entre la función de las rondas campesinas y las diversas entidades públicas como la PNP, el Ministerio Público, las municipalidades y otros organismos. Esta autora concluye que la coordinación no establece una relación de subordinación o control; por el contrario, establece reglas claras para las relaciones de cooperación y apoyo mutuo. El hallazgo es importante debido a que justifica las razones de la dación de una norma que regule las relaciones de coordinación entre los ronderos y las entidades estatales, pero hasta la fecha no se ha dictado ninguna ley sobre el particular.

Por otro lado, Huber y Guerrero (2006), a partir de los estudios realizados en las provincias de Chota y San Marcos, en la región Cajamarca, establecen que hubo un mayor acercamiento de la Policía hacia las rondas. Esto se dio debido a las políticas que impusieron los ministros Rospigliosi, Costa y Murazzo. Dentro de sus principales hallazgos, establecieron que la relación de la Policía con las rondas depende de la actitud de los comisarios y jefes de la Policía para el acercamiento a través de visitas a sus comunidades, reuniones y capacitaciones. También, Huber y Guerrero (2006) precisan que han pasado casi cuarenta años de la creación de las rondas campesinas, y que estas han alcanzado una identidad local y un reconocimiento a nivel nacional. Además, los autores señalan que las rondas campesinas empezaron luchando contra el abigeato y que han extendido sus funciones, pues ahora administran la justicia comunal. En este tipo de justicia, en lugar de existir códigos legales, existen códigos morales. Otro hallazgo importante es la actitud que asumen los

comisarios y jefes de la policía en el trabajo conjunto que realizan con las rondas campesinas. Sobre esto profundizaremos más adelante.

Asimismo, Muñoz y Acevedo (2007) refieren que las rondas en las provincias de Cajamarca, Chota, San Marcos y otras zonas de la región gozan de aceptación popular en las zonas rurales; mientras que por parte de la población hay desconfianza hacia las autoridades de la justicia común. Señalan que incluso se han producido conflictos específicos entre ronderos y operadores estatales debido a la intervención de las rondas campesinas. Por consiguiente, según los hallazgos, se investigará si se presentaron problemas en los mecanismos de coordinación entre la Policía y las rondas; y, de ser así, cuáles fueron sus causas.

De igual forma, Yépez (2007) en los estudios realizados sobre la confección de los planes locales de seguridad ciudadana señala que una de las herramientas para prevenir la delincuencia es la planificación para la seguridad ciudadana. Señala que en los planes locales se deben incluir a las zonas rurales, pues en estas las rondas campesinas tienen un papel importante frente al abigeato al realizar funciones de apoyo a la Policía y poner a disposición de esta a los presuntos responsables de un delito. El autor plantea que estos hallazgos permitieron que se modificara la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana¹ y que se incluyera a un representante de las rondas campesinas en los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana. Estos hallazgos del autor nos permiten profundizar en nuestra investigación sobre la participación de las rondas y de la Policía en el Comité Provincial y en el Plan Local de Seguridad Ciudadana de Cajamarca.

Bazán (2008) sostiene que el derecho consuetudinario está relacionado con las costumbres que se dan en las comunidades campesinas. El autor básicamente precisa que están ligadas a dos elementos fundamentales que son el uso repetitivo y generalizado de ciertos comportamientos, y la conciencia de obligatoriedad. Las rondas se originaron para enfrentar el abigeato, mantener la seguridad en las zonas rurales y resolver en forma pacífica los conflictos. Estas son autónomas y permanentes.

¹ Modificada por el artículo 6 de la Ley 29701, publicada el 5 de junio de 2011.

Asimismo, según Laos (2009), las rondas son organizaciones de campesinos que en forma voluntaria ejercen labores en sus comunidades o ámbitos territoriales rurales de seguridad. Resuelven en forma pacífica los conflictos que se presentan y participan en el desarrollo de sus comunidades. Cuando se presentan delitos, los autores son puestos a disposición de la Policía para que junto con el Ministerio Público realicen las investigaciones que según la ley corresponde. Estos aportes nos permitirán complementar los estudios de los procedimientos operativos que siguen los ronderos ante la intervención de un delincuente en su comunidad.

Por otro lado, en los estudios efectuados por Villar (2011), este señala que su investigación tuvo como objetivo identificar los criterios jurídicos para la aplicación del artículo 18 del Nuevo Código Procesal Penal en el distrito judicial de Cajamarca. El estudio concluyó que el criterio jurídico para la aplicación del artículo 18, numeral 3, del Nuevo Código Procesal Penal se encuentra en el reconocimiento de la jurisdicción comunal de las rondas campesinas. El autor precisa que el agente sea un rondero y que la conducta por la que se le juzga se haya desarrollado dentro del ámbito geográfico de actuación de la ronda. Desde el derecho procesal penal, estos hallazgos permiten establecer que cualquiera no es rondero; su organización debe tener personería jurídica y debe estar inscrita en los Registros Públicos.

Finalmente, Castañeda (2011) señala que sus estudios tuvieron como fin saber si las rondas campesinas del distrito judicial de Cajamarca realizaron actos que vulneraron los derechos humanos. El estudio concluyó que se ha podido determinar, aunque en forma mínima, que en el distrito de Cajamarca las rondas campesinas cometieron violaciones de derechos humanos. Estos estudios nos permitirán profundizar en lo que respecta a los procedimientos operativos y a los ronderos denunciados por haber cometido excesos en sus funciones.

Los estudios previos permiten mostrar que las rondas campesinas funcionan de forma independiente y autónoma; y que, en algunos casos, estas han cometido excesos en sus intervenciones, razón por la cual existe una desconfianza hacia la justicia ordinaria. Si bien es cierto que las rondas

cuentan con la aceptación de los pobladores de sus comunidades o caseríos, no existen estudios específicos de los mecanismos de coordinación entre la PNP y las rondas campesinas en la ciudad de Cajamarca, en el marco de la política pública de seguridad ciudadana. El estudio que presentamos permitirá llenar este vacío de conocimiento.

1.3. Marco normativo e institucional sobre el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

En este acápite trataremos los aspectos normativos internacionales y nacionales, las funciones y competencias de la PNP y las rondas campesinas en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

1.3.1. Legislación internacional

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989), en el Convenio N.º 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que el Perú ha ratificado, el monismo jurídico cambia a un pluralismo jurídico. De la categoría Estado-nación, que se refería a un solo idioma, raza y cultura, cambia a un pluralismo étnico y cultural de las naciones. A partir de la década de los noventa, en algunos países de América Latina se han dado reformas constitucionales muy importantes, tales son los casos de Ecuador (1998), Bolivia (1994), Colombia (1991) y Perú (1993). En dichas constituciones se reconoce el carácter pluricultural y étnico de estas naciones, a los pueblos indígenas, el derecho consuetudinario de las comunidades campesinas, nativas y a las rondas campesinas.

1.3.2. Legislación nacional

1.3.2.1. Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

La Constitución Política del Perú (1993) tiene una serie de artículos relacionados con la seguridad ciudadana. El artículo 1 versa sobre la defensa

de la persona humana. En el artículo 2 se establecen los derechos fundamentales, sobre todo a la vida y a la libertad de las personas. En el artículo 44 se establecen los deberes primordiales del Estado como el respeto de los derechos humanos y la protección de la ciudadanía, proporcionándole a esta seguridad ante las amenazas. El Estado asume esta responsabilidad a través de instituciones fundamentales, pues en el artículo 166 se establece que la finalidad de la PNP es “prevenir, investigar y combatir la delincuencia”.

Asimismo, los Gobiernos regionales y locales, el Ministerio Público, el Poder Judicial y otros organismos estatales tienen asignadas funciones y atribuciones constitucionales en relación con la seguridad ciudadana. Basado en estos mandatos constitucionales, el Congreso de la República, mediante la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana,² y sus modificatorias crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). También, se crea el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) como el máximo organismo encargado de elaborar y diseñar los planes y las políticas públicas de seguridad ciudadana. Por su parte, la Ley del SINASEC crea los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana para poder articular las políticas y ejecutar los planes de seguridad ciudadana en el territorio nacional.

Por otro lado, el CONASEC (2013) aprobó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 (PNSC),³ en el que se establecen una serie de objetivos estratégicos, actividades, indicadores y metas que cumplir. En el objetivo 4.1, relacionado con la participación de la población en acciones preventivas de seguridad ciudadana, en la actividad 8 establece: “implementar, a través de las comisarías, mecanismos de coordinación permanente con las juntas vecinales, asociaciones, clubes, rondas campesinas y otras organizaciones sociales de base para la prevención y la convivencia pacífica” (PNSC 2013: 126). Cabe resaltar que este PNSC es el marco normativo específico de los mecanismos de coordinación de la Policía y de las rondas campesinas en la seguridad ciudadana.

² Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 12 de febrero del 2003.

³ El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 (PNSC) fue publicado mediante el Decreto Supremo 012-2013-IN, el 28 de julio del 2013, como política nacional del Estado peruano.

1.3.2.2. Policía Nacional del Perú

La PNP es la institución tutelar del Estado, y la Constitución establece en su artículo 166 que esta tiene como finalidad fundamental mantener el orden interno, prestar protección a las personas y a la ciudadanía, prevenir, investigar y luchar contra la delincuencia, entre otras responsabilidades fundamentales que la Policía asume por mandato constitucional. El Congreso de la República, luego de haber delegado al Poder Ejecutivo funciones para legislar, promulgó la Ley de la Policía Nacional mediante el Decreto Legislativo 1148.⁴ Este, en su artículo 9, establece las competencias de la PNP, tales como la seguridad ciudadana, el orden público, la protección a las personas y a la ciudadanía, así como la prevención e investigación de los delitos y las faltas. Estas son competencias fundamentales que la Policía tiene que desarrollar dentro del marco de los lineamientos de la política de seguridad ciudadana.

En el artículo 10 de la Ley de la PNP se especifican las funciones de la policía, siendo las más resaltantes las siguientes: prevenir e investigar los delitos y las faltas; promover e implementar mecanismos para la seguridad ciudadana; proteger a la comunidad, manteniendo la seguridad, paz y tranquilidad en la ciudadanía; y conducir operativamente la investigación material del delito. Como se puede apreciar del marco normativo con el que cuenta la PNP a nivel constitucional y legal, esta tiene grandes responsabilidades en lo que respecta a la política de seguridad ciudadana para brindar la paz y tranquilidad a la ciudadanía. La Policía, dentro de la función de prevención de los delitos, de las faltas y de protección a la ciudadanía en las zonas rurales, cuenta con el apoyo de las rondas campesinas para brindar una mayor seguridad en estos lugares del país.

1.3.2.1. Las rondas campesinas

El artículo 149 de la Constitución establece que las rondas campesinas, en apoyo a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, pueden

⁴ Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 11 de diciembre de 2012.

aplicar el derecho consuetudinario. Es decir, se da cabida a la jurisdicción especial o justicia indígena. Luego de varios años de gestiones y lucha, el Congreso de la República dictó la Ley 27908, Ley de las Rondas Campesinas,⁵ en la que se establecen específicamente los derechos y las funciones de estas. En lo que respecta a las funciones más resaltantes dentro de la política de seguridad ciudadana están la seguridad y la paz comunal en las comunidades y caseríos de su ámbito territorial. En el artículo 8 se establece la coordinación con la Policía, las municipalidades y otros organismos estatales en el marco de la legislación nacional. Asimismo, en el artículo 9 se prescribe que las rondas pueden solicitar el apoyo de la Policía y de otras autoridades del país para el cumplimiento de sus funciones.

Por otro lado, el Reglamento de la Ley de Rondas Campesinas (2003), que fuera aprobado mediante el Decreto Supremo 025-2003-JUS⁶, establece en su artículo 2 dos tipos de rondas. El primer tipo se refiere a las rondas campesinas, las que están integradas por pobladores de los caseríos, de las estancias y de los centros poblados de las zonas rurales, así como por miembros de las comunidades campesinas. El segundo tipo de ronda se refiere a las rondas comunales, las que están integradas por pobladores de las comunidades nativas.

De la misma forma, este Reglamento especifica más detalladamente las funciones de las rondas campesinas en su artículo 12. Así tenemos, por ejemplo, la defensa de los integrantes de las comunidades campesinas, nativas, de los pobladores de los caseríos y de las estancias de las zonas rurales para brindar tranquilidad y seguridad en dichos lugares. Asimismo, realizar servicio de ronda en el ámbito de su jurisdicción para combatir el abigeato y otros tipos de delitos que se presenten. También, según el Reglamento, tienen facultades de intervenir en la solución pacífica de los conflictos que se presenten entre los integrantes de su comunidad o caserío, cuando los hechos se hayan suscitado dentro de su ámbito territorial. La legislación existente sobre las rondas recoge los justos derechos de los

⁵ Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 7 de enero de 2003.

⁶ Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 30 de diciembre de 2003.

ronderos y formaliza las funciones que vienen cumpliendo en las zonas rurales de nuestro país en la política de seguridad ciudadana.

Como se puede apreciar en el desarrollo del marco normativo e institucional de la PNP y las rondas campesinas, estas tienen grandes responsabilidades y funciones asignadas legalmente dentro de la política pública de seguridad ciudadana. La PNP, como parte del Estado, tiene mayores responsabilidades y cuenta con el apoyo de las rondas campesinas en las zonas rurales, en donde por la falta de efectivos policiales casi no tiene presencia.



CAPÍTULO 2

LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y LAS RONDAS CAMPELINAS: ORGANIZACIÓN, CAPACIDADES Y FUNCIONES EN EL DISTRITO DE CAJAMARCA

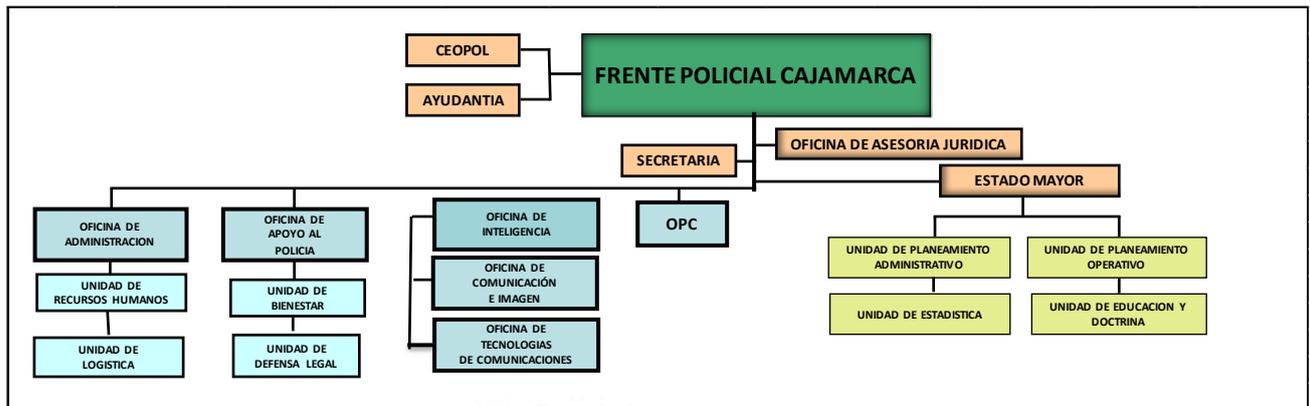
El personal policial en zona rural hace muchas funciones, es el párroco, es el docente, el que imparte justicia, es el que tiene mejor criterio, entonces hay un poder que enviste al personal policial en zona rural, que tiene que ser aprovechado desde un enfoque intercultural, para que el Estado se vea como presente en el lugar y la población confíe en la Policía Nacional (seudónimo “Juana”, experta).

En este capítulo se presentan la organización, las capacidades y las funciones que desarrollaron la PNP y las rondas campesinas en el distrito de Cajamarca. De igual forma, se presentan los resultados de la investigación sobre la legalidad y los derechos humanos en sus intervenciones; si existen casos de excesos en las funciones de las rondas; y los tipos de procedimientos operativos que siguen ambos actores en la política de seguridad ciudadana si se ejecutan según lo normado.

2.1. La Policía Nacional de Cajamarca: organización, capacidades y funciones

El Frente Policial de Cajamarca cuenta con la Oficina de Participación Ciudadana (OPC) dentro de su organización. Esta oficina es la encargada de diseñar e implementar los planes y programas relacionados con la política de seguridad ciudadana. Según su Manual de Organización y Funciones (MOF), tiene como objetivo determinar la organización y las funciones que debe seguir el personal de oficiales y suboficiales que laboran en dicha oficina. Asimismo, tiene como función impulsar y propagar la doctrina de seguridad ciudadana, y conducir el sistema policial de participación y seguridad ciudadana en el ámbito del Frente Policial de Cajamarca. Para ello, organiza y capacita a la sociedad civil en programas de participación ciudadana que tienen como fin prevenir los delitos, las faltas y las contravenciones. El Frente Policial tiene la siguiente estructura orgánica:

Gráfico N.º 1
Organigrama del Frente Policial de Cajamarca



Fuente: Frente Policial Cajamarca, oficina de Estado Mayor, 2015.

En el organigrama se observa que el Frente Policial (FRENPOL) de Cajamarca tiene dentro de su estructura orgánica a la OPC, la cual se encuentra a cargo de un comandante PNP. Dicho Frente se creó en el 2012 a raíz de los problemas de orden público del conflicto minero Conga. Tiene jurisdicción policial en 10 provincias de la región Cajamarca.⁷ Dentro de su organización, este Frente cuenta con 77 comisarías (sectoriales y distritales) y 2 destacamentos. En el 2014 contó con un total de 1871 efectivos policiales; y, en el 2015, con 2035 efectivos.⁸ Para el cumplimiento de sus funciones, la OPC del FRENPOL realiza una serie de coordinaciones y alianzas con distintas organizaciones de la sociedad civil. Una de ellas son las rondas campesinas; así, dentro de su estructura orgánica, cuenta con el área de proyección social que trabaja con dichas rondas, y sus funciones se encuentran establecidas en su MOF.⁹

⁷ Las provincias que tiene jurisdicción el Frente Policial Cajamarca son: Celendín, San Marcos, Cajabamba, San Miguel, Contumazá, Hualgayoc, Chota, Cutervo y Cajamarca (pertenecen a Chiclayo, en forma policial, las provincias de Jaén, Santa Cruz y San Ignacio, a pesar que en forma política pertenecen a Cajamarca).

⁸ Información proporcionada por la Oficina de Personal del Frente Policial de Cajamarca.

⁹ Según el MOF, la OPC del Frenpol: "Brinda charlas de Capacitación sobre la Ley N.º 27908 (Ley de Rondas Campesinas), Reglamento de la Ley de RR.CC., Derechos Humanos, Derecho Consuetudinario, Inscripción de nuevas RR.CC. en los registros públicos, Delitos y Faltas cometidos por los integrantes de RR.CC., uso ilegal de armas de fuego, Violencia Familiar, Violencia Social, Pandillaje Juvenil, Trata de personas, Arresto Ciudadano, Ley N.º 27933 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Reconocimiento y Amor a nuestros Símbolos Patrios, Firma del Convenio Ministerio del Interior - RR.CC. y temas afines a la problemática de Rondas campesinas en el Perú" (MOF OPC FRENPOL CAJAMARCA, 2015: 13).

En el distrito de Cajamarca se cuenta con la OPC del Frente Policial, la Comisaría I “A” de Cajamarca a cargo de un comandante y la Comisaría “B” de Cajamarca a cargo de un mayor PNP. Asimismo, se cuenta con las Unidades de Emergencia a cargo de un comandante que tiene asignadas las secciones de Radio Patrulla, Escuadrón Motorizado, Águilas Negras (protección de entidades bancarias y financieras) y la Central 105, según la siguiente asignación de personal.

Tabla N.º 1

Personal policial asignado a la OPC del FRENPOL, I “A” Comisaría, II “B” Comisaría y Unidades de Emergencia del distrito de Cajamarca

| | Oficiales | Suboficiales | Total |
|------------------------|-----------|--------------|-------|
| OPC-FRENPOL | 1 | 8 | 9 |
| I “A” Comisaría | 3 | 72 | 75 |
| II “B” Comisaría | 2 | 54 | 56 |
| Unidades de Emergencia | 3 | 162 | 165 |
| Total | 9 | 296 | 305 |

Fuente: Frente Policial de Cajamarca, roles de servicios de las sub unidades, 2015.
Elaboración propia

Al analizar la Tabla N.º 1, se aprecia que la cantidad de policías asignados es de 305 y que la población del distrito de Cajamarca —según data del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Censo Nacional 2007— fue de 188 363 habitantes. En el 2015, según el propio INEI, la población es de 246 536 habitantes. Siendo la tasa efectiva policial en el distrito de Cajamarca de 1 policía por cada 808 habitantes, dicha cantidad es muy baja si se tiene en cuenta que, según los estándares internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU),¹⁰ la relación positiva es de 1 policía por cada 250 habitantes. Por consiguiente, el distrito de Cajamarca,

¹⁰ Informe de Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Primera parte las brechas en el territorio. Publicado en PNUD (2010: 31).

según los estándares internacionales de la ONU, debería tener asignados 986 policías. En la Tabla N.º 1 se aprecia que cuenta con 305 policías; por lo tanto, hay un déficit de 681 policías.

De igual forma, tal como se observa en la Tabla N.º 1, de los 9 policías asignados, la OPC del Frente Policial solo tiene 3 promotores de participación ciudadana. Asimismo, las Comisarías I “A” y II “B” de Cajamarca tienen asignados a 2 suboficiales en las OPC de cada comisaría. Por consiguiente, existe un déficit de personal de promotores en dichas dependencias policiales; mucho más si se tiene en cuenta que el personal de promotores que labora en las comisarías son en su mayoría jóvenes.

En cuanto a la organización de la Policía en el distrito de Cajamarca, los “jefes policiales” entrevistados coinciden en señalar que las dependencias de la Policía para la labor de seguridad ciudadana están organizadas a través de las OPC de las comisarías en forma directa y de la OPC del Frente Policial para capacitaciones. De igual manera, el “personal de comisarías” entrevistado refiere que habiendo elaborado su plan de trabajo, los fines de semana visitaban a las rondas en sus caseríos. La Comisaría I “A” y la Comisaría II “B” de Cajamarca estuvieron organizadas a través de la OPC. Estas coordinaban con la OPC del Frente Policial para los programas, las capacitaciones y las visitas a los ronderos. La OPC del Frente Policial Cajamarca se organiza a través de promotores, quienes siguiendo un cronograma realizan visitas a las comisarías y a los caseríos donde existen rondas para capacitarlos. Tal como lo señala el oficial PNP “Ángel”: “[...] la Segunda Comisaría tiene la Oficina de Participación Ciudadana a cargo de un oficial y dos suboficiales, obviamente bajo la jefatura del comisario, habíamos previsto visitar los caseríos los fines de semana para poder capacitar y en algunas ocasiones realizar patrullaje rural con ellos”.

Asimismo, con relación a la organización de la Policía, algunos “integrantes de las rondas campesinas” entrevistados para esta tesis señalan que la Policía que trabaja con su base rondera se encuentra organizada a través de las OPC de las comisarías, el comisario, el jefe del Frente y la OPC del Frente Policial Cajamarca. Como lo ratifica el rondero “Santos”: “[...] la

Policía viene trabajando a través de lo que es las OPC en Cajamarca, y a través de ellos vienen haciendo los trabajos coordinados con las bases de su jurisdicción [...]”.

De igual manera, en relación con la organización de la Policía en Cajamarca, los “expertos en el tema” entrevistados refieren que esta estuvo organizada para el trabajo con el Poder Judicial y las rondas a través del Instituto de Justicia Intercultural. Asimismo, señalan que estuvieron organizados por intermedio de la Comisión Distrital de Implementación del Código Procesal Penal, en donde existen espacios de trabajo y coordinación en la reforma procesal penal. La Policía también estuvo organizada para el trabajo con la Fiscalía y las rondas, a través de los programas de prevención del delito, que se realizan con la OPC y las comisarías.

Por otra parte, con relación a la capacitación de la Policía, los “jefes policiales” y el “personal de comisarías” entrevistados refieren que los suboficiales que son promotores en la OPC del Frente Policial y de las comisarías se encuentran capacitados, pero el resto de suboficiales que son la mayoría no lo están. Lo encontrado sobre los promotores de participación y seguridad ciudadana dialoga con los hallazgos de Aranda (2004) en la provincia de Canchis, región Cusco, en donde la PNP contaba con un promotor de rondas campesinas que organizaba y capacitaba a los ronderos. Además, señalan que el personal antiguo sí se encuentra capacitado para realizar la labor de participación y seguridad ciudadana; mientras que al personal nuevo le falta capacitación, pues estos trabajan en forma empírica y son cambiados con frecuencia. De la misma forma, en el distrito de Cajamarca, los promotores de participación y seguridad vienen capacitando a una parte de la sociedad civil organizada (juntas vecinales, rondas campesinas y rondas urbanas). La suboficial PNP “Laura” y el oficial PNP “Víctor”, respectivamente, confirman en la entrevista que se les hizo que el personal antiguo sí se encuentra capacitado y señalan que:

[...] los más antiguos, los que creo que tienen 8 a 10 años de servicios la mayoría conocen los temas, porque también hemos sido capacitados, para poder capacitar a ellos, los de las últimas promociones que tienen de 2 a 3

años de servicio, les falta capacitación y experiencia (seudónimo “Laura”, suboficial PNP).

[...] el personal que está comprometido en esa labor considero que no es el adecuado, necesitamos personal con experiencia [...] (seudónimo “Víctor”, oficial PNP).

Asimismo, sobre la capacitación del personal policial, la mayoría de los “integrantes de las rondas campesinas” entrevistados señalan que existe poco personal policial capacitado en sus funciones como policías, sobre todo en lo que concierne al trato al público. Y al personal joven le falta más capacitación, experiencia y conocimiento de las organizaciones de rondas campesinas, de justicia comunal e interculturalidad. Tal como lo indica el rondero “Antonio”: “[...] no hay educación de cómo llegar al ciudadano, yo pienso que falta más capacitación al personal joven [...]”.

De igual forma, en lo que respecta a la capacitación del personal policial, los “expertos en el tema” señalan que a este personal le falta capacitación, aunque existen algunos comisarios que sí están capacitados y que conocen el tema de la interculturalidad y la justicia comunal. Asimismo, algunos policías que trabajan con las rondas se encuentran capacitados en sus funciones, pero a la gran mayoría le falta capacitación desde un enfoque intercultural de justicia. La presencia del policía capacitado en un enfoque intercultural en las zonas rurales es fundamental, como lo expresan, respectivamente, la experta “Juana” y el experto “Teófilo”:

[...] El personal policial en zona rural hace muchas funciones, es el párroco, es el docente, el que imparte justicia, es el que tiene mejor criterio, entonces hay un poder que enviste al personal policial en zona rural, que tiene que ser aprovechado desde un enfoque intercultural, para que el Estado se vea como presente en el lugar y la población confíe en la Policía Nacional [...] (seudónimo “Juana”, experta).

[...] hay una capacitación desigual, en algunas zonas están capacitados y en otras no, muchas veces hacen el trabajo de razonamiento con las rondas de manera empírica, no hay definido un marco de actuación para la policía en estos casos, pero habido iniciativas importantes, tanto en la anterior gestión del General Gutiérrez, como en la del General Begazo actualmente, debería ser un trabajo más sostenido y prolongado en el tiempo, sobre todo para capacitar a los policías [...] (seudónimo “Teófilo”, experto).

A partir del análisis de lo anteriormente planteado, se establece que, en el distrito de Cajamarca, para la ejecución de la política de seguridad ciudadana, la Policía se encuentra organizada a través de la OPC del Frente Policial, en la que existe un déficit de promotores. Asimismo, esta se encuentra organizada por intermedio de la Comisaría I “A” y la Comisaría II “B” de Cajamarca, las que cuentan con sus OPC. En estas tan solo hay dos promotores en cada comisaría, quienes en su mayoría son personal joven. Se ha establecido que las funciones que desarrollan son programas de capacitaciones, reuniones de trabajo y visitas a la sociedad civil organizada, ya sea en juntas vecinales o en rondas campesinas. Durante el periodo de estudio, la Policía Nacional de Cajamarca ejecutó funciones sobre todo de programas de capacitación dirigidos a la sociedad civil organizada para que participen y se organicen en acciones preventivas de la política de seguridad ciudadana. Estos programas de capacitación no se dieron a todas las organizaciones ronderas. Este hecho es corroborado por la mayoría de los “integrantes de las rondas campesinas” entrevistados, quienes señalaron que la Policía no capacitó a su base rondera.

Por otro lado, se ha llegado a determinar que existen oficiales y suboficiales que no se encuentran capacitados. Terminaremos este análisis reiterando lo expresado por los expertos “Juana” y “Teófilo”: “La presencia de un policía capacitado en un enfoque intercultural en las zonas rurales es fundamental en la política de seguridad ciudadana”.

2.2. Las rondas campesinas de Cajamarca: organización, capacidades y funciones

Según la Ley 27908 y su Reglamento,¹¹ las rondas campesinas son organizaciones sociales que se encuentran conformadas por pobladores de los caseríos, de los centros poblados y de las comunidades campesinas de las zonas rurales. Es decir, son organizaciones que forman parte de la sociedad civil. Al respecto, Cohen y Arato (1992) señalan que la sociedad civil no tiene

¹¹ Artículo 2 del Reglamento de la Ley de Rondas campesinas (Decreto Supremo 025-2003-JUS).- “Son Rondas Campesinas, las organizaciones sociales integradas por pobladores rurales, así como las integradas por miembros de las comunidades campesinas, dentro del ámbito rural [...]”.

como finalidad buscar el poder; sino, por el contrario, conformar asociaciones democráticas que difieren del Estado y de la sociedad política. Por consiguiente, las rondas campesinas son asociaciones democráticas que tienen como función realizar labores de seguridad ciudadana y de desarrollo en sus comunidades, pero no buscan el poder político. Asimismo, el artículo 14 del Reglamento de la Ley de Rondas Campesinas establece que los estatutos de las rondas se adecuarán “a las disposiciones establecidas para las Asociaciones en el Código Civil”.

Las rondas campesinas tienen como finalidad proporcionar paz, seguridad, tranquilidad y contribuir al desarrollo de sus comunidades, caseríos y centros poblados.¹² Las rondas campesinas, según su legislación y lo observado en el trabajo de campo, cuentan con estatutos, libro de padrón de ronderos, libro de actas y libro de denuncias. Se tuvo acceso al “libro de denuncias” de la Central Provincial Única de Rondas Campesinas de Cajamarca, en el que se asientan denuncias por diferentes motivos. A continuación presentamos algunas de ellas.

Folios N° 3.- Denuncia por deuda.- A los diez días del mes de Febrero del año 2014, en la Central Única de Rondas Campesinas, Reconocidas por Ley 27908 - DS. 025, domicilio en el Jr. Revilla Pérez # 379 de la ciudad de Cajamarca.- Presente: la agraviada llamada [...], dicha concurrente dijo que su presencia es para denunciarlo a su inquilino que fue, que dicho sujeto llamado [...], obtuvo por alquiler, un aproximado de 2 años, que luego abandonó dicho local aproximadamente el 18 de Enero, sin entregar las llaves dejando en deuda en Hidrandina S/. 300.40 [...] y el local destruido, los servicios higiénicos abandonados, también se llevó dos puertas contra placadas y las divisiones, eso es el motivo que la agraviada pide apoyo a la Central de Rondas Campesinas, para constancia firma la presente.- Una Rúbrica.- Pos firma de la denunciante.

Folios 110.- Denuncia por Amenazas.- A los 05 días del mes de Octubre del año 2015 en la Central Única de Rondas campesinas Reconocidas por Ley 27908 - DS. 025, domicilio en el Jr. Revilla 379 de la ciudad de Cajamarca, se presentó la siguiente persona.- Presente: la Sra. [...], dicha concurrente dijo que su presencia es para denunciarlo a su hijo llamado [...], por que dicho sujeto lo agredió verbalmente y amenazó de muerte,

¹² Artículo 3 del Reglamento de la Ley de Rondas Campesinas.- “La Ronda Campesina o Ronda Comunal, tiene por finalidad contribuir al desarrollo, la seguridad, la moral, la justicia y la paz social dentro de su ámbito territorial, sin discriminación de ninguna índole, conforme a la Constitución y a las leyes. Colaboran en la solución de conflictos y realizan funciones de conciliación extrajudicial [...]”.

pero no solo a su madre, también a su hermana [...] y a su hermano [...], los desafía según él mandarlos al cementerio, su comportamiento muy agresivo, cada vez que quiere, lo insulta, le agrede psicológicamente, y sin más que agregar se dio por terminada y para constancia firma.- Una huella digital de la denunciante.

Como se puede apreciar, la primera denuncia es contra un inquilino por los siguientes motivos: una deuda con la compañía de Luz Hidrandina por la suma de S/. 300,40; daños en el local; y haberse llevado dos puertas. Se deduce que los montos no son muy elevados. En la justicia ordinaria, la deuda es una demanda civil por obligación de dar suma de dinero y que es de competencia de los jueces de paz y civiles; los daños y la sustracción de las dos puertas son faltas contra el patrimonio de competencia policial y de los jueces de paz. La segunda denuncia se refiere a amenazas de muerte; estas son de competencia de las gobernaciones políticas y de los jueces a través de demandas civiles o de acción privada. La población de las zonas rurales confía en la justicia que impartirá la ronda por ser más rápida y efectiva.

Dentro de las funciones más importantes que tienen las rondas campesinas,¹³ destaca la de brindar paz, seguridad y tranquilidad en los caseríos, los centros poblados y las comunidades, así como la de coordinar dentro del marco normativo con las autoridades policiales, municipales, regionales, políticas y otras, dentro de sus funciones y en la labor de seguridad ciudadana de los caseríos y de las comunidades. Una función importante que desarrollan las rondas en las zonas rurales es el servicio de ronda que efectúan por grupos, sobre todo durante las noches. En este servicio participan todos los integrantes de la comunidad o caserío, bajo ciertos requisitos que se establecen en asamblea, como la edad para rondar. A continuación, en la Tabla N.º 2, se presenta la cantidad de organizaciones ronderas que existían en la provincia de Cajamarca en el 2013.

¹³ Artículo 12.- Del Reglamento de la Ley de Rondas Campesinas.- De las Funciones.-

“a) Contribuir a la defensa de la integridad física, moral y cultural de los miembros de la Comunidad [...], para mantener la paz y seguridad de la población, así como contribuir con el progreso de su pueblo”.

“h) Coordinar en el marco de la legislación nacional, con las autoridades políticas, policiales, municipales, regionales, representantes de la Defensoría del Pueblo y otras de la Administración Pública”.

“k) Prestar servicio de ronda [...]”.

Tabla N.º 2
Organizaciones de rondas campesinas en la provincia de Cajamarca a
noviembre de 2013

| Distrito | Cantidad de organizaciones ronderas | Porcentaje (%) |
|----------------|-------------------------------------|----------------|
| Cajamarca | 61 | 40,13 |
| Baños del Inca | 13 | 8,55 |
| Jesús | 4 | 2,63 |
| Magdalena | 8 | 5,26 |
| San Juan | 7 | 4,61 |
| Encañada | 32 | 21,05 |
| Chetilla | 9 | 5,92 |
| Namora | 12 | 7,89 |
| Cospán | 4 | 2,63 |
| Asunción | 2 | 1,32 |
| Total | 152 | 100,00 |

Fuente: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Antonio Guillermo Urrelo (UPAGU). Directorio social: Las rondas campesinas en la provincia de Cajamarca febrero a noviembre 2013.

Elaboración propia

Tal como se observa en la Tabla N.º 2, la mayor cantidad de organizaciones ronderas que existen en la provincia de Cajamarca están en el distrito del mismo nombre con el 40,13 %, seguido del distrito de la Encañada con el 21,05 %. El distrito de Cajamarca cuenta con bases ronderiles en los caseríos, en los centros poblados y en las comunidades campesinas de las diversas organizaciones de rondas que existen. De igual forma, en el distrito de Cajamarca se ubican las sedes de las rondas campesinas de los niveles distrital, provincial y regional.

Por otro lado, en cuanto a la organización de las rondas campesinas en el distrito de Cajamarca, la mayoría de los ronderos entrevistados refieren que las rondas estuvieron divididas en la Central Única de Rondas Campesinas, en la Federación de Rondas Campesinas y en las Rondas Urbanas. Señalan que el divisionismo se debe a que algunas rondas se han politizado; otras tienen

intereses económicos; y algunas, como las rondas urbanas, se han fraccionado. Asimismo, algunos ronderos de la Central Única de Rondas Campesinas refieren que de su organización se dice que está con el Gobierno de turno debido a que ellos trabajan según la ley. Los ronderos “Facundo” y “María”, respectivamente, corroboran el divisionismo que existe entre las rondas campesinas en cuanto a su organización en el distrito de Cajamarca.

[...] Hay grupos de Federación, de las Rondas Urbanas y de la Central Única de Rondas Campesinas, están divididos [...] (seudónimo “María”, rondera).

[...] en la región Cajamarca, las rondas están muy divididas, tenemos la Central Única de Rondas Campesinas reconocidas por su Ley 27908, Decreto Supremo 025, tenemos las Federaciones que brillan con su ausencia y tenemos las Rondas Urbanas [...] (seudónimo “Facundo”, rondero).

De igual manera, sobre la organización de las rondas, los policías entrevistados señalan que algunas se encuentran divididas y politizadas, y que la Central Única de Rondas Campesinas es la que más coordina con la Policía en lo referente a la política de seguridad ciudadana. Tal como lo señala el oficial PNP “Isidro”: “[...] estaban divididas, en la Central Única de Rondas Campesinas, la Federación de Rondas Campesinas y ahora lo que está de moda las Rondas Descentralizadas Urbanas y dentro de estas están divididas en dos grandes grupos que muchas veces ha existido enfrentamientos entre ellos mismos [...]”.

Además, el “personal de comisarías” señala que la Central Única de Rondas Campesinas coordina más con las comisarías; que las Federaciones de Rondas no participan, pues tienen intereses políticos partidarios y son las que más se han excedido en sus funciones; y que, en el caso de las rondas urbanas, algunas también cometen excesos. Esto se debe a que la primera de las mencionadas firmó en el 2007 el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio del Interior y las Rondas Campesinas de Cajamarca. Desde esa fecha, las coordinaciones con la Policía son más cercanas al interior de la política de seguridad ciudadana en las zonas rurales

de Cajamarca. Las Federaciones de Rondas de la provincia de Cajamarca no firmaron el convenio; en su labor casi no coordinan con la Policía, pues están más ligadas a partidos y movimientos políticos de izquierda.

Asimismo, en cuanto a la organización de las rondas en Cajamarca, los “expertos en el tema” señalan que se encuentran divididas. La Federación está ligada a las facciones del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) y de Patria Roja. Además, existen las rondas urbanas en la ciudad y en las zonas periféricas de Cajamarca. Las rondas están organizadas en los caseríos y centros poblados en bases ronderiles, rondas distritales, rondas provinciales y organización de rondas regionales. Como lo indica el experto “Eugenio”, en Cajamarca tenemos a la Central Única de Rondas Campesinas y a la Federación de Rondas Campesinas: “[...] definitivamente ahora las rondas están fraccionadas, por ejemplo en algunos lugares encontramos dos facciones, en otros tres facciones, en Cajamarca están las dos, la Federación de Rondas Campesinas y la Central de Rondas Campesinas [...]”.

Por otro lado, en lo que se refiere la capacitación de los ronderos, los “integrantes de las rondas campesinas” entrevistados señalan que falta una política más integral de capacitación dirigida a estas. Las rondas son capacitadas para sus funciones por la PNP por medio de las OPC, por el Poder Judicial a través del Instituto de Interculturalidad, por el Ministerio Público y por los dirigentes ronderos. Asimismo, algunas rondas se capacitan en asambleas y congresos que realizan.

De igual manera, en lo que respecta a la capacitación a las rondas campesinas, los “jefes policiales” y el “personal de comisarías” entrevistados señalan que, en su mayoría, los ronderos no están capacitados para cumplir sus funciones y desconocen la normatividad vigente (algunos integrantes son analfabetos y otros solo tienen primaria). Las rondas que han sido capacitadas por la PNP, el Poder Judicial y el Ministerio Público se encuentran mejor capacitadas para cumplir sus funciones. Las otras rondas que no han recibido capacitación son las que cometen más excesos y no quieren poner a disposición de las autoridades competentes a los intervenidos; emplean su

cadena ronderil. Estos hechos son corroborados, respectivamente, por “Juan”, jefe PNP y por “Nelson”, oficial PNP.

[...] porque exageran, se extralimitan, una cosa es el arresto ciudadano que les faculta la ley y otra lo que ellos hacen, investigan, castigan, reprimen y mantienen cautivo [...] (seudónimo “Juan”, jefe PNP).

[...] no se encuentran capacitadas, trabajan de manera voluntaria, empírica, no legal y es ahí que nosotros como Policía Nacional, haciendo el esfuerzo, porque la jurisdicción es amplia, hemos tratado de capacitarlos, actualizarlos de acuerdo a las leyes, normatividad vigente, para que no incurran en error ni mucho menos en ilícitos penales [...] (seudónimo “Nelson”, oficial PNP).

Asimismo, en relación con la capacitación de los ronderos, los expertos refieren que las rondas campesinas están en proceso de capacitación y que algunos ronderos se encuentran capacitados y otros no. Como lo expresan, respectivamente, la experta “Juana” y el experto “Teófilo”, los ronderos están entendiendo que deben impartir justicia dentro de ciertos parámetros.

[...] actualmente creo que estamos en un proceso de aprendizaje para no vulnerar derechos humanos, es bastante gratificante ver cuando asistimos a eventos donde nos integramos con las rondas campesinas, escuchar yo ya no puedo conocer una violación sexual porque sé que tengo que hacer pericia, tengo que hacer determinados estudios que como rondero no lo puedo hacer [...] (seudónimo “Juana”, experta).

[...] en algunos casos sí, en otros no, el Instituto está haciendo una labor de capacitación en la medida de las posibilidades [...] (seudónimo “Teófilo”, experto).

Por otro lado, Huber y Guerrero (2006) precisan que las rondas campesinas empezaron luchando contra el abigeato y se han extendido a administrar justicia comunal, justicia en la que en lugar de códigos legales usan códigos morales. Las rondas campesinas, según su Ley 27908, no solo tienen funciones de paz y seguridad en sus comunidades, sino que según el artículo 1° de esta ley, tienen funciones de administración de justicia indígena en las comunidades, caseríos o centros poblados, colaboran en la resolución de problemas y efectúan funciones de conciliación extrajudicial de acuerdo a ley.

Por consiguiente, como señalan estos autores y como se describe en esta investigación, en la actualidad, las rondas no solo tienen la función de luchar contra el abigeato, sino que también tienen funciones de justicia comunal.

Según los hallazgos de la investigación, en cuanto a su organización en el distrito de Cajamarca durante el periodo 2012-2014, las rondas campesinas estuvieron divididas, tal como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla N.º 3
Organizaciones de rondas campesinas en el distrito de Cajamarca
durante el periodo 2012-2014

| ORGANIZACIONES DE RONDAS CAMPESINAS | | |
|-------------------------------------|-----------------------------------|----------------|
| Central Única de Rondas Campesinas | Federaciones de Rondas Campesinas | Rondas urbanas |

Fuente: Resultado de la investigación y de las entrevistas realizadas, 2015
Elaboración propia

Al analizar la Tabla N.º 3, lo señalado por los diversos actores, el marco teórico y las fuentes secundarias, vemos que el divisionismo de las rondas campesinas ha llevado a que cada organización rondera trabaje por su cuenta y que no haya unión entre ellas. La Central Única de Rondas Campesinas es la que más coordina con la PNP en la seguridad ciudadana. Esto se debe al acercamiento y a los mecanismos de coordinación que se establecieron por el Convenio. Las Federaciones de Rondas casi no participan en el trabajo con la Policía. Con algunas rondas urbanas, la Policía ha realizado trabajos conjuntos, pero falta mayor acercamiento y coordinación. Como se ha establecido, existen rondas que se han politizado, y sus dirigentes buscan desarrollar más sus intereses políticos partidarios. Esto contradice la esencia de las rondas campesinas que son parte de la sociedad civil. Asimismo, contradice lo señalado por Cohen y Arato (1992) en cuanto a la sociedad civil, pues su finalidad no es la búsqueda del poder político partidario; sino, por el contrario, conformar asociaciones democráticas que difieren del Estado y de la sociedad

política de partidos. Por lo tanto, este es un hallazgo importante para el debate. Las rondas campesinas no deben politizarse; pues, de hacerlo, perderían su esencia de asociaciones civiles sin fines políticos partidarios. Más bien, deben reorientar sus posiciones, trabajar en labores de paz, seguridad y desarrollo de sus comunidades.

Por otro lado, en cuanto a la capacitación de las rondas campesinas para que puedan cumplir sus funciones, existen rondas que están capacitadas y que respetan las funciones que establece la ley. Sin embargo, existen otras que no se encuentran capacitadas, cometen excesos, no respetan y han tergiversado sus funciones; de allí los problemas que se han presentado con la Policía, tema que se tratará en el capítulo final de esta investigación.

2.3 La Policía Nacional del Perú y las rondas campesinas: legalidad y derechos humanos

La PNP como una institución tutelar del Estado, encargada de prevenir, investigar y combatir la delincuencia, tiene que realizar todas estas funciones dentro del marco irrestricto de los derechos humanos. Los diversos instrumentos internacionales de los derechos humanos, la Constitución Política y la Ley de la Policía Nacional del Perú, enmarcan su accionar dentro de la primacía de la persona humana y de sus derechos fundamentales. Las rondas campesinas, según el artículo 149 de la Constitución, tienen en su accionar el deber de no violar los derechos fundamentales de la persona. De igual manera, las rondas campesinas en cumplimiento de sus funciones¹⁴ realizan el uso de sus costumbres de sus caseríos y comunidades, y el respeto de los derechos humanos que establecen las normas nacionales e internacionales.

En relación con los derechos humanos, la mayoría de “integrantes de las rondas campesinas” entrevistados refieren que sí respetan los derechos humanos en sus intervenciones, sobre todo las rondas que han sido

¹⁴ Artículo 12.- Del Reglamento de la Ley de Rondas Campesinas.- De las Funciones

“c) Coordinar con las autoridades comunales en el ejercicio de las funciones que ejercen en uso de sus costumbres, respetando los derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio OIT 169, la Constitución y las leyes”.

capacitadas; pero que existen casos de excesos en sus funciones por parte de algunos ronderos. No lo hacen con intención, sino por desconocimiento y por el hecho ilícito que ha cometido el delincuente; y castigan con los usos y las costumbres de la zona. Así lo ratifica en la entrevista que se le hizo el rondero “Leonidas”, quien considera que sí respetan los derechos humanos, pero que existen casos de excesos en algunas rondas: “[...] nosotros consideramos que sí, pero sí hay también algunas rondas, podemos decir que se les va de las manos algunas cosas [...]”.

De igual forma, hay casos de ronderos denunciados por cometer excesos en el cumplimiento de sus funciones. Los “integrantes de las rondas campesinas” señalan que sí se han dado casos y que algunos están detenidos en el penal. Sin embargo, hacen constar que habría que diferenciar los casos de excesos en sus funciones de los casos en los que los delincuentes se aprovechan y denuncian a los ronderos por frenar el trabajo que vienen realizando. En la entrevista al rondero “Melanio”, este expresa que en algunos casos ha sido denunciado por asuntos pequeños y por algunos delincuentes, y que todas sus denuncias se están archivando: “[...] hay malos abogados que les asesoran mal y a veces van a la Fiscalía, ponen la denuncia y nos llaman, pero acá agradezco a muchos fiscales, porque ellos nos entienden, reconocen nuestro trabajo y todas las denuncias se están archivando, no tengo cosas graves [...]”.

Asimismo, el rondero “Facundo” refiere que sí existen casos de ronderos denunciados por haberse excedido en el cumplimiento de sus funciones, y que de esto se aprovechan la Policía y el Poder Judicial para procesarlos: “En eso sí apoya el Poder Judicial, en eso sí apoya la Policía, con actas de repente dirigidas, la intención es que a la ronda no le quieren ver [...]”.

Cabe señalar que en el trabajo de campo realizado existen algunos ronderos como “Melanio” y “Facundo” que tienen cierta desconfianza hacia las autoridades de la justicia ordinaria (PNP, Ministerio Público y Poder Judicial) por las denuncias y los procesos que han tenido. Sin embargo, están dispuestos a capacitarse y a trabajar con las autoridades formales; aunque algunos ronderos siguen insistiendo en que el derecho consuetudinario de sus

usos y costumbres les da el derecho de poder castigar para corregir como lo hacían sus antepasados.

También, sobre los derechos humanos, los “jefes policiales” y el “personal de comisarías” señalan que, en general, las rondas no respetan los derechos humanos; especialmente, las rondas ligadas a grupos políticos y a ONG. En cambio, las rondas que trabajan con la Policía y los operadores de justicia respetan en gran parte los derechos humanos en sus intervenciones porque han sido capacitados. Las rondas consideran que es injusto que los delincuentes tengan más derechos que una víctima. Asimismo, indican que las rondas vulneran los derechos al emplear sus usos y costumbres por desconocimiento y porque tratan de hacer justicia por su propia mano. Además, refieren que sí se han presentado casos de ronderos denunciados por exceso en el cumplimiento de sus funciones, y que son más los ronderos denunciados que pertenecen a las facciones ligadas a grupos políticos y menos los ronderos que trabajan con los operadores de justicia. El suboficial PNP “Raúl” ratifica lo expresado por los comisarios, oficiales y suboficiales de comisarías entrevistados, y es que las rondas en su mayoría no respetan los derechos humanos: “[...] no en su totalidad, pero hay organizaciones que sí respetan, sobre todo lo que han sido capacitadas, pero la gran mayoría cometen excesos [...]”.

De la misma forma, los casos sobre ronderos denunciados por exceso en sus funciones (delitos de lesiones, contra la libertad-secuestro) pasaron a la Fiscalía. Existen casos en los que las rondas cometen excesos, abusan, exageran en sus funciones; también hay casos de torturas que no se denuncian por temor a represalias. Tal como señala el oficial PNP “Celso”: “Sí hay casos, se le va de las manos y ocasionan lesiones a las personas, ha habido casos que han matado y están en proceso en el Poder Judicial [...]”.

Asimismo, sobre los derechos humanos, los “expertos en el tema” señalan que existen casos en los que las rondas han cometido excesos y han afectado los derechos humanos, lo cual confirma lo sostenido por los actores policiales. Al principio se cometían muchos excesos, pero a partir del Plenario

001-2009 del Poder Judicial disminuyó la afectación de derechos humanos. Asimismo, refieren que sí se han dado casos de ronderos denunciados por excesos en el cumplimiento de sus funciones, y que existen procesos de ronderos acusados y procesados por delitos de secuestro, coacción, lesiones, usurpación de autoridad y otros. Las denuncias de ronderos por exceso en sus funciones han disminuido en los últimos años.

Analizado lo señalado por el PUND (2005), Arriagada y Godoy (1999) y la CIDH (2009), desde nuestro punto de vista coinciden en sus estudios relacionados con el enfoque de la seguridad ciudadana dentro de la seguridad humana y del desarrollo humano al poner énfasis en los derechos humanos. Este es un enfoque integral que abarca los derechos humanos en su conjunto tanto de las víctimas de los delitos como de sus autores. Por consiguiente, la PNP y las rondas campesinas, en su accionar, deben respetar los derechos fundamentales de las personas intervenidas, tal como lo señalan en sus estudios los autores y las entidades citadas. Asimismo, Bazán (2008) plantea que el derecho consuetudinario se relaciona con las costumbres que se dan en las comunidades campesinas. Estas están ligadas a dos elementos fundamentales, que son el uso repetitivo y generalizado de ciertos comportamientos y la conciencia de obligatoriedad. Sin embargo, estos usos y costumbres no pueden violar el núcleo esencial de los derechos humanos; como son la vida, la integridad física y otros derechos fundamentales que las rondas tienen que respetar en su accionar.

Por consiguiente, la Policía y las rondas están en la obligación de respetar en sus diversas intervenciones la vida y la integridad física y psicológica de las personas detenidas. Los integrantes de las rondas tienen que entender —como se ha señalado en el marco normativo— que el derecho consuetudinario de sus usos y costumbres no les da derecho a castigar ni a violar los derechos sustanciales de las personas que han intervenido o detenido.

Se ha llegado a determinar que se dieron casos en los que las rondas campesinas se excedieron en sus funciones y no respetaron los derechos humanos. Las rondas que han sido capacitadas y trabajan con la Policía y los

operadores de justicia sí vienen respetando los derechos humanos; en cambio, las rondas ligadas a grupos políticos no respetan y se exceden en sus funciones. De igual forma, existen casos de ronderos que han sido denunciados por excesos en el cumplimiento de sus funciones y que han sido acusados y procesados por delitos de secuestro, coacción, lesiones, usurpación de autoridad y otros.

2.4 La Policía Nacional del Perú y las rondas campesinas: tipología de los procedimientos operativos

La Constitución Política del Perú establece que la PNP puede detener a las personas en caso de flagrante delito, quienes deberán ser puestas a disposición de la autoridad judicial competente dentro de las 24 horas o en el término de la distancia. El Código Penal tipifica los delitos, y el Código Procesal Penal prescribe los casos de flagrancia¹⁵ y de arresto ciudadano.¹⁶ La PNP, como parte de sus funciones de prevención e investigación de los delitos y las faltas, tiene una serie de procedimientos que debe seguir. Las rondas campesinas, según su Ley 27908, artículo 1, tienen “[...] funciones relativas a la seguridad y a la paz comunal dentro de su ámbito territorial”. Asimismo, para cumplir sus funciones, las rondas coordinan con las autoridades del Estado y con organizaciones sociales. Por consiguiente, las rondas campesinas, como parte de sus funciones asignadas y relacionadas con la seguridad ciudadana, tienen que realizar diversos procedimientos y tener una coordinación permanente con la PNP.

¹⁵ “Artículo 259.- Detención Policial.- La Policía Nacional del Perú detiene, sin mandato judicial, a quien sorprenda en flagrante delito. Existe flagrancia cuando:

1. El agente es descubierto en la realización del hecho punible.
2. El agente acaba de cometer el hecho punible y es descubierto.
3. El agente ha huido y ha sido identificado durante o inmediatamente después de la perpetración del hecho punible, [...], y es encontrado dentro de las veinticuatro (24) horas de producido el hecho punible.
4. El agente es encontrado dentro de las veinticuatro (24) horas después de la perpetración del delito con efectos o instrumentos procedentes de aquel [...].”

¹⁶ “Artículo 260.- Arresto Ciudadano.-

1. En los casos previstos en el artículo anterior, toda persona podrá proceder al arresto en estado de flagrancia delictiva.
2. En este caso debe entregar inmediatamente al arrestado y las cosas que constituyan el cuerpo del delito a la Policía más cercana. [...].”

El Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre el MININTER y las Rondas Campesinas que se firmó en el 2007 fue un gran paso en la labor conjunta de la Policía y las rondas. Este convenio, dentro de los diversos acuerdos, compromisos y procedimientos, en el punto quinto establecía que las rondas se comprometen a asumir los compromisos siguientes:

b.- Entregar a las personas intervenidas en flagrante comisión de infracciones penales, a las autoridades policiales en el término de la distancia adjuntándose el acta de intervención ronderil, la que será recepcionada por el responsable policial que extenderá el cargo respectivo, previo reconocimiento médico; teniendo en consideración que la Constitución Política del Perú faculta solo a la Policía Nacional del Perú, la detención de las personas en flagrante delito y/o por orden judicial (Convenio MININTER-Rondas Campesinas 2007).

Esta cláusula establece que cuando las rondas campesinas intervengan a una persona en flagrante delito deben ponerla a disposición de la Policía en el término de la distancia mediante el acta de intervención ronderil, que en la actualidad es el acta de arresto ciudadano. Este convenio terminó en el 2009 y hasta la fecha no se ha renovado; no obstante, en las entrevistas realizadas a integrantes de la Central Única de Rondas Campesinas de Cajamarca señalan que continúan trabajando bajo los compromisos y el procedimiento de este convenio.

En relación con los procedimientos operativos que siguen frente a la intervención o detención de un delincuente en su caserío o comunidad, los ronderos entrevistados señalan que estos son de dos formas según se trate de casos leves o de faltas, o de casos graves o de delitos. Los casos de faltas que se denuncian o se intervienen son hurto de gallinas, de celulares y de sombreros, así como amenazas, deudas, agresiones, violencia familiar, daños en los sembríos y otros casos leves. Los casos de delitos que se intervienen solo en un inicio son muertes, violaciones sexuales, maltrato de menores, abigeato y otros hechos ilícitos graves. En ambos casos, los integrantes de las rondas siguen los procedimientos operativos que se detallan a continuación.

Tabla N.º 4

Procedimientos operativos de faltas y delitos por parte de las rondas campesinas

| Faltas (casos leves) | Delitos (casos graves) |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Reciben la denuncia y la registran en su libro de denuncias. 2. Realizan las citaciones a las partes. 3. Reciben la declaración de las partes involucradas. 4. Analizan el caso y realizan indagaciones. 5. Cuando encuentran responsabilidad, sancionan al acusado con servicio de ronda (cadena ronderil), con trabajos para la comunidad, con el pago de una suma de dinero como reparación civil del daño ocasionado y mediante ejercicios físicos. 6. Le devuelven al dueño lo sustraído. 7. Hacen que el intervenido firme el acta de compromiso de no reincidir en el hecho cometido. | <ol style="list-style-type: none"> 1. En casos de delitos o hechos graves (muertes, violaciones sexuales o maltrato de menores): <ul style="list-style-type: none"> - Realizan el arresto ciudadano de los autores. - Lllaman a la Policía, a la Fiscalía o al Serenazgo. - Realizan algunas indagaciones- - Confeccionan el acta para entregarla a la Policía o a la autoridad superior competente. 2. En casos graves de flagrancia: <ul style="list-style-type: none"> - No hay nada que investigar. - Siguen el procedimiento del punto anterior. |

Fuente: Entrevistas realizadas a integrantes de las rondas campesinas del distrito de Cajamarca, 2015.

Elaboración propia

Tal como se aprecia en la Tabla N.º 4, en casos leves o de falta, los propios miembros de las rondas campesinas administran justicia; en casos graves o de delitos, realizan el arresto ciudadano y llaman a la Policía para que vaya a traerlos; los detenidos son entregados mediante un acta. Cabe señalar que algunas rondas realizan sus propias indagaciones; no quieren la intervención de las autoridades ordinarias; y someten a los detenidos a la “cadena ronderil” y a castigos físicos. Y, cuando la Policía se hace presente, no quieren entregar a los detenidos y se producen algunos roces.

Para continuar con el análisis sobre el papel que desempeñan las rondas y sus procedimientos, se presenta a continuación una denuncia por faltas (agresión física) realizada en la Central Provincial Única de Rondas

Campesinas de Cajamarca, en donde se tuvo acceso al “libro de denuncias”, siendo esta denuncia la siguiente:

Folios 111.- Denuncia por Agresiones Físicas.- A los 12 días del mes de Octubre del año 2015 en la Central Única de Rondas campesinas, Reconocidas por Ley 27908 – DS. 025, domicilio en el Jr. Revilla Pérez # 379 de la ciudad de Cajamarca, se presentó la siguiente persona.- Presente: la agraviada llamada [...], dicha concurrente dijo que su presencia es para denunciarlo a su ex pareja llamado [...]. Dicha agraviada dijo que el día sábado 10 de octubre aproximadamente a las 11 y ½ de la mañana, su pareja los agredió físicamente con puñetes en el rostro como muestra el labio inferior reventado, el labio superior también [...], es por eso que dicha agraviada pide apoyo a dicha organización, para constancia firma la presente.- Una rúbrica de la denunciante.¹⁷

Esta denuncia por agresión física —no se trata de una agresión común—, recibida por la Central Única de Rondas Campesinas, es un caso de violencia familiar en el que las rondas llevan a cabo la justicia comunal debido a que la población de las zonas rurales confía en la justicia que impartirán por ser más rápida y efectiva.

De igual forma, se tuvo acceso al “libro de actas” de la Central Provincial Única de Rondas Campesinas de Cajamarca. En este libro se asientan las actas de compromiso y de solución de las denuncias recibidas por casos de faltas leves, siendo una de las actas la siguiente:

Folios 62.- Acta de Compromiso.- A los 12 días del mes de Septiembre del año 2014 en la Central Única de Comunidades y Rondas campesinas, Reconocidas por Ley 27908 - DS. 025, con domicilio legal en el Jr. Revilla Pérez # 379 de la ciudad de Cajamarca, se presentaron las siguientes personas.- La agraviada presente llamada [...], dicha concurrente dijo, que lo denunció al hijo del dueño de la casa, porque lo amenazó a su hijo menor llamado [...], con 14 años cumplidos porque supuestamente, tiene mal comportamiento [...].- Presente: también la agraviada llamada [...], dice que ella es testigo, que dicho caballero lo amenazó al menor, con maltratarlo físicamente, porque no se le tiene rencor a dicho menor y la agraviada pide que estos problemas no vuelvan a repetirse.- Presente: el acusado llamado [...], dijo que tal vez lo que supuestamente dice la agraviada no es cierto, ni la testigo, el problema es que de la noche a la mañana, aparecen las prendas de vestir, despedazadas, también hay un par de zapatillas rotas, supuestamente, cree que el único que lo ha podido malograr es el hijo de la vecina, para él supuestamente, es el único chico

¹⁷ Se han omitido los nombres de las personas implicadas en la denuncia con la finalidad de salvaguardar la confidencialidad de esa información.

que vive en el cuarto que alquila su madre.- Presente: la acusada llamada [...], dice que nunca amenazó a nadie.- De todos estos descargos, no se puede creer a nadie, solo les pide a ambas partes que a partir de la fecha eviten los problemas, porque de reincidir se someterán, voluntariamente a una sanción de acuerdo al Reglamento Ronderil.- [...], y sin más que agregar se dio por terminado, dicho compromiso.- Rúbricas y huellas digitales de los participantes.¹⁸

En esta acta de compromiso se aprecia que se trata de una denuncia por amenazas contra un menor de 14 años, y que las rondas citan a las partes, realizan las indagaciones; pero, como son versiones contradictorias de ambas partes, no se puede establecer la verdad. Sin embargo, las rondas no dejan de administrar justicia, porque conminan a la partes a evitar los problemas y les advierten que de “reincidir se someterán voluntariamente a una sanción de acuerdo al Reglamento Ronderil”.

De igual forma, los ronderos frente a la intervención o detención de un delincuente en su caserío o comunidad, los “jefes policiales”, el “personal de comisarías y los “expertos en el tema” entrevistados señalan que en los casos graves o de delitos y en los casos leves o de faltas siguen los procedimientos operativos—estos se encuentran normados en nuestra legislación—, así como otros procedimientos que no se encuentran normados. Así tenemos:

Procedimientos normados:

- Los ronderos intervienen o detienen basándose en el arresto ciudadano que establece el Código Procesal Penal en casos de delitos o hechos graves, poniendo al detenido a disposición de la Policía con el acta de arresto ciudadano.
- Las bases ronderas asientan denuncias, citan a las partes involucradas, realizan sus propias indagaciones, convocan a asamblea y establecen sus soluciones, sin violar los derechos fundamentales, sobre derechos disponibles y hechos que se suscitan en el territorio de su caserío o comunidad.

¹⁸ Se han omitido los nombres de las personas participantes en el acta de compromiso con la finalidad de salvaguardar la confidencialidad de esa información.

- Se han dado casos en los que las bases ronderas comunican una captura que han efectuado y la Policía se dirige a veces sola y en otras oportunidades en compañía del fiscal al lugar de los hechos para recibir al detenido.

Así lo señalan, respectivamente, el oficial PNP “Víctor” y el suboficial PNP “Nicanor”:

[...] básicamente el trabajo se desarrolla que cuando dan aviso que han ubicado, capturado o detenido a alguna persona, nos mandan avisar para constituirse al lugar, son lugares que están alejados, pero siempre se ha acudido apoyarlos [...] (seudónimo “Víctor”, oficial PNP).

[...] aclarando, que las Rondas Campesinas, solamente las que están capacitadas cumplen con la labor verdadera de ponerlos a disposición de la autoridad competente [...] (seudónimo “Nicanor”, suboficial PNP).

Procedimientos no normados:

- Existen casos en los que los ronderos retienen al intervenido, lo hacen trabajar y le infringen castigos físicos; y la Policía tiene que ir a rescatarlo para proteger su vida, produciéndose algunos roces con los dirigentes ronderos.
- En ocasiones, algunas bases ronderas trasladan al detenido de base en base hasta llegar a la zona urbana (demora de 10 a 15 días y en cada base son agredidos) y ponerlo a disposición de la comisaría.
- En algunos casos, la Policía toma conocimiento por la familia, por alguna emisora radial u otro medio de comunicación, que una persona ha sido detenida por las rondas y que lleva retenida varios días. La Policía se acerca al lugar, en donde tiene que dialogar y tranquilizar primero a los ronderos para que le entreguen al detenido.

Por otro lado, los estudios de Muñoz y Acevedo (2007) refieren que en las provincias de Cajamarca, Chota, San Marcos y otras zonas de la región se presentaron conflictos específicos entre ronderos y operadores estatales en torno a la intervención de las rondas. En esta investigación también hemos

encontrado hallazgos sobre algunos roces y conflictos que se dan entre algunos miembros de las rondas y la Policía cuando esta va a rescatar a los intervenidos. Asimismo, Laos (2009) indica que las rondas apoyan a la Policía en lo referente a la seguridad en las zonas rurales y que, cuando intervienen por delitos, los autores son puestos a disposición de la Policía para las investigaciones correspondientes. Sin embargo, como se ha expuesto en este capítulo, existen algunas rondas que no quieren poner a disposición de la Policía a un detenido por estar implicado en un delito. Por otra parte, Yépez (2007) señala que las rondas tienen un rol importante frente al abigeato, que realizan funciones de apoyo a la Policía y que deben poner a disposición de esta a los presuntos responsables de un delito. De igual manera, como se ha expuesto en esta investigación, existen algunas rondas en el distrito de Cajamarca que no están cumpliendo con poner a disposición de las autoridades competentes a un intervenido por un delito.

Basándonos en lo anteriormente planteado, concluimos que hay dos tipos de procedimientos operativos. En el primero, de casos leves o de faltas, las propias rondas realizan sus indagaciones e imponen su sanción, que sobre todo es de reparación y de no reincidencia en el caso suscitado. En el segundo, de casos graves o de delitos, algunas rondas, sobre todo las que han sido capacitadas y las que firmaron el Convenio con el MININTER en el 2007, realizan el arresto ciudadano de los intervenidos y se comunican con la Policía para que intervenga o lo traigan a la comisaría con el acta de arresto ciudadano. Sin embargo, existen algunas rondas que cuando tienen detenidos no llaman ni quieren poner a este a disposición de la Policía o de la Fiscalía. Es así que se han presentado roces con la Policía que acude a rescatar a estos detenidos. Asimismo, a partir de la justicia que realizan, algunas rondas emplean la “cadena roderil”, que consiste en trasladar a los detenidos de base en base y hacerlos trabajar, sometiéndolos a veces a castigos físicos con su “binza”¹⁹. Es por esto que se han establecido los procedimientos normados y los no normados según lo tratado en el marco normativo de esta investigación.

¹⁹ Es un instrumento defensivo y de castigo que emplean los ronderos, es confeccionado del órgano masculino del toro, el mismo que es trenzado y reforzado.

CAPÍTULO 3

LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL DISTRITO DE CAJAMARCA

“[...] donde hay rondas bien organizadas ya no hay delincuencia ni abigeato [...]” (seudónimo “Leonidas”, rondero).

En este capítulo se presentan, en primer lugar, las características de la política nacional de seguridad ciudadana porque es el marco en el que se inscribe la política de seguridad ciudadana que se analiza. Luego, se presentan los resultados de la investigación de campo sobre la política de seguridad ciudadana que el Frente Policial de Cajamarca elaboró, diseñó e implementó. De igual forma, se presentan los hallazgos sobre los planes y programas que las rondas campesinas desarrollaron en la política de seguridad ciudadana en las áreas rurales de Cajamarca. Al finalizar el capítulo se plantean las características de la política de seguridad ciudadana que la Policía y las rondas implementaron en Cajamarca.

3.1. Características de la política de seguridad ciudadana en el Perú

La PNP de acuerdo a la Constitución²⁰ y al mandato legal, participa y coordina la política de seguridad ciudadana del país a través de los lineamientos y de las políticas del Comando de la PNP y del Ministerio del Interior (MININTER). Asimismo, el Reglamento de SINASEC establece como un objetivo “Promover el diseño, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana”.²¹ De igual forma, se prescribe que las políticas de seguridad ciudadana contienen las estrategias, las actividades, los indicadores, los responsables y los estándares que se deben cumplir en los niveles nacional, regional y local.²² Por consiguiente, la

²⁰ Artículo 166 de la Constitución.- “La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno.[...] Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras”.

²¹ Artículo 5.- inciso “i” del Decreto Supremo 011-2014-IN.- Reglamento de la Ley del SNSC, Ley 27933.

²² Artículo 44.- Del Decreto Supremo 011-2014-IN.- Reglamento de la Ley del SNSC, Ley 27933.

PNP cuenta dentro de su estructura orgánica con la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana, la que se encarga de emitir los planes y programas a nivel nacional. Esta Dirección Ejecutiva tiene como principales funciones: “Dirigir el Sistema Policial de Participación y Seguridad Ciudadana, en el ámbito nacional” y la de ‘Planificar, organizar, dirigir y controlar las actividades y tareas de promoción de la participación de la población en seguridad ciudadana a nivel nacional” (Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana MOF, 2015: 12 y 18). Esta Dirección diseña las directivas, las políticas, los planes y los programas sobre participación y seguridad ciudadana que la PNP ejecutará a través de sus diferentes dependencias a nivel nacional.

Según lo tratado en el marco teórico y normativo, se analizarán las características de la política pública de seguridad ciudadana relacionadas con:

- Participación
- Coordinación
- Calidad
- Sostenibilidad
- Estabilidad
- Evaluabilidad
- Eficacia
- Integralidad
- Intergubernamental

Con relación a las características de la política de seguridad ciudadana en el país, en la parte que corresponde a la PNP, los “jefes policiales” y el “personal de comisarías” entrevistados coinciden en señalar que la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana es la que elabora y diseña las políticas, las directivas y los planes de seguridad ciudadana dentro de la PNP. Esta misma coordina a nivel nacional, con todas las regiones y Frentes Policiales, para que elaboren sus planes y programas de seguridad ciudadana. Así lo señala el oficial PNP “Nelson”: “[...] a través de la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana, que es el órgano rector hacia las diferentes Regiones y Frentes Policiales [...]”.

Sobre la base de estos lineamientos de política nacional, la OPC del Frente Policial Cajamarca diseñó los planes y programas que las comisarías ejecutaron.

Por otro lado, las rondas campesinas tienen una participación y coordinación muy importante en las zonas rurales de nuestro país en lo que se refiere a política de seguridad ciudadana. Como lo señalan los “integrantes de las rondas campesinas” entrevistados, las rondas nacieron en Chota, en el centro poblado de Cuyumalca a mediados de la década del setenta. Posteriormente se extendieron en diversas provincias de la región Cajamarca, y en la actualidad tienen presencia en varias regiones del país. De igual forma, las rondas campesinas participan, coordinan y mantienen relaciones intergubernamentales con los Gobiernos regionales y locales, para lo cual tienen un representante en los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana en todo el país.

Las rondas campesinas mantienen coordinaciones en forma interinstitucional con la PNP, el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Defensoría del Pueblo y otras instituciones comprometidas en la política de seguridad ciudadana del país. Las rondas brindan paz y seguridad en sus caseríos, centros poblados y comunidades por medio del servicio de ronda y a través de la resolución de conflictos. Esto guarda relación con la eficacia y calidad de las políticas de seguridad ciudadana. Asimismo, las rondas participan y coordinan en congresos a nivel nacional en los que analizan la problemática de la delincuencia y el trabajo de las rondas; es decir, realizan la evaluación de las políticas que vienen ejecutando.

La PNP, como institución tutelar del Estado encargada del orden interno, de la protección de las personas y de la comunidad, de la prevención, investigación y combate de la delincuencia, participa y coordina dentro de las políticas públicas de seguridad ciudadana con todos los actores componentes del SINASEC. Es decir, mantiene relaciones intergubernamentales (RIG) con los Gobiernos regionales y locales. Como sostiene Wright (1997), estas relaciones están dadas por los continuos contactos, reuniones, intercambios de información y acuerdos que se dan entre los funcionarios del Gobierno nacional, gobernadores regionales y alcaldes.

Dentro de las características y de los atributos de la política pública que Repetto (2004), Stein y otros (2006) y la CIDH (2009) plantean, está la

coordinación y la participación. La coordinación se refiere al accionar conjunto de los diversos sectores estatales a nivel nacional, regional y local, en la función que le corresponde a cada uno en las metas de la política de seguridad ciudadana propuestas. Por consiguiente, mientras mejores mecanismos de coordinación y participación se desarrollen, a nivel del CONASEC, del CORASEC, del COPROSEC y del CODISEC, mejores serán el diseño y la implementación de las políticas de seguridad ciudadana en nuestro país.

De igual forma, en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) 2013-2018, en el objetivo 4.1, relacionado con la participación de la población en acciones preventivas de seguridad ciudadana, en la actividad ocho se ha establecido como una actividad que las comisarías deben implementar los mecanismos de coordinación en forma permanente con las rondas campesinas (PNSC 2013: 126). Este Plan Nacional es el marco normativo específico de la política pública de seguridad ciudadana y de los mecanismos de coordinación de la Policía y de las rondas. Finalmente, se establece que la PNP y las rondas campesinas participan y coordinan dentro de la política de seguridad ciudadana de nuestro país con todos los actores involucrados en el SINASEC.

3.2. La Policía Nacional de Cajamarca: políticas en seguridad ciudadana

La PNP, dentro de su estructura orgánica, cuenta con el FRENPOL de Cajamarca, cuya organización y ámbito jurisdiccional se han mencionado en el capítulo 2 de esta tesis. El FRENPOL de Cajamarca, siguiendo los lineamientos del MININTER, del Comando de la PNP y de la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana de la PNP, elabora, diseña e implementa los planes y programas de seguridad ciudadana que va a ejecutar cada año. El FRENPOL de Cajamarca se encuentra a cargo de un oficial en la jerarquía de general, quien es asignado por un año y luego es cambiado de colocación. De igual forma, los oficiales en sus diversos grados son asignados por un año. Al respecto, la Ley de la Carrera y Situación del Personal de la PNP²³ establece como causales de asignación y reasignación para oficiales de armas que

²³ Artículo 30.- Inciso "g" de la Ley de la Carrera y Situación del Personal de la PNP (Decreto Legislativo 1149).

desempeñan el cargo de jefe de Unidad, comisarios o equivalentes de otras especialidades un mínimo de dos años consecutivos en el cargo. En el 2012, durante todo el año, se efectuó el cambio de tres jefes del Frente Policial, tal como lo menciona el jefe PNP “Juan” en la entrevista que se le hizo: “[...] en el año 2012 fui Jefe de la Dirección Territorial Policial de Cajamarca durante 6 meses aproximadamente [...]”.

Estos cambios en los cargos de jefe del Frente Policial,²⁴ de los comisarios, de los jefes de las OPC y de los jefes de Unidades traen problemas en la continuidad y sostenibilidad de los planes y programas de seguridad ciudadana que se ejecutan.

En cuanto a la política de seguridad ciudadana que corresponde a la Policía en el distrito de Cajamarca, el “personal de comisarías” y los “jefes policiales” entrevistados señalan que el FRENPOL de Cajamarca diseñó la política de seguridad ciudadana a través de la OPC del Frente. En esta oficina se elaboran y emiten los planes y programas que se dirigen a las comisarías para su ejecución, con los lineamientos que dicta el jefe del Frente Policial. Tal como lo señala el oficial PNP “Celso”:

[...] en Cajamarca a través de la Oficina Regional de Participación Ciudadana y de las Oficinas de Participación Ciudadana de las Comisarías, en este caso de la Segunda Comisaría, allí trabajan el Jefe de la Oficina y dos suboficiales promotores, se realizan capacitaciones y coordinaciones para realizar una serie de eventos y charlas dirigidas a las Juntas Vecinales, Rondas Urbanas y Rondas Campesinas [...]

Cabe señalar que el FRENPOL de Cajamarca realiza la parte operativa de luchar contra la delincuencia en sus diversas modalidades a través de planes y órdenes de operaciones que elabora el Estado Mayor de dicho Frente. Los departamentos especializados como Investigación Criminal, Antidrogas, Contra el Terrorismo y el Departamento de Protección de Robo de Vehículos, así como las comisarías y Unidades de Emergencia, son los encargados de ejecutar los planes y las órdenes mencionadas.

²⁴ Cabe señalar que hasta mediados del 2012 se denominaba Dirección Territorial Policial Cajamarca y que luego cambió por los problemas del conflicto minero Conga a Frente Policial Cajamarca.

Por otro lado, el FRENPOL de Cajamarca elabora, diseña e implementa planes y programas de seguridad ciudadana en lo que respecta a la parte preventiva y de participación ciudadana de la sociedad civil organizada. Estos planes y programas son elaborados a través de la OPC del Frente, teniendo como objetivo general el siguiente:

Ejecutar acciones de prevención, orientadas a fomentar la Participación Activa de la Población Urbano - Rural en su propia Seguridad, apoyando la labor Policial que se realiza en las dependencias policiales de la jurisdicción del FRENPOL-Cajamarca, contribuyendo a optimizar la Seguridad Ciudadana en base a Actividades, Programas y tareas en coordinación con el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, de acuerdo a disposiciones Superiores PNP (Plan de Trabajo de la OPC-FRENPOL Cajamarca 2015: 2).

Para ello organiza, implementa y capacita a las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana y a las rondas campesinas en aspectos preventivos relativos a su propia seguridad y a la de la población en general. De igual forma, a través de los comisarios y promotores de participación ciudadana, se llevan a cabo los programas de Policía Escolar, que consisten en formar y capacitar a los policías escolares en las instituciones educativas. El programa Vecino Vigilante —que consiste en capacitar a la población organizada en juntas vecinales, cuadras o barrios sobre aspectos preventivos relativos a su seguridad y modalidades delictivas que se vienen sucediendo— dicta charlas, a través de las Juntas Vecinales, de las rondas campesinas y de la sociedad civil organizada sobre pandillaje pernicioso, drogadicción, violencia familiar, accidentes de tránsito, robo de vehículos y otros temas relacionados para que actúen en fines preventivos.

Asimismo, el FRENPOL de Cajamarca participa en el COPROSEC y en el CORESEC de Cajamarca, y en los planes y programas que estos Comités elaboran como parte de la política de seguridad ciudadana, ejecutando las actividades y acciones que le competen.

Se ha llegado a establecer que el FRENPOL de Cajamarca realiza en dos partes la política de seguridad ciudadana que le compete. La primera parte, netamente operativa, que consiste en luchar contra la delincuencia en sus

diversas modalidades, la efectúa por intermedio de planes y órdenes de operaciones que elabora el Estado Mayor. Estos planes los ejecutan las unidades especializadas, de emergencia y las comisarías. La segunda parte, referida a la parte preventiva y a la participación ciudadana de la sociedad civil organizada, se realiza a través de los planes y programas que elabora la OPC del Frente Policial, y las ejecutan las comisarías. Dentro de la parte preventiva, son importantes la organización, implementación y capacitación de las Juntas Vecinales y de las rondas campesinas.

3.3. Las rondas campesinas en Cajamarca: políticas en seguridad ciudadana

Las rondas campesinas tienen presencia a nivel nacional en diversas regiones del país por los resultados obtenidos en cuanto a paz y seguridad en sus comunidades y caseríos. Asimismo, luego de varios años de lucha por las organizaciones ronderas, en el 2003 se dicta la Ley de Rondas Campesinas²⁵ (Ley 27908), en la que se reconoce su personalidad jurídica, así como sus derechos, deberes y funciones.

En relación con la política de seguridad ciudadana, en la parte que corresponde a las rondas campesinas en el distrito de Cajamarca, los ronderos entrevistados coinciden en sostener que elaboraron, diseñaron e implementaron sus planes para la seguridad ciudadana en Cajamarca según los estatutos y la Ley de Rondas, y que lo hicieron por medio de sus planes de trabajo, que ellos mismos elaboran y diseñan en los meses de noviembre y diciembre de cada año, para su implementación y ejecución correspondiente al año siguiente. Tal como lo señalan, respectivamente, los ronderos “Facundo” y “Leonidas”:

“[...] todos los fines de año hacemos una reunión general y preparamos el trabajo para el próximo año en la cual tomamos acuerdos que debemos hacer el próximo año [...]” (seudónimo “Facundo”, rondero).

²⁵ Artículo 1.- “Reconócese personalidad jurídica a las Rondas campesinas, como forma autónoma y democrática de organización comunal, [...] así como funciones relativas a la seguridad y a la paz comunal dentro de su ámbito territorial”.

“[...] las rondas campesinas tenemos nuestro Estatuto y nos regimos por el Estatuto y el Reglamento Interno de cada organización [...] cada Junta Directiva elabora su Plan de Trabajo que le corresponde a su gestión [...]” (seudónimo “Leonidas”, rondero).

Cada base rondera, ya sea a nivel de caserío, comunidad, centro poblado, distrito y provincia, se reúne en asamblea, en la que analizan las actividades que han ejecutado y el estado de la delincuencia, y con estas informaciones toman acuerdos y elaboran su Plan de Trabajo. En dicho documento detallan las actividades que realizarán al año siguiente, sobre todo reuniones de trabajo, “rondeo” (se dividen en grupos para rondar durante las noches en sus comunidades), trabajos comunales y capacitaciones. Como se mencionara en el capítulo 2 de esta tesis, las rondas campesinas son capacitadas por la PNP por medio de las OPC, por el Poder Judicial a través del Instituto de Interculturalidad, por el Ministerio Público, por la Defensoría del Pueblo y por los dirigentes ronderos. Algunas capacitaciones se llevan en sus caseríos y otras en la ciudad de Cajamarca, en donde tratan temas sobre delitos, faltas, ley de rondas, justicia comunal, arresto ciudadano, violencia familiar, modalidades delictivas y otros temas relacionados. Asimismo, algunas rondas se capacitan en asambleas y congresos que realizan.

Por otro lado, los resultados que han obtenido las rondas campesinas, como producto de las políticas que han ejecutado, ha sido minimizar la delincuencia; especialmente, el abigeato. Han administrado justicia comunal empleando el derecho consuetudinario (solucionan conflictos de amenazas, deudas, violencia familiar, agresiones, abigeato, hurtos, robos pequeños, etc.) y han buscado el desarrollo de sus comunidades (trabajos comunales: limpieza de caminos, canales de regadío, etc.). De igual forma, las rondas urbanas²⁶

²⁶ El 20 de noviembre de 2008, la Municipalidad Provincial de Cajamarca emitió la Ordenanza Municipal 229-CMPC, denominada “Ordenanza de Reconocimiento de las Rondas Urbanas de la Provincia de Cajamarca”. En el artículo primero de este dispositivo edil se establece “reconocer a las Rondas Urbanas de la Provincia de Cajamarca como organización autónoma, cuya función primordial es el resguardo de la seguridad ciudadana y la solución de conflictos de acuerdo a la normatividad nacional vigente y al Reglamento Único de Organizaciones Sociales de esta Municipalidad (Provincial de Cajamarca)”. Mediante el dictamen recaído en el Proyecto de Ley 409/2011-CR de fecha 4 de junio de 2012, en el que se propone la Ley de Rondas Urbanas, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas del Congreso de la República, luego de las consultas y deliberaciones, decide NO APROBAR el Proyecto de Ley antes indicado y lo remite al archivo.

han tenido buenos resultados en la ciudad de Cajamarca: han logrado disminuir las cantinas, los bares que existían en forma clandestina, los *night clubs* en donde se ejercía la prostitución y la trata de personas y venta de droga. Estos resultados que han obtenido las rondas, producto de las políticas que han ejecutado, son corroborados, respectivamente, por las versiones de los ronderos “Santos” y “Antonio”:

“[...] minimizar la delincuencia, era un problema grave especialmente el abigeato [...], pero no solo combatir la delincuencia y el abigeato, sino la administración de justicia en el campo y buscando siempre el desarrollo de nuestras comunidades [...]” (seudónimo “Santos”, rondero).

“[...] muy buenos, porque creo que el trabajo que hemos hecho como vecinos y como organización de rondas, se le ha dado duro a la delincuencia [...]” (seudónimo “Antonio”, rondero).

Las rondas campesinas no solo cumplen funciones de paz y seguridad en sus comunidades, sino que también participan en el desarrollo de su comunidad, como lo señala el rondero “Celestino”: “[...] no solamente las Rondas Campesinas trabajan lo que es seguridad, también en todo lo que es problemática en nuestra zona, en este caso por ejemplo: trabajos comunales, limpieza de caminos, todo lo que es necesario para el buen vivir normal [...]”.

Lo más grande que puede conseguir una organización de seguridad es la paz y tranquilidad de su población; muchas rondas campesinas lo han logrado, hecho que es corroborado por el rondero “Leonidas” y los demás “integrantes de las rondas campesinas” entrevistados: “[...] donde hay rondas bien organizadas ya no hay delincuencia ni abigeato”.

Del análisis realizado y según los hallazgos encontrados, se establece que las rondas campesinas en el distrito de Cajamarca, en el marco de la política de seguridad ciudadana, elaboran y ejecutan sus planes de trabajo por año según sus estatutos y las decisiones que toman en asamblea. Los integrantes de las bases ronderas se reúnen al finalizar el año, analizan sus casos y experiencias, y evalúan las actividades que han realizado. Asimismo, existe la percepción de que las acciones que han desarrollado las rondas

campesinas han sido positivas, que han logrado brindar paz y seguridad en sus caseríos, que han capturado a requisitorizados, abigeos y violadores sexuales, y que han recuperado especies robadas y otros. Lo expresado por el rondero “Leonidas”, citado líneas arriba, engloba el resultado del trabajo de las rondas cuando están bien orientadas y trabajan en la seguridad ciudadana.

3.4. Características de la política de seguridad ciudadana en Cajamarca

Estas características están relacionadas con la labor que realiza el Frente Policial en coordinación con las rondas campesinas en el ámbito de la política de seguridad ciudadana.

Con relación a las características de la política de seguridad ciudadana en Cajamarca, los “jefes policiales” y el “personal de comisarías” entrevistados refieren que la Policía tenía un trabajo iniciado con las rondas campesinas²⁷ y que este trabajo se continuó a través de la ejecución de programas de visitas, capacitación y trabajo conjunto de las OPC y las rondas. De igual manera, señalan que la política de seguridad ciudadana que la Policía de Cajamarca implementó con las rondas fue de acercamiento a través de capacitaciones, más aún con la entrada en vigencia del Código Procesal Penal. La Policía elaboró y diseñó capacitaciones con las rondas sobre violencia familiar, alcoholismo, drogadicción, seguridad ciudadana y la normatividad con la finalidad de que no comentan excesos en sus funciones. Tal como lo señala el oficial PNP “Ángel”: “[...] nos dimos cuenta que la primera política que teníamos que desarrollar, era vinculada a la capacitación de las Rondas campesinas, respecto a las normas legales que les ampara y a las actuales normas legales vigentes, para evitar que comentan ilícitos penales durante su ejecución de las labores que hacían de seguridad ciudadana [...]”.

Por otro lado, los policías entrevistados señalan que durante el 2012, en el contexto del conflicto minero Conga, se llevaron a cabo algunos planes con

²⁷ En el 2007 se firma el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el MININTER y las rondas campesinas de Cajamarca conforme a la Resolución Suprema 036-2007-PCM del 27 de febrero de 2007. En este se establece que “el objeto del Convenio es que las partes intervinientes sigan aunando esfuerzos para garantizar la Seguridad en el ámbito rural, procurando que sus intervenciones y resultados contra la delincuencia sirvan para fortalecer la paz y respeto por los derechos humanos”.

el Gobierno local a través del COPROSEC. Sin embargo, con el Gobierno regional no se pudo ejecutar ninguna política de seguridad ciudadana, pues el conflicto distrajo bastante la labor de la Policía en materia de seguridad ciudadana. Asimismo, el “jefe policial” con el seudónimo de “Tomás” ratifica la política de seguridad ciudadana de apoyo y acercamiento a las rondas debido a que realizan una gran labor en el campo, donde el Estado y la justicia no llegan: “[...] hemos tenido un acercamiento con las rondas campesinas, valorando el trabajo que realizan para mantener el orden público en sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo a lo que establece la Ley de Rondas Campesinas, en el cual la policía tiene que apoyar a las mismas en el ámbito de sus jurisdicciones [...]”.

Por otro lado, según Huber y Guerrero (2006), la relación de la Policía con las rondas depende de la actitud de los comisarios y jefes de la Policía para el acercamiento a través de visitas a sus comunidades, reuniones y capacitaciones. La mayoría de ronderos señalaron que ha existido un alejamiento en las coordinaciones en la política de seguridad ciudadana entre la Policía y las rondas. Refieren que la mayoría de jefes policiales —entre los que están incluidos los comisarios— no los apoyan en su labor, no los capacitan, no los visitan en sus comunidades y que, además, faltan canales de comunicación; es decir, falta coordinación y se encuentran excluidos de la labor con la Policía. Así lo expresa el rondero “Luciano”: “[...] nosotros nos encontramos excluidos de parte de las autoridades como es la Policía Nacional, la Fiscalía y el Poder Judicial [...]”.

De igual manera, los policías refieren que se han realizado diversas actividades y programas con las rondas que han permitido brindar mayor seguridad en las zonas rurales. Ha existido una política de acercamiento a las rondas a través de los comisarios, que ha permitido obtener información y realizar patrullaje nocturno. También señalan que las rondas implementaron planes para la seguridad ciudadana en Cajamarca siguiendo los planes de trabajo, estatutos y reglamentos que poseen. Tal como lo señala el oficial PNP “Isidro”: “[...] las rondas campesinas normalmente trabajan bajo sus estatutos que

ellos tienen, como la ley consuetudinaria que ellos lo consideran algo que es básico para el trabajo que realizan [...]”.

Las rondas campesinas que se encuentran bien organizadas y capacitadas cuentan con sus estatutos, reglamentos, padrón de ronderos, libros de actas, libros de denuncias y otros. Por consiguiente, estas rondas elaboran sus planes de trabajo para cada año según la problemática que tienen, y coordinan con la Policía lo relativo a patrullaje y operativos.

Sobre la labor que las rondas campesinas desarrollan en la política de seguridad ciudadana, los policías señalan que las rondas han tenido intervenciones de abigeos, violadores sexuales, requisitorios y otros. Un ejemplo claro, para otro contexto y momento histórico, es que en la provincia de Chota en donde estaban bien organizadas las rondas no llegó el terrorismo. Estos hechos los corroboran, respectivamente, las versiones de “Nicanor”, suboficial PNP, y “Víctor”, oficial PNP.

[...] es conseguir minimizar los delitos y faltas en su jurisdicción, y conseguir una paz social, siempre en coordinación con la PNP [...] (seudónimo “Nicanor”, suboficial PNP).

[...] nos han apoyado a ubicar a personas que se encuentran requisitorias [...] (seudónimo “Víctor”, oficial PNP).

Asimismo, los policías señalan que se han realizado operativos conjuntos con buenos resultados; la información que proporcionan los integrantes de las rondas es muy valiosa para el trabajo de la Policía en cuanto a capturas y recuperación de especies hurtadas. Así lo señalan, respectivamente, la suboficial PNP “Laura” y el rondero “Santos”.

[...] los resultados son muy positivos, no en todas las rondas, pero con algunas que si hemos tenido capturas [...] (seudónimo “Laura”, suboficial PNP).

[...] combaten juntos la delincuencia y para ello se hace necesario las capacitaciones y salen entre las diferentes bases de las rondas campesinas y se hace el trabajo conjunto [...] (seudónimo “Santos”, rondero).

Los resultados que tienen las rondas en la labor que realizan dentro de la política de seguridad ciudadana han sido positivos; proporcionan mayor seguridad y tranquilidad en sus comunidades y caseríos. Cuando han existido coordinaciones de las rondas con la Policía para realizar operativos y patrullajes en las zonas rurales, se han obtenido capturas de personas al margen de la ley y recuperación de especies robadas.

La Policía y las rondas tienen un trabajo de coordinación de varios años; lo que falta es una política pública de seguridad ciudadana que se relacione con el atributo de sostenibilidad que plantea Repetto (2004), en el que las acciones que realiza el Estado por intermedio de las políticas públicas deben perdurar en el tiempo hasta conseguir los resultados que se han propuesto. Asimismo, lo expuesto guarda relación con la característica de estabilidad de la política pública que plantean Stein y otros (2006), en la que las políticas públicas se ejecutan para que perduren en el tiempo y no sean cambiadas por decisiones imprevistas de los Gobiernos de turno.

En cuanto a las políticas y a los planes que ha emitido el COPROSEC de Cajamarca, los “integrantes de las rondas campesinas” señalan que no han sido integrales, eficaces y de calidad debido a que no todas las organizaciones ronderas participan de dicho Comité y los acuerdos que se adoptan quedan en papeles y no se ejecutan. Como plantea Repetto (2004), los atributos de la política pública en su relación con la capacidad del Estado deben ser elaborados, diseñados e implementados con mucha calidad y eficacia. Estas características no se cumplieron en su real dimensión; ya que si bien es cierto que se realizaron los planes, estos no se ejecutaron; solo quedaron en acuerdos. Asimismo, la CIDH (2009) y el PNSC 2013-2108 sostienen que las políticas de seguridad ciudadana deben ser integrales. En el COPROSEC no todas las organizaciones ronderas participan, ni mucho menos tienen una representación única. La organización ronderil que más participa es la Central Única de Rondas Campesinas. La Federación de Rondas Campesinas no participa. Y las rondas urbanas participaron al comienzo como invitadas, pero han dejado de asistir porque los acuerdos que se adoptan no se cumplen. Así lo señala el rondero “Melanio”:

[...] si me han invitado a esas reuniones, pero sin embargo, yo si he tenido un descontento, porque todas las propuestas que nosotros llevamos y ellos a veces también proponían en muchos casos, ninguno se ha llevado a la práctica, solo simplemente se tomaba acuerdos, se llenaba papeles, no había acciones; por esa razón, este año he dejado de asistir al COPROSEC y hemos seguido trabajando como ronda que son los mejores resultados que nos han dado [...]

Por otro lado, en cuanto a las políticas y a los planes que emitió el COPROSEC, los “jefes policiales” y el “personal de comisarías” entrevistados indican que la Policía ha participado en dicho comité, en el que ha habido una apertura; y en el que algunas bases de rondas que participaron expusieron su problemática. Refieren que ha existido mayor participación de la Central Única de Rondas y de las Rondas Urbanas (al comienzo; luego se retiraron), y que las Federaciones de Rondas no han asistido. Se ha reiterado lo sostenido por los ronderos: que los planes locales emitidos por el COPROSEC en algunos casos son muy teóricos y que no se llevan a la práctica. En el 2012 no hubo participación de las rondas campesinas en el COPROSEC por los problemas del conflicto minero Conga. Asimismo, los “expertos en el tema” entrevistados señalan que a nivel de COPROSEC ha existido una mayor participación de las rondas, pero que a nivel de política y planes no se ha delimitado su labor.

[...] el Comité Provincial de Seguridad Ciudadana les ha invitado en varias oportunidades a las Rondas campesinas, sin embargo, el Comité de Seguridad Ciudadana se está convirtiendo en una suerte de ente burocrático, porque no tiene la capacidad de implementar adecuadamente los acuerdos que adopta dentro del Comité de Seguridad Ciudadana, en esa medida las Rondas campesinas no tienen muchas expectativas sobre la labor que pueda realizar este Comité Provincial de Seguridad Ciudadana [...] (seudónimo “Teófilo”, experto).

El experto “Teófilo” coincide con la mayoría de “integrantes de las rondas campesinas” y con el rondero “Melanio” en que los acuerdos que se adoptan en el COPROSEC quedan en papeles y no se implementan.

Por otro lado, en relación con las características de participación, coordinación, calidad y eficacia de la política de seguridad ciudadana que las rondas ejecutan con la población en sus caseríos, los ronderos refieren que la

participación de la población en los caseríos o comunidades, frente a la labor que desarrollaron las rondas, es de apoyo, de gran aceptación, de reconocimiento, pues creen en las rondas, participan en rondar por grupos durante las noches y coordinan la labor que desarrollan. Como sostienen Stein y otros (2006), Lahera (2004) y la CIDH (2009), las políticas públicas tienen características que tienen que ser coordinadas, de calidad, eficaces y de participación. La labor que desarrollan las rondas son coordinadas con la población de sus caseríos en las asambleas que tienen; los pobladores participan en velar por su propia seguridad a través de las rondas nocturnas que efectúan. Tal como lo señala el rondero “Facundo”: “[...] porque los vecinos más creen en las rondas, que en la policía, porque la policía no aparece [...]”.

Asimismo, sobre las características de participación, coordinación, calidad y eficacia de la política de seguridad ciudadana, los “jefe policiales” y el “personal de comisarías” entrevistados reiteran lo sostenido por los ronderos, que la mayor parte de la población participa en la labor de las rondas en sus comunidades y caseríos. Existe una aceptación de las rondas que realizan labores de seguridad ciudadana, mas no de las rondas que se han politizado y que solo realizan movilizaciones. La población de los caseríos participa y reconoce el trabajo de las rondas: “[...] su participación es muy activa, la población confía mucho en ellos” (seudónimo “Juan”, jefe PNP). Ello es así porque intervienen a su manera en forma directa, sin mucho protocolo y eso le gusta a la gente. También, la población considera que las “rondas campesinas son más efectivas que las autoridades formales” (seudónimo “Celso”, oficial PNP); esto debido a que no tienen tantos procedimientos y formalidades como la justicia ordinaria. Lo señalado se relaciona con lo que plantea Lahera (2004) que la proximidad entre las autoridades y la población de las comunidades origina una mejor capacidad de respuesta de los servicios que brindan. Es decir, existe una relación directa de las rondas con la población en las labores de seguridad ciudadana que desarrollan. De igual forma, las rondas tienen una buena aceptación de sus comunidades, se complican cuando estas se politizan como lo ratifica el suboficial PNP “Raúl”: “[...] en la mayoría apoya, pero hay un

cierto porcentaje, que por situaciones de política u otras necesidades no participan, pero en gran porcentaje si lo realizan [...]”.

Por otra parte, Muñoz y Acevedo (2007) refieren que las rondas en las provincias de Cajamarca, Chota, San Marcos y otras zonas de la región gozan de una aceptación popular en las zonas rurales, frente a la desconfianza de la población hacia las autoridades de la justicia ordinaria. Esto coincide con los hallazgos de esta investigación, los que se relacionan con la gran participación y coordinación que existe en las comunidades frente a la labor que desarrollan las rondas.

Por otra parte, en relación con las características de integralidad y coordinación, los ronderos entrevistados indican que no ha existido una política integral de seguridad ciudadana en Cajamarca durante el periodo 2012-2014. Han existido intentos, esfuerzos, pero falta para hablar de una política integral. Ha hecho falta un trabajo más integrado y coordinado con el Gobierno regional, la Municipalidad Provincial de Cajamarca y el Ministerio Público.

Asimismo, continuando con el análisis de las características de integralidad y coordinación de las políticas públicas de seguridad ciudadana en Cajamarca, los policías entrevistados señalan que no se dio una política integral de seguridad ciudadana en Cajamarca en el periodo de estudio. Se realizaron trabajos con la Fiscalía, con el Poder Judicial y con la municipalidad; a nivel de COPROSEC, con algunas organizaciones de rondas y juntas vecinales; pero faltaron políticas más articuladas. Como señala Wright (1997), refiriéndose a las relaciones intergubernamentales, tiene que haber interrelaciones constantes entre los funcionarios de los diversos niveles de gobierno. En el caso de estudio ha faltado mayor coordinación entre las autoridades comprometidas en la política de seguridad ciudadana en Cajamarca; el Gobierno regional casi no mantuvo relaciones intergubernamentales con el Gobierno local y las instituciones estatales. De igual forma, la CIDH (2009) y el PNSC 2013-2015 sostienen que las políticas de seguridad ciudadana deben ser integrales, participativas, intersectoriales e intergubernamentales. Como han señalado todos los actores entrevistados, han existido intentos, esfuerzos por parte de un sector de las rondas, de la

Policía, de la Fiscalía, del Poder Judicial y de la Municipalidad de Cajamarca, pero ha faltado la participación más efectiva del resto de autoridades comprometidas en esta política de seguridad ciudadana.

A partir del análisis realizado y de los hallazgos encontrados, se establece que la política de seguridad ciudadana que la Policía implementó con las rondas ha sido de acercamiento y de coordinación a través de capacitaciones, reuniones de trabajo, algunos patrullajes y operativos conjuntos, informaciones, respuesta de auxilio rápido y otros. Sin embargo, esta política de seguridad ciudadana de acercamiento y coordinación con las rondas no se dio con la mayoría de organizaciones de rondas que existen en Cajamarca. Como lo ratifican la mayoría de ronderos entrevistados en esta investigación, la Policía no ha llegado a la mayor parte de las bases ronderas del distrito de Cajamarca. Este hallazgo es importante para que la Policía Nacional de Cajamarca, rediseñe sus planes y programas en el marco de la política de seguridad ciudadana y llegue a todas las organizaciones ronderas existentes.

De igual forma, se determina que las características de la política de seguridad ciudadana en Cajamarca, sobre los planes que elaboró el COPROSEC, sobre los atributos de coordinación, calidad y eficacia, como lo señala Repetto (2004), casi no se han producido debido a que los planes y acuerdos que adoptaron quedaron en papeles y no se ejecutaron.

Asimismo, se ha establecido que en el 2012, la participación de las rondas campesinas en el COPROSEC fue muy limitada debido a los problemas del conflicto minero Conga.

Por otro lado, conforme a las características de coordinación y participación que señalan Repetto (2004), Stein y otros (2006), Lahera (2004) y la CIDH (2009), la labor de la población en los caseríos o comunidades, frente a la labor que desarrollaron las rondas, es de apoyo, de gran aceptación, de reconocimiento; creen en las rondas, participan y coordinan en la labor que desarrollan. Es necesario establecer la salvedad de que este reconocimiento, esta legitimidad y esta aceptación que tienen las rondas frente a su comunidad, es de las rondas que realizan labores de seguridad ciudadana y de justicia

comunal, mas no de las rondas que se han politizado y solo realizan movilizaciones.

De la misma manera, sobre las características que han de tener las políticas de seguridad ciudadana, que han de ser integrales, participativas, intersectoriales e intergubernamentales que plantean Wright (1997), CIDH (2009) y el PNSC (2013), se establece que ha faltado mayor coordinación entre las autoridades comprometidas en la política de seguridad ciudadana en Cajamarca; el Gobierno regional casi no mantuvo relaciones intergubernamentales con el Gobierno local y las instituciones estatales. Se ha encontrado como hallazgo que no ha existido una política integral multisectorial de seguridad ciudadana en Cajamarca y que está en proceso de implementación. Se han realizado esfuerzos por parte de un sector de las rondas, de la PNP a través de las OPC, de la Fiscalía mediante las Fiscalías de Prevención del Delito, del Poder Judicial a través del Instituto de Justicia Intercultural y de la municipalidad por medio del COPROSEC.

CAPÍTULO 4

LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y LAS RONDAS CAMPESINAS EN EL DISTRITO DE CAJAMARCA

[...] lo que se requiere es tener dedicación, que el personal policial que trabaja en las áreas de participación ciudadana, sea el adecuado, tener paciencia, para que ellos con constantes capacitaciones puedan entender el rol que nosotros desempeñamos como operadores de justicia, tanto la Policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial; ellos son nuestros ojos y oídos de un hecho de trascendencia que se suceda en su jurisdicción [...] (seudónimo “Víctor”, oficial PNP).

En este capítulo se presentan los mecanismos de coordinación que se desarrollaron entre la PNP y las rondas campesinas en las acciones de prevención, información, capacitación, proyección social, operativos, patrullajes y respuesta de auxilio rápido. De igual forma, se analizan los problemas que se presentaron en la labor conjunta de ambos actores, así como las causas y las consecuencias de estos problemas. Se concluye con los tipos de coordinación interinstitucional e intrainstitucional que se desarrollaron.

4.1. La Policía Nacional del Perú y las rondas campesinas: mecanismos de coordinación

La Ley SINASEC²⁸ establece como uno de los objetivos del sistema la coordinación entre las instituciones públicas, en las que se encuentra la Policía Nacional y la sociedad civil de la que forman parte las rondas campesinas. Por consiguiente, la coordinación de la Policía y las rondas en las áreas rurales en el ámbito de la política de seguridad ciudadana es clave para garantizar la paz y seguridad en los caseríos y comunidades. De igual manera, el Reglamento

²⁸ “Artículo 3 de la Ley del SINASEC (Ley 27933).- Son objetivos SINASEC, los siguientes: b) Promover y coordinar eficazmente la participación de las diferentes instituciones públicas, privadas y sociedad civil en materia de seguridad ciudadana y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social”.

de la Ley SINASEC²⁹ prescribe que se debe fomentar la participación de la población en acciones de prevención, siendo prioritario la coordinación y el trabajo conjunto con las rondas en las zonas rurales. Asimismo, este dispositivo legal³⁰ señala que el SINASEC debe promover la participación de las rondas campesinas en apoyo y colaboración con la PNP en el marco de las atribuciones de la política de seguridad ciudadana.

De acuerdo con las funciones policiales y los estudios de Díaz (2007) sobre la participación vecinal, los mecanismos de coordinación que se han identificado son los siguientes:

- a) **Mecanismos de coordinación en acciones preventivas.** Consistieron en reuniones de trabajo y visitas a los caseríos por parte de los promotores y de los comisarios. Tal como lo señala la rondera “María”: “[...] trabajamos en coordinación con las OPC del Frente Policial y de las Comisarías [...]”.

Sin embargo, estos mecanismos se han desarrollado con parte de las bases ronderas de la Central Única de Rondas y con algunas rondas urbanas, pero no se produjeron con las Federaciones de Rondas. Esto ha originado que no existan coordinaciones con todas las organizaciones ronderas y que se agudice el divisionismo de las rondas en Cajamarca.

- b) **Mecanismos de coordinación en acciones de capacitaciones.** Según el personal policial y algunos ronderos, sí se han realizado talleres de capacitación, se ha elaborado un cronograma de visitas a las comunidades para capacitaciones sobre seguridad ciudadana, ley de

²⁹ Artículo 37.- Participación ciudadana.- Del Reglamento Ley SINASEC (Decreto Supremo 011-2014-IN).- “Las entidades que conforman el SINASEC deben promover la activa participación de la población en acciones de prevención de la violencia y de los delitos, faltas y contravenciones. Para ello, deben promover, esencialmente: b. La coordinación y el trabajo conjunto con las rondas campesinas en el ámbito rural”.

³⁰ Artículo 43.- “El SINASEC promueve la participación activa, en las acciones de prevención de la violencia y el delito, de las comunidades campesinas, rondas campesinas, rondas comunales, comunidades nativas, comités de autodefensa, [...] quienes deberán brindar apoyo y colaboración a la Policía Nacional del Perú en el marco de sus atribuciones, de acuerdo al presente Reglamento y a las normas que los regulan”.

rondas, violencia juvenil, arresto ciudadano y afines. Así lo señalan, respectivamente, el oficial PNP “Celso” y el rondero “Santos”.

[...] a través de charlas y visitas que se han realizado periódicamente a las diferentes bases ronderiles, para capacitar a cada uno de los integrantes [...] (seudónimo “Celso”, oficial PNP).

[...] la policía ha ido y nos ha informado que es un delito y que es una falta, también se han hechos las capacitaciones y prácticamente se ha llegado a la población [...] (seudónimo “Santos”, rondero).

Sin embargo, la mayoría de “integrantes de las rondas campesinas” entrevistados señalan que las capacitaciones con la Policía han existido muy poco, y en algunos casos no se han producido. Así lo señalan, respectivamente, el rondero “Facundo” y el rondero “Leonidas”:

[...] habido muy poco, capacitación esporádica, talvez una vez al año y eso talvez, ha sido muy lejos, muy lejos [...] (seudónimo “Facundo”, rondero).

[...] no hay esos mecanismos, eso es lo que falta, es importante eso, un poco más de acercamiento con las Rondas campesinas es necesario, falta esa coordinación, porque se está haciendo con el Poder Judicial, con la policía falta un poco más de coordinación [...] (seudónimo “Leonidas”, rondero).

Al analizar ambas versiones aparentemente contradictorias, se establece que se realizaron capacitaciones con un sector de las bases ronderas de la Central Única de Rondas, mas no con el resto de organizaciones de rondas que existen en Cajamarca. Esto debido a que las Federaciones de Rondas no participan por motivos políticos partidarios de sus dirigentes, por los problemas de los conflictos mineros en los que se producen enfrentamientos con la Policía y otros motivos que se detallarán más adelante.

- c) Mecanismos de coordinación en acciones de información.** Consistieron en que los integrantes de las rondas brindaron informaciones a la Policía sobre personas y lugares de actividades ilícitas, lo que permitió capturar a

delincuentes y recuperar especies robadas. Las rondas son los ojos y oídos de la Policía en las zonas rurales; de allí la importancia de los mecanismos de coordinación. Estos mecanismos se han producido con un sector de las rondas campesinas y las rondas urbanas, que brindaron información por teléfono celular y por medio del Puesto de Auxilio Rápido (PAR) de Porcón que permitió capturas importantes.

d) Mecanismos de coordinación en proyección social. Consistieron en acciones cívicas que se realizaron en comunidades pobres, pero fueron esporádicas. Se desarrollaron a través de atención médica, peluquería, entrega de juguetes, campeonatos y otros. En los meses de diciembre se brindaron chocolatadas y entrega de regalos a los menores de las comunidades campesinas.

e) Mecanismos de coordinación en operativos. Las comisarías de Cajamarca efectuaron operativos conjuntos nocturnos durante los fines de semana y obtuvieron resultados positivos en la captura de requisitoriados y en la recuperación de especies robadas. Tal como lo señala el oficial PNP “Ángel”: “[...] nosotros hemos hecho operativos programados mixtos con ellos, pero por la distancia eran semanales o quincenales, a veces hasta mensuales [...]”.

Sin embargo, estos operativos se llevaron a cabo con un sector de las rondas y no fueron constantes. Como lo señala el mismo oficial PNP “Ángel”: “[...] se han producido en forma quincenal, mensual y con algunas bases ronderas [...]”.

f) Mecanismos de coordinación en patrullaje. La mayoría de los ronderos entrevistados indicaron que estos mecanismos fueron escasos y que no fueron constantes, y que en algunos casos no se presentaron. Tal como lo señala el rondero “Luciano”: “[...] los patrullajes conjuntos tampoco se dieron, cada uno lo hace por su lado”. Sin embargo, los policías y algunos ronderos entrevistados señalaron que por medio de las comisarías se han

efectuado patrullajes a pie y en vehículo; sobre todo los fines de semana. Al analizar ambas posiciones se concluye que estos mecanismos de patrullaje sí se produjeron; pero que, por la distancia, fueron esporádicos y solo se dieron con un sector de las rondas de Cajamarca.

- g) Mecanismos de coordinación en respuesta de auxilio rápido.** Los policías entrevistados señalan que se ha brindado este mecanismo a través de los Puestos de Auxilio Rápido (PAR) de Porcón y Mollepampa, de las unidades móviles de Radio Patrulla y de la comisaría más cercana. Por otro lado, los “integrantes de las rondas campesinas” señalan que sí se han dado estos mecanismos en respuesta de auxilio, pero que en algunos casos han demorado en llegar. Tal como lo ratifica el rondero “Facundo”: “[...] acuden pero después de mucho tiempo [...], por eso la gente más cree en las rondas porque las rondas acuden al instante [...]”.

En general, se aprecia que estos mecanismos de coordinación se han efectuado con una parte de la Central Única de Rondas y con algunas bases de las rondas urbanas, pero que ni con las Federaciones ni con otros sectores de las rondas que existen en Cajamarca ha habido coordinación. Este hallazgo guarda relación con lo establecido en el capítulo 3³¹ relacionado con la política de seguridad ciudadana de acercamiento y trabajo con las rondas: no se ha producido acercamiento con la mayoría de organizaciones de rondas que existen en Cajamarca.

En los operativos conjuntos de la Policía y de las rondas se ha logrado capturar a abigeos, violadores sexuales y requisitorizados desarticulando bandas organizadas. Este es un hallazgo clave en la lucha contra la delincuencia. Cuando se producen los mecanismos de coordinación en operativos con las rondas se obtienen buenos resultados debido a que manejan buena información en cuanto a lugares y personas que se encuentran al margen de la ley.

³¹ Subcapítulo 3.2: La Policía Nacional de Cajamarca: políticas en seguridad ciudadana.

Se establece que en los mecanismos de coordinación que se desarrollaron por parte de la Policía y algunas bases de las rondas campesinas las interacciones no fueron constantes. Estos hallazgos no cumplen con una de las características que plantea Wright (1997) en las relaciones intergubernamentales que son las “interacciones constantes” que tienen que producirse entre los funcionarios y la sociedad civil organizada, como son las rondas campesinas.

Por otro lado, señalan todos los actores entrevistados que en el 2012, sobre todo en el primer semestre, casi no se dieron estos mecanismos de coordinación debido a la coyuntura del conflicto minero Conga. Identificados los mecanismos de coordinación y cómo se produjeron, nos hacemos las siguientes preguntas: ¿Por qué los mecanismos de coordinación no se dieron con todas las organizaciones ronderas de Cajamarca? ¿Qué problemas se presentaron en estos mecanismos de coordinación? A estas preguntas daremos respuesta en el siguiente subcapítulo.

4.2 La Policía Nacional del Perú y las rondas campesinas: problemas, causas y consecuencias en los mecanismos de coordinación

Según Kaufmann (1996), una definición simple de problema es cuando una persona se enfrenta a una dificultad; sin embargo, esta definición es muy simple debido a que “[...] en la definición de problema cabe incidir en la capacidad creativa que compara una realidad existente con una realidad ideal e imaginada [...]. Una definición satisfactoria del proceso de resolución de problemas es el estado de discrepancia entre una situación existente y un estado de cosas deseado” (Kaufmann 1996: 202). Asimismo, Molina plantea: “[...] una vez identificado el problema, resulta necesario delimitar su ámbito y entender sus causalidades, ya que éstas definirán las acciones a seguir” (2000: 5). En este subcapítulo se analizan los problemas que se han presentado en los mecanismos de coordinación entre la Policía y las rondas en el lugar de estudio. Luego, se establecen las causas que originan estos problemas, delimitando por cada actor comprometido, y se concluye con las consecuencias que produjeron en la política de seguridad ciudadana en Cajamarca.

Por otro lado, Pereyra plantea que los problemas públicos “son modos compartidos de definir una situación o un estado de cosas como algo problemático que requiere una solución” (2013: 283). Como se apreciará más adelante, los problemas presentados en los mecanismos de coordinación se atribuyen a los funcionarios policiales y a los dirigentes de las rondas. Su estudio aporta para rediseñar las acciones de los mecanismos de coordinación en el ámbito de la política de seguridad ciudadana en el distrito de Cajamarca.

4.2.1. Los problemas en los mecanismos de coordinación

En los problemas que se presentaron en la labor conjunta con la Policía, los “integrantes de las rondas campesinas” entrevistados señalan que existen algunos jefes policiales, comisarios y personal policial que no apoyan el trabajo de las rondas. Es decir, estos funcionarios policiales son indiferentes y no participan en los mecanismos de coordinación en las acciones de reuniones de trabajo, de capacitaciones, de patrullaje y de visita a las comunidades, de operativos, de acciones de respuesta de auxilio rápido y otros. Esto se debe al desconocimiento de la labor de las rondas y de los mecanismos de coordinación que están prescritos en la normatividad y en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, en el que se establece “implementar, a través de las comisarías, mecanismos de coordinación permanente con las juntas vecinales, asociaciones, clubes, rondas campesinas y otras organizaciones sociales de base para la prevención y la convivencia pacífica” (PNSC 2013: 126). Ya antes, Huber y Guerrero (2006) establecieron que la relación de la Policía con las rondas depende de la actitud de los comisarios y jefes de la policía para el acercamiento a través de visitas a sus comunidades, reuniones y capacitaciones.

Por otra parte, los ronderos señalan que se han producido algunos enfrentamientos entre ronderos y policías por la entrega de un delincuente intervenido; esto debido a que los ronderos quieren investigar y aplicar su cadena ronderil (que consiste en trasladarlos de base en base rondera durante 10 a 15 días y someterlos a castigos físicos). Algunos ronderos señalan que la

Policía no los deja investigar ni aplicar “la justicia comunal o justicia rondera”; pues, cuando intervienen a una persona por un hecho delictivo, inmediatamente aparece la Policía y se lleva al intervenido. Además, los ronderos refieren que cuando entregan a la Policía a una persona intervenida por haber cometido un delito, luego lo ven libre y desconocen su situación. Esto genera problemas y desconfianza al interior de la ronda. Estos problemas guardan relación con los estudios de Yrigoyen (2004), quien plantea que la coordinación no establece una relación de subordinación o control; sino, por el contrario, debe establecer reglas claras en las relaciones de cooperación y apoyo mutuo entre ambos actores. Estos problemas son corroborados, respectivamente, por los ronderos “Santos” y “Antonio”:

[...] hay algunos jefes que en verdad quieren el trabajo conjunto con las rondas campesinas y otros que no les interesa, o por último hasta discriminan a la organización [...] (seudónimo “Santos”, rondero).

[...] anteriormente todo este tiempo los jefes, los encargados, el General, el Jefe de Región acá, nos han desconocido como rondas [...], teníamos que enfrentarnos ronderos con policías tras de un delincuente [...] (seudónimo “Antonio”, rondero).

De igual manera, estos problemas los reitera el rondero “Luciano” en el sentido de que los jefes policiales y comisarios no coordinan: “[...] ellos tienen una percepción como si fuéramos sus enemigos, yo quisiera decir que no somos sus enemigos, más bien somos sus aliados para trabajar juntos por la seguridad ciudadana [...]”.

Por otro lado, los problemas que se presentaron en la labor conjunta con la rondas, los “jefes policiales” y el “personal de comisarías” refieren que los problemas que se han presentado son por el sector de las rondas que se encuentran politizadas; algunas rondas como las Federaciones de Rondas no quieren trabajar con la Policía por intereses políticos partidarios. Asimismo, descuidan su labor de rondas en la seguridad ciudadana por realizar movilizaciones y acciones de protesta. La posición política de dirigentes ronderos y la protesta minera han presentado enfrentamientos con la Policía en conflictos como Conga y otros.

Por otra parte, los policías entrevistados señalan que otro de los problemas presentados es la falta de confianza en la policía y en la justicia ordinaria. Existen muchos procedimientos y formalidades que hacen que la justicia ordinaria sea lenta. Faltan más canales de información y comunicación con las bases ronderas sobre los procesos que se siguen a las personas que ellos han intervenido y de las sentencias que se imponen. Tal como lo señalan, respectivamente, los jefes PNP “Gabriel” y “Tomás”.

[...] falta de entendimiento en el sentido de que ellos se sentían muy afectados, con poca reacción policial, ellos quieren una justicia de acción y reacción, en términos legales no se pueden actuar así [...] (seudónimo “Gabriel”, jefe PNP)

[...] con las que hemos tenido problemas es con aquellas que tienen una orientación política, por que aprovechan esta organización para fines políticos y las emplean en sus movilizaciones [...] (seudónimo “Tomás”, jefe PNP).

De igual forma, los policías señalan que los problemas que se han presentado son más con las Rondas de la Federación, las que desconocen sus funciones, no participan en las capacitaciones y no trabajan en forma coordinada con la Policía. Asimismo, sostienen que se capacitan solo los dirigentes y que falta capacitar a los integrantes de las bases ronderas, con quienes más se presentan los problemas de roces y enfrentamientos por la entrega de un detenido. Este hallazgo es importante para superar los problemas de roces y enfrentamientos entre ambos actores por la entrega de un intervenido. Es necesario que se realicen capacitaciones en los mismos lugares de las bases ronderas a los integrantes de las rondas.

Asimismo, se han presentado problemas por el divisionismo de las rondas, que se encuentran fraccionadas en la Central Única de Rondas, en las Federaciones de Rondas y en las Rondas Urbanas. Esto genera problemas en los mecanismos de coordinación. También se hallaron problemas por la negativa a entregar a los detenidos por sus costumbres. Una práctica común de algunas rondas campesinas es infringir castigos físicos, aduciendo que la Policía le va a dar libertad a los detenidos. Por este motivo se han presentado

roces y enfrentamientos entre la Policía y los ronderos. Tal como lo señalan, respectivamente, el jefe PNP “Juan” y el oficial PNP “Isidro”:

[...] cuando ellos a alguien capturaban eran renuentes a ponerlos a disposición de la policía y es más había posiciones encontradas cuando nosotros nos acercábamos a que nos entreguen el intervenido [...] (seudónimo “Juan”, jefe PNP).

[...] negativa a entregar los delincuentes a la Comisaría cuando le capturan y muchas veces cuando la policía va no con el afán de generar un enfrentamiento, sino con el afán de que se siga el procedimiento de ley, ellos se muestran renuentes, básicamente por la desconfianza que existe [...] (seudónimo “Isidro”, oficial PNP).

En este caso se presentan problemas por excesos en sus funciones por parte de las rondas, ya que frente a un delito el detenido debe ser puesto a disposición de la Policía para que juntamente con el fiscal realicen las investigaciones de ley, pero ellos son renuentes a entregar a los detenidos. Sobre este punto, Muñoz y Acevedo (2007) señalan que los conflictos específicos entre ronderos y operadores estatales en torno a la intervención de las rondas campesinas que ellos investigaron guardan relación con los hallazgos de los roces y enfrentamientos que se producen por la detención de una persona por parte de las rondas y que son renuentes a entregarlo. Asimismo, en los estudios realizados por estos autores en la provincia de Chota y San Marcos, se encontraron excesos en las funciones de algunas rondas al impedir el cumplimiento de ejecutorias judiciales o diligencias de investigación.

Por otra parte, los problemas que se presentaron en la labor conjunta de la Policía y las rondas, según los expertos “Eugenio” y “Juana” fueron:

[...] en un primer momento los problemas que se presentaron, es el tema de la desconfianza, y el otro problema es cuando el Comisario de una determinada comunidad o el que estuvo involucrado en el tema, se está empoderando del tema, ya está teniendo la confianza de las rondas y el siguiente año lo cambian [...] (seudónimo “Eugenio”, experto).

[...] en algunas ocasiones, he podido ver, la falta de algunos efectivos de desconocer la interculturalidad en la intervención, lo otro es la resistencia

del rondero de entregarle a la policía el delincuente [...] (seudónimo “Juana”, experta).

Se han presentado cambios de comisarios y de promotores que se encuentran empoderados en el trabajo con las rondas y que son reasignados, lo que problemas en la continuidad de las actividades que venían ejecutando en el ámbito de la política de seguridad ciudadana.

A continuación se presenta una tabla resumen de los problemas presentados.

Tabla N.º 5
Problemas de los mecanismos de coordinación entre la PNP y las rondas campesinas en el distrito de Cajamarca, periodo 2012-2014

| Problemas atribuidos a la Policía | Problemas atribuidos a las rondas |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Algunos jefes policiales, comisarios y personal policial no apoyan el trabajo de las rondas - Enfrentamientos entre ronderos y policías por la entrega de un delincuente intervenido por las rondas; refieren que la Policía no los deja investigar - Los ronderos entregan a la Policía a una persona intervenida por haber cometido un delito; luego lo ven libre y desconocen su situación. - Algunos efectivos policiales desconocen la interculturalidad en sus intervenciones con las rondas. - La falta de confianza en la Policía y en la justicia ordinaria. - Lentitud del sistema de justicia. - Cambios de colocación de comisarios y personal policial que se encuentran empoderados con las rondas. | <ul style="list-style-type: none"> - Un sector de las rondas se encuentran politizadas - Divisionismo al interior de las organizaciones ronderas. - La negativa a entregar a los detenidos por sus costumbres; los someten a castigos físicos y argumentan que la Policía les va a dar libertad - Algunas rondas no quieren trabajar con la Policía por intereses políticos. - Las Rondas de la Federación desconocen sus funciones, no participan en las capacitaciones y no trabajan en forma coordinada con la Policía. - Se capacitan solo los dirigentes; falta capacitación a los integrantes de las bases ronderas - Posición política de dirigentes ronderos y la protesta minera; se han presentado enfrentamientos con la policía en los conflictos de Conga y otros. |

Fuente: Entrevistas realizadas a integrantes de las rondas campesinas, jefes policiales, personal de comisarías y expertos en el tema en el distrito de Cajamarca, 2015.

Elaboración propia

A partir de lo analizado en este subcapítulo, se concluye que los problemas presentados en los mecanismos de coordinación que se le atribuyen a la Policía son problemas de acciones y actitudes de algunos jefes policiales, comisarios y personal policial que no coordinan con las rondas. Asimismo lo son la falta de formación y de capacitación en interculturalidad y justicia comunal del personal policial, la falta de sostenimiento de la labor efectuada con las rondas debido a los cambios de comisarios y promotores. Por otro lado, los problemas que se le atribuyen a las rondas son más de organización (divisionismo), de capacitación, de exceso en sus funciones y de politización.

En cuanto a la pregunta del subcapítulo anterior, ¿por qué los mecanismos de coordinación no se dieron con todas las organizaciones ronderas de Cajamarca?, como se ha sostenido, se debe a que las organizaciones ronderas se encuentran divididas, fraccionadas; algunas se encuentran politizadas y no quieren coordinar con la Policía; y a algunos jefes policiales les ha faltado actitud y liderazgo en las coordinaciones.

4.2.2. Las causas de los problemas en la coordinación

Las causas por las que se presentaron los problemas en la labor conjunta con la Policía, los ronderos entrevistados señalan que es el desconocimiento de algunos jefes policiales, comisarios y personal policial de la labor, de las funciones y de la interculturalidad que tienen las rondas. Asimismo, desconocen la normatividad que ampara a las rondas campesinas, la labor que estas realizan y que existen ciertos intereses políticos en algunos dirigentes ronderos. Además, los ronderos refieren como causas la falta de una capacitación conjunta, la desconfianza hacia la justicia formal y la falta de información sobre el proceso que siguen las personas intervenidas por las rondas. Tal como lo señala el rondero “Facundo”: “[...] hay nuevos Generales, nuevos Comandantes y Coroneles que no conocen en si la Ley de Rondas Campesinas, es por eso que no coordinan [...]”.

Por otra parte, las causas de los problemas presentados en la labor conjunta con las rondas, según los policías refieren, se deben a intereses personales y políticos de algunos dirigentes ronderos. Asimismo, al desconocimiento de la ley; y, si la conocen, refieren que no se ajusta a sus costumbres y no la quieren aceptar; y a la desconfianza hacia la justicia formal u ordinaria. De igual forma, por el desconocimiento de sus funciones y la desconfianza hacia la Policía, porque consideran que están al servicio de las empresas mineras. En el 2012 se suscitó el conflicto minero Conga. Según el oficial PNP “Nelson”, este conflicto se dio “[...] por los problemas políticos que se presentaron el 2012, que traía como consecuencia el problema del agua, y también muchas veces parte de las rondas desconocían la ley [...]. A continuación se presentan una tabla resumen de las causas de los problemas que se han presentado:

Tabla N.º 6

Causas de los problemas de los mecanismos de coordinación entre la PNP y las rondas campesinas en el distrito de Cajamarca, 2012-2014

| Causas atribuidas a la Policía | Causas atribuidas a las rondas |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Desconocimiento de algunos jefes policiales, comisarios y personal policial de la labor que realizan las rondas. - Desconocimiento de algunos efectivos policiales de la normatividad que ampara a las rondas y de la labor que realizan. - Desconfianza hacia la Policía y hacia la justicia ordinaria. - Desinformación sobre el proceso que siguen las personas intervenidas por las rondas en la justicia ordinaria. - Desconocimiento de la justicia intercultural. - Desconfianza hacia la Policía porque consideran que está al servicio de las empresas mineras. - Inadecuados cambios de comisarios y personal policial que están empoderados con las rondas. | <ul style="list-style-type: none"> - Intereses y posición política de algunos dirigentes ronderos. - Intereses personales de algunos dirigentes de las rondas. - Inadecuada capacitación; se capacita a los dirigentes ronderos y no a los integrantes de las bases ronderas, - Desconocimiento de las leyes; y, si la conocen, no se ajusta a sus costumbres y no la quieren aceptar. - Desconocimiento de sus funciones. - Desconfianza de las rondas hacia la justicia ordinaria y la Policía. |

Fuente: Entrevistas realizadas a integrantes de las rondas, jefes policiales, personal de comisarías y expertos en el tema en el distrito de Cajamarca, 2015.

Elaboración propia

Se establece que las causas de los problemas que se atribuyen a ambos actores son el desconocimiento de funciones y de la normatividad, la desinformación sobre los procesos que se siguen a las personas intervenidas por las rondas y a la desconfianza hacia la Policía o hacia la justicia ordinaria. Por consiguiente, luego de haber analizado las causas en los mecanismos de coordinación cabe preguntarse ¿cuáles han sido las consecuencias de estos problemas en la política de seguridad ciudadana en las áreas rurales de Cajamarca? Esta pregunta se responderá en el subcapítulo siguiente.

4.2.3. Las consecuencias de los problemas en la coordinación

Como consecuencia de los problemas que se presentaron en la labor conjunta con la Policía, los ronderos señalan que no se realizó un trabajo conjunto, que no existió una coordinación previa para actuar en los diversos mecanismos de coordinación entre los jefes policiales y los dirigentes de las rondas, que ha faltado una coordinación más constante y articulada, y que se ha perjudicado la paz y la seguridad en sus comunidades. Tal como lo señalan, respectivamente, la rondera “María” y el rondero “Facundo”:

[...] no hay un trabajo conjunto y se perjudica la seguridad [...] (seudónimo “María”, rondera).

[...] no hay coordinación, no se puede hacer un trabajo conjunto [...] (seudónimo “Facundo”, rondero).

Por otra parte, sobre las consecuencias de los problemas que se presentaron en la labor conjunta con las rondas, los “jefes policiales” y el “personal de comisarías” señalan que las consecuencias fueron el distanciamiento de la Policía y las rondas, sobre todo las vinculadas a intereses políticos; inclusive hubo algunos ronderos que les veían como enemigos. Se afectó la seguridad ciudadana en las zonas rurales, se incrementaron los delitos y las faltas, y se dificultó el trabajo conjunto. También se perdió el trabajo coordinado que se había llevado con un sector de las rondas, porque con otros sectores como la Central Única de Rondas se continuaba trabajando. Además, las consecuencias fueron la desconfianza entre ambos actores; no

hubo un trabajo conjunto con la Federación de Rondas y se produjeron denuncias penales a los ronderos por excesos en sus funciones. Tal como lo señala el suboficial PNP “Nicanor”: “[...] las consecuencias de los problemas presentados en la labor conjunta, es que no hay trabajo conjunto, hay denuncias a ronderos, quienes cometen excesos [...]”.

Asimismo, los expertos señalan que se produjo el resquebrajamiento de relaciones, que se dieron casos de ronderos denunciados, que se produjo la desconfianza de los ronderos hacia el Ministerio Público y la Policía porque se les denuncia por los delitos cometidos.

A partir de lo analizado y respondiendo a la pregunta planteada en el subcapítulo anterior, se establece que las consecuencias fueron las limitadas coordinaciones entre los jefes policiales y los dirigentes de las rondas campesinas. No existió un trabajo coordinado con la mayoría de bases ronderas del distrito de Cajamarca. Se produjo un distanciamiento entre ambos actores. Algunos ronderos fueron denunciados por delitos. Algunos ronderos y policías se veían como enemigos. Finalmente, se perjudicaron la paz, la seguridad y la tranquilidad en las zonas rurales de Cajamarca.

4.3. La Policía Nacional del Perú y las rondas campesinas: coordinación interinstitucional

La PNP, para cumplir con su finalidad fundamental estipulada en la Constitución Política e implementar la política de seguridad ciudadana, tiene que realizar coordinaciones interinstitucionales. Es decir, mantener relaciones intergubernamentales con diferentes instituciones públicas, coordinaciones con la sociedad civil organizada, el sector privado, los medios de comunicación y otros. De igual forma, las rondas campesinas, como parte organizada de la sociedad civil y como se ha tratado en su marco normativo, tienen que efectuar coordinaciones fuera de su organización con entidades del sector público y privado. Asimismo, el Reglamento de la Ley SINASEC³² establece como un

³² Artículo 6 inciso “i” del Reglamento Ley SNSC (Decreto Supremo 011-2014-IN).- “Cooperación multisectorial e intergubernamental: Las instancias y entidades que integran el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, así como los órganos del sector público y la comunidad organizada, articulan

principio que rige el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana la “Cooperación multisectorial e intergubernamental”, articulando los esfuerzos expuestos en los puntos anteriores. Dentro de estas coordinaciones interinstitucionales es básico comprender las relaciones intergubernamentales que tienen la Policía Nacional de Cajamarca y las rondas campesinas con las entidades del Gobierno nacional, Gobierno regional y local. Wright (1997) sostiene que una de las características de las relaciones intergubernamentales es el elemento humano, planteando que “no existen relaciones entre *gobiernos*; sólo hay relaciones entre *funcionarios* que gobiernan diferentes unidades” (Wright 1997: 75). Es decir, en Cajamarca existen los niveles de Gobierno regional, local y las autoridades locales como la Corte Superior de Justicia, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo y otros, en donde se producen relaciones humanas e interacciones entre los funcionarios públicos de estas instituciones.

Dentro de este marco de coordinación interinstitucional e intergubernamental en la labor conjunta de la Policía y las rondas, la mayoría de los “integrantes de las rondas campesinas” y los policías entrevistados señalan que sí se han desarrollado estas coordinaciones. Se han realizado reuniones de trabajo, capacitaciones, operativos con algunas bases de la Central Única de Rondas campesinas, con la Policía, la municipalidad, el Serenazgo, la Fiscalía, el Poder Judicial y a Defensoría del Pueblo. Sin embargo, estas coordinaciones que se han dado a nivel interinstitucional, no han tenido el atributo de la sostenibilidad que señala Repetto (2004), no han sido continuas y no han perdurado en el tiempo. Wright señala que una de las características de las relaciones intergubernamentales son las interacciones constantes: “[...] las RIG incluyen los continuos contactos de los funcionarios y los intercambios de información y de opiniones [...]” (1997: 81). Las coordinaciones intergubernamentales que se dieron con un sector de las bases de la Central Única de Rondas Campesinas y algunas rondas urbanas, sus relaciones e interacciones no fueron constantes. Además, estas coordinaciones no se efectuaron con todas las organizaciones ronderas, mucho menos con las

esfuerzos con el propósito de lograr el desarrollo de acciones comunes e integradas que contribuyan a la seguridad ciudadana”.

bases de las Federaciones, como tampoco se desarrollaron con todas las instituciones comprometidas en el sistema de seguridad ciudadana. Tal como lo señalan, respectivamente, los ronderos “Facundo” y “Santos”:

[...] hemos tenido algunas coordinaciones con el Poder Judicial, la Fiscalía y ahora en la actualidad tenemos un acercamiento y una coordinación con la Defensoría del Pueblo [...] (seudónimo “Facundo”, rondero).

[...] tenemos con instituciones, autoridades, una de ellas la municipalidad provincial de Cajamarca, Serenazgo, tenemos la Fiscalía y últimamente la Defensoría del Pueblo, o sea se vienen agrupando, uniendo esfuerzos para poder combatir la delincuencia [...] (seudónimo “Santos”, rondero).

Por otro lado, según Jordana, “existe mayor complejidad en las relaciones intergubernamentales cuando existen tres niveles de gobierno (local, intermedio y nacional)” (2002: 12). En el distrito de Cajamarca existen los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Las relaciones intergubernamentales en el periodo de estudio han sido complejas por la coyuntura del conflicto Conga y las posiciones discrepantes de los tres niveles de gobierno que se dieron. Las relaciones intergubernamentales, en la política de seguridad ciudadana, no han sido fluidas ni constantes con los funcionarios del Gobierno regional de Cajamarca encargados de esta política, como lo refieren algunos ronderos y el personal policial entrevistados. Tal como lo corrobora el jefe PNP “Tomás”: [...] Señalamos la participación de las autoridades locales, esencialmente las autoridades regionales en Cajamarca no han tenido mayor participación [...].

A partir de lo analizado, se establece que las coordinaciones interinstitucionales que se dieron en la labor conjunta de la Policía y las rondas en el distrito de Cajamarca se realizaron con algunas instituciones del sector público y con un sector de las bases ronderas en el marco de la política de seguridad ciudadana. Se desarrollaron reuniones de trabajo, capacitaciones, operativos con algunas bases de la Central Única de Rondas Campesinas, rondas urbanas, la Policía, la municipalidad, el Serenazgo, la Fiscalía, el Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo. El resto de sectores comprometidos en la

cooperación multisectorial e intergubernamental como el Gobierno regional de Cajamarca, las Federaciones de Rondas no participaron en esta política en forma articulada.

4.4. La Policía Nacional del Perú: coordinación intrainstitucional

El FRENPOL Cajamarca cuenta con la OPC. Esta, según su MOF, es la encargada de fomentar y propagar la doctrina de seguridad ciudadana en toda su jurisdicción territorial. Asimismo, tiene como función dirigir el sistema de seguridad y participación ciudadana en el ámbito del Frente Policial, para lo cual mantiene relaciones de coordinación intrainstitucional con todos los comisarios y promotores de las OPC de las comisarías. De igual forma, el jefe de la OPC del FRENPOL Cajamarca tiene como funciones generales:

e.- Mantener una estrecha coordinación con la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana de la PNP-Lima, a fin de optimizar las relaciones y las actividades funcionales que se promuevan (MOF-OPC-FRENPOL Cajamarca 2015: 5).

f.- Coordinar con los Promotores de las Oficinas de Participación y Seguridad Ciudadana de las Comisarias de la Jurisdicción y otras Unidades PNP, que requieran asesoramiento técnico especializado en materia de promoción de la Seguridad Ciudadana, Participación Ciudadana y de la implementación y desarrollo del modelo de la 'PNP y la Comunidad', para la ejecución de sus planes y programas de acción (MOF-OPC-FRENPOL Cajamarca 2015: 5).

El jefe del FRENPOL Cajamarca, a través de la OPC, mantiene una coordinación y comunicación permanente con la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana con sede en Lima. Estas coordinaciones son para la implementación de los planes, de los programas y de las actividades de la política de seguridad ciudadana que dispone el Comando de la PNP y el MININTER. La Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana de la PNP, de acuerdo con su MOF, dirige las relaciones intrainstitucionales en la PNP y mantiene coordinaciones permanentes con las regiones, frentes y direcciones territoriales policiales de todo el territorio nacional. Tal como se señala a continuación:

3.- Dirige el Sistema Policial de Participación y Seguridad Ciudadana, en el ámbito nacional (MOF DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SEGURIDAD CIUDADANA PNP 2015: 12).

6.- Coordinar con las Jefaturas de Direcciones Territoriales, Regiones y otras Unidades PNP, que requieran asesoramiento técnico especializado en materia de promoción de la Seguridad Ciudadana, Participación Ciudadana, Familia y de la implementación y desarrollo del modelo de la 'PNP y la Comunidad', para la ejecución de sus planes y programas de acción (MOF DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SEGURIDAD CIUDADANA PNP 2015: 18).

Por otro lado, el jefe de la OPC del FRENPOL, por intermedio de los tres promotores que tiene asignados, realiza coordinaciones con los comisarios y promotores de la OPC de la I "A" y II "B" Comisarías de Cajamarca, para la ejecución de sus planes y programas diseñados. Asimismo, la OPC del FRENPOL mantiene estrechas relaciones de coordinación intrainstitucional con los comisarios y promotores en los programas de club de menores Amigos del Policía, Policía Escolar, Brigadas de Autoprotección Escolar (BAPES) en las instituciones educativas de Cajamarca. De igual manera, la OPC del Frente Policial tiene como función a través del Área de Rondas campesinas "5.- Coordinar para realizar cursos y seminarios de capacitación dirigidos a dirigentes de Rondas campesinas" (MOF-OPC-FRENPOL Cajamarca 2015: 14).

Los tipos de coordinación intrainstitucionales que se desarrollaron en la Policía de Cajamarca para la labor con las rondas, los "jefes policiales" y el "personal de comisarías" entrevistados señalan que ha consistido en talleres, conversatorios, capacitaciones, reuniones y acciones cívicas. Estas coordinaciones intrainstitucionales se desarrollaron a través de la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana, la OPC del Frente Policial, la Sanidad, los comisarios y los promotores. Tal como lo señalan, respectivamente, el oficial PNP "Ángel" y el suboficial PNP "Raúl":

[...] El primer nivel era la Oficina de Participación Ciudadana que dependía de la región de Cajamarca, ellos nos apoyaban, incluso a veces con la banda para ir a una acción cívica, y la otra entidad que hemos vinculado para nuestras visitas de proyección era la Sanidad, para la atención médica gratuita a los integrantes de la comunidad o caserío que visitábamos [...] (seudónimo "Ángel", oficial PNP).

[...] hemos realizado diferentes capacitaciones, a través de las Oficinas de Participación Ciudadana de las Comisarías y organizaciones que han venido a capacitar directamente de la ciudad de Lima, como en tres oportunidades, de la Dirección General, del Ministerio del Interior y de la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana [...] (seudónimo “Raúl”, suboficial PNP).

A partir de lo analizado, se llega a determinar que sí se produjeron coordinaciones intrainstitucionales en la Policía Nacional de Cajamarca en el ámbito de la política de seguridad ciudadana, y que vinieron equipos de la ciudad de Lima a capacitar al personal policial. Sin embargo, estas coordinaciones y, sobre todo las capacitaciones, no han sido suficientes, debido a que no han logrado capacitar a la mayor parte del personal que trabaja con las rondas campesinas. Como se planteó en el capítulo 2, al personal policial que labora con las rondas le falta capacitación en lo que es justicia comunal, interculturalidad, Ley de Rondas y otros temas afines. De igual forma, se establece que se han producido coordinaciones entre los promotores de la OPC del Frente Policial con los Comisarios y promotores de las comisarías, para la implementación de los planes de seguridad ciudadana y el trabajo con las rondas. Asimismo, falta personal de promotores en las OPC del Frente Policial y de las dos comisarías de Cajamarca.³³ Para finalizar, cabe resaltar la labor que realizan los comisarios y promotores de participación ciudadana que coordinan con los integrantes de las rondas para otorgar paz, seguridad y tranquilidad en las zonas rurales de Cajamarca en el ámbito de la política de seguridad ciudadana.

A partir de lo analizado y de los hallazgos encontrados en este capítulo, se llega a establecer que sí se han presentado estos mecanismos de coordinación en cuanto a las acciones de prevención, capacitación, información, proyección social, operativos y patrullajes entre la Policía y las rondas. Pero estos mecanismos de coordinación se produjeron con una parte de la Central Única de Rondas y con algunas bases de las rondas urbanas; con las Federaciones de Rondas no ha existido coordinación, ni con otros sectores

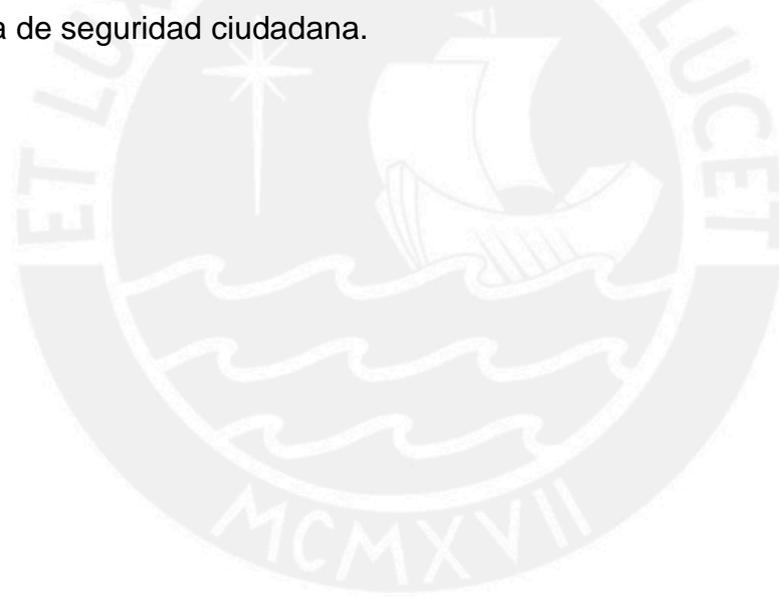
³³ Se tiene asignado tres promotores en la OPC del FRENPOL y dos promotores en la Comisaría I “A” y II “B” de Cajamarca, siendo en su mayoría personal joven que les falta experiencia y capacitación para el trabajo coordinado con las rondas.

de las rondas que existen en Cajamarca. Los problemas que se presentaron en los mecanismos de coordinación que se le atribuyen a la Policía son de acciones y actitudes de algunos jefes policiales, comisarios y personal policial que no coordinan con las rondas, así como la falta de formación y de capacitación en interculturalidad y justicia comunal del personal policial, la falta de sostenimiento de la labor efectuada con las rondas debido a los cambios de comisarios y promotores. Por otro lado, los problemas que se le atribuyen a las rondas son más de organización; estas se encuentran divididas, fraccionadas; les falta capacitación, hay exceso en sus funciones; y un sector de las rondas como las Federaciones se encuentran politizadas.

Las causas de los problemas que se atribuyen a ambos actores son el desconocimiento de funciones y normatividad, la desinformación sobre los procesos que se siguen a las personas intervenidas por las rondas y a la desconfianza hacia la Policía o hacia la justicia ordinaria. Las consecuencias fueron las coordinaciones limitadas entre los jefes policiales y los dirigentes de las rondas campesinas. No existió un trabajo coordinado con la mayoría de las bases ronderas del distrito de Cajamarca. Hubo distanciamiento entre ambos actores y existieron ronderos denunciados por delitos. También se resquebrajaron las relaciones entre ambos actores por las denuncias presentadas. Algunos ronderos y policías se veían como enemigos. Y, finalmente, se perjudicaron la paz, la seguridad y la tranquilidad en las zonas rurales de Cajamarca.

En cuanto a las coordinaciones interinstitucionales se dieron con algunas instituciones del sector público y con un sector de las bases ronderas en el ámbito de la política de seguridad ciudadana. Se desarrollaron reuniones de trabajo, capacitaciones, operativos con algunas bases de la Central Única de Rondas Campesinas, rondas urbanas, la Policía, la municipalidad, el Serenazgo, Ministerio Público, Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo. El resto de sectores comprometidos en la cooperación multisectorial e intergubernamental como el Gobierno regional de Cajamarca y las Federaciones de Rondas no participaron en esta política de forma articulada.

En relación con las coordinaciones intrainstitucionales, estas sí se produjeron en la Policía Nacional de Cajamarca, en el marco de la política de seguridad ciudadana; y vinieron equipos de la ciudad de Lima a capacitar al personal policial. Sin embargo, estas coordinaciones, y sobre todo las capacitaciones, no fueron suficientes debido a que no han logrado capacitar a la mayor parte del personal que trabaja con las rondas. Como se aprecia de todo el capítulo analizado, los problemas de los mecanismos de coordinación y las causas que lo originan son por desconocimiento, falta de capacitación e información y desconfianza. Como sostiene Wright (1997), lo que se requiere son interacciones constantes entre los funcionarios policiales y los miembros de las rondas. El resto de los funcionarios públicos de los niveles de gobierno regional, local y de los sectores multisectoriales que existen Cajamarca deben unirse para trabajar en forma integral, coordinada y sostenida en el ámbito de la política de seguridad ciudadana.



CONCLUSIONES

En esta investigación se ha realizado el análisis de la organización de la PNP y de las rondas campesinas en el cumplimiento de sus funciones en el distrito de Cajamarca. Asimismo, se han estudiado las características de la política pública de seguridad ciudadana y los mecanismos de coordinación que se produjeron, los problemas, las causas y las consecuencias presentadas, siendo las conclusiones las siguientes:

La Policía Nacional de Cajamarca estuvo organizada para la labor coordinada con las rondas a través de la Oficina de Participación Ciudadana (OPC) del Frente Policial, y de las OPC de las comisarías I “A” y II “B” de Cajamarca, y presentó un déficit de promotores. En cuanto a su organización, las rondas campesinas estuvieron divididas y fraccionadas en la Central Única de Rondas, la Federación de Rondas Campesinas y las rondas urbanas. La Central Única de Rondas es la que más coordinó con la Policía; mientras que solo un sector de las rondas urbanas realizó coordinaciones. Las Federaciones de Rondas no participaron en labor conjunta con la Policía, pues se encuentran más politizadas.

Se ha establecido que a la mayoría del personal policial le falta capacitación en sus funciones y en lo que se refiere al enfoque intercultural de justicia para el trabajo con las rondas campesinas. De igual forma, se llega a determinar que a un sector de las rondas les falta capacitación para el cumplimiento de sus funciones y a otro sector le falta adecuar algunas de sus prácticas de justicia comunal a los mecanismos de justicia formal u ordinaria. Se han producido casos de ronderos que han cometido excesos en sus funciones, han tergiversado el derecho consuetudinario y han violado los derechos humanos.

En la tipología de los procedimientos operativos las rondas intervienen en casos leves o de faltas, realizan sus propias indagaciones e imponen la sanción, que son sobre todo de reparación y de no reincidencia. En casos graves o de delitos, algunas rondas, principalmente las que han sido capacitadas, realizan el arresto ciudadano de los intervenidos y los ponen a

disposición de la Policía con el acta respectiva. Los integrantes de las rondas siguen procedimientos normados y no normados de acuerdo con nuestra legislación.

Se ha establecido que el Frente Policial de Cajamarca desarrolló la política pública de seguridad ciudadana en dos partes. La primera, netamente operativa, la ejecutó a través de planes y órdenes de operaciones que son elaborados por el Estado Mayor y ejecutados por las unidades especializadas y comisarías. La segunda parte es preventiva y de participación ciudadana. Se realizó por intermedio de planes y programas que elaboró la OPC del Frente Policial y que ejecutaron las comisarías. Las acciones que se desarrollaron en la política de seguridad ciudadana fueron a través de capacitaciones, reuniones de trabajo, visitas a las comunidades, patrullajes y operativos. Sin embargo, estas acciones no se dieron con la mayoría de organizaciones ronderas que existen en Cajamarca, y con las que sí se realizaron no se dieron interacciones constantes. Por consiguiente, no hubo sostenibilidad y estabilidad de los planes y programas de seguridad ciudadana.

Las rondas campesinas desarrollaron la política pública de seguridad ciudadana en las zonas rurales y periféricas del distrito de Cajamarca a través de sus planes de trabajo que elaboran y diseñan según sus estatutos y las decisiones que toman en asamblea. Estas actividades consistieron en reuniones de trabajo, en “rondeo”, el cual consistió en rondar por grupos durante las noches en sus comunidades, en capacitaciones a través de las OPC de las comisarías y de operativos. Las rondas han obtenido resultados positivos en intervenciones de abigeos, violadores sexuales, personas requisitorias, recuperación de autopartes y vehículos menores robados, entre otros. Las rondas campesinas tienen mayor aceptación, legitimidad, acercamiento y participación con su población en los caseríos y en las comunidades.

Se ha determinado que en el marco de la política de seguridad ciudadana en Cajamarca, los planes que se elaboraron a nivel del COPROSEC no fueron integrales debido a que no todas las organizaciones de rondas e

instituciones involucradas participaron. No fueron eficaces y de calidad, en razón de que la mayoría de las actividades y de los acuerdos que se adoptaron en dicho comité quedaron en papeles y no se ejecutaron. Se concluye que no ha existido una política integral de seguridad ciudadana en Cajamarca durante el periodo de estudio 2012-2014; han existido esfuerzos, pero ha faltado un trabajo más integrado y coordinado con el Gobierno regional, la Municipalidad Provincial y todas las organizaciones ronderas.

Los mecanismos de coordinación que se dieron entre la Policía y las rondas fueron en acciones de prevención a través de reuniones de trabajo, de capacitaciones con talleres y visita a las comunidades, de información que permitieron capturas de delincuentes y de acciones de proyección social por medio de acciones cívicas. De igual forma, se dieron mecanismos de coordinación en acciones de operativos que permitieron la desarticulación de bandas organizadas, captura de abigeos y requisitorizados, de patrullajes y de acciones de respuesta de auxilio por medio de las unidades motorizadas. Sin embargo, se concluye que estos mecanismos de coordinación se han producido con algunas bases ronderas de la Central Única de Rondas y de las rondas urbanas, pero no con las Federaciones de Rondas que existen en Cajamarca, y estos mecanismos no tuvieron interacciones constantes.

Los principales problemas que se han presentado en los mecanismos de coordinación que se le atribuye a la Policía son la falta de coordinación y apoyo de algunos jefes policiales, comisarios y personal policial; la falta de formación y capacitación en interculturalidad; y el cambio de comisarios y promotores empoderados en el tema. Las causas de estos problemas se deben al desconocimiento de algunos jefes policiales, comisarios y personal policial sobre la labor que realizan las rondas; el desconocimiento de la normatividad que los ampara; la desconfianza que existe hacia la policía y hacia la justicia ordinaria; y los inadecuados cambios del personal policial especializado en el tema. Los problemas que se produjeron en los mecanismos de coordinación que se le atribuyen a las rondas son el divisionismo en sus organizaciones, la falta de capacitación, el exceso en sus funciones, la politización y la renuencia a entregar a las personas que han intervenido. Las causas de estos problemas

se deben a los intereses y a la posición política de algunos dirigentes ronderos, a la inadecuada capacitación; se capacita a los dirigentes y no a los integrantes de las bases ronderas. Las consecuencias de los problemas fueron las coordinaciones limitadas entre los jefes policiales y los dirigentes de las rondas, el distanciamiento de ambos actores, la existencia de ronderos denunciados, el resquebrajamiento de las relaciones por las denuncias presentadas; se afectó la paz y la seguridad en sus comunidades.

Los mecanismos de coordinación interinstitucional que se presentaron fueron reuniones de trabajo, capacitaciones y operativos, que se desarrollaron con un sector de las rondas, con la municipalidad a través del COPROSEC, con el Serenazgo en operativos, con la Fiscalía y el Poder Judicial en capacitaciones. Sin embargo, estas coordinaciones interinstitucionales no han tenido el atributo de sostenibilidad que Repetto (2004) señala; ello debido a que no han sido continuas y a que no perduraron en el tiempo. Los mecanismos de coordinación intrainstitucional que se desarrollaron fueron a través de capacitaciones y reuniones para implementar los planes, programas y actividades de la política de seguridad ciudadana. Estos mecanismos se desarrollaron por medio de la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana, la OPC del Frente Policial, los Comisarios y las OPC de las comisarías.

En esta investigación se corroboró totalmente la hipótesis planteada, en el sentido que los mecanismos de coordinación tuvieron deficiencias y se presentaron problemas en la implementación de la política de seguridad ciudadana en Cajamarca. Las causas se debieron a la falta de compromiso policial, sobre todo de algunos jefes policiales y comisarios, y al divisionismo que existe en las organizaciones de rondas. Esto trajo como consecuencia que la paz y la seguridad se vieran afectadas en los caseríos.

Finalmente, en la política de seguridad ciudadana en las zonas rurales en Cajamarca son claves los mecanismos de coordinación entre la Policía y las rondas. Los hallazgos de esta investigación representan un aporte para el conocimiento científico para superar los problemas atribuidos a ambos actores y para rediseñar la política de seguridad ciudadana con mayor eficacia y sostenibilidad.

RECOMENDACIONES

La investigación realizada nos lleva a plantear las recomendaciones siguientes:

1. Renovar el Convenio de Cooperación Interinstitucional en el Ministerio del Interior y las Rondas Campesinas de Cajamarca, dentro del marco de la política pública de seguridad ciudadana.
2. Elaborar y diseñar protocolos de actuación conjunta entre la PNP y las rondas campesinas para superar los problemas de los mecanismos de coordinación que se han presentado en esta tesis.
3. La Dirección Ejecutiva de Personal y el Frente Policial Cajamarca velarán por la estabilidad de los cargos de comisarios y promotores que se encuentran empoderados en los mecanismos de coordinación con las rondas campesinas. En cumplimiento de la Ley de la Carrera y Situación del Personal Policial y su reglamento.
4. Los comisarios y el personal de promotores de la OPC del Frente Policial Cajamarca deben informar a las rondas campesinas sobre la situación jurídica de las personas intervenidas por ellos y que fueron puestos a disposición de la Policía.
5. El Frente Policial de Cajamarca, a través de la OPC, debe rediseñar sus planes y programas teniendo en cuenta los mecanismos de coordinación en las acciones de prevención, información, capacitación, proyección social, operativos, patrullaje y de respuesta de auxilio rápido con las rondas campesinas. Debe extender los planes y programas a todas las organizaciones ronderas que existen en Cajamarca.
6. En la programación de las capacitaciones se debe incidir en la participación de los integrantes de las bases ronderas, con quienes más se han presentado los roces y enfrentamientos con la Policía por la entrega de un intervenido. Se debe coordinar para que estas capacitaciones se realicen en sus mismos caseríos o comunidades.

BIBLIOGRAFÍA

ARATO, Andrew

1999 "Surgimiento, ocaso y reconstrucción del concepto de sociedad civil y lineamientos para la investigación futura". En OLVERA, Alberto. *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. México D. F.: Colegio de México, pp. 83-113.

ARANDA, Mirva

2004 *Las rondas campesinas en las provincias altas del Cusco*. Lima: Justicia Viva e Instituto de Defensa Legal de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ARRIAGADA, Irma y Lorena GODOY

1999 *Reporte de seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Consulta: 13 de agosto 2015.
<http://archivo.cepal.org/pdfs/1999/S998552.pdf>

BAZÁN, Fernando

2008 *El estado del arte del derecho consuetudinario: el caso del Perú*. Lima: Programa de Acceso a la Justicia en las Comunidades Rurales.

BARDACH, Eugene

1998 *Los ocho pasos para el análisis de la políticas públicas. Un manual para la práctica*. México D. F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

CASTAÑEDA, Aldo

2011 *Rondas campesinas y violación de derechos humanos en el distrito judicial de Cajamarca periodo 2005-2008*. Tesis de Maestría en Ciencias con mención en Derecho Penal y Criminología. Cajamarca: Universidad Nacional de Cajamarca, Escuela de Postgrado

CHILLAHUANI, Valentín

2012 *Las rondas campesinas del Perú una alternativa de justicia en las zonas rurales alto andinas, el caso de Ocongate un distrito rural del departamento del Cusco 1992-2011*. Tesis de Maestría en Historia con mención en Estudios Andinos. Lima: Pontificia Universidad

Católica del Perú, Escuela de Posgrado y Programa de Estudios Andinos.

COHEN, Jean y Andrew ARATO

1992 *Sociedad civil y teoría política*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2009 *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Washington DC. Consulta: 30 de agosto 2015.

http://www.unicef.org/honduras/Seguridad_ciudadana_DDHH.pdf

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

1993 Constitución Política del Perú. Lima: Congreso de la República del Perú.

2003a *Ley N.º 27933*. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Lima, 12 de febrero.

2003b *Ley N.º 27908*. Ley de las Rondas Campesinas. Lima, 7 de enero.

2004 *Decreto Legislativo N.º 957*. Código Procesal Penal. Lima, 29 de julio de 2004.

2012a *Decreto Legislativo N.º 1148*. Ley de la Policía Nacional del Perú. Lima, 11 de diciembre.

2012b *Decreto Legislativo N.º 1149*. Ley de la Carrera y Situación del Personal PNP. Lima, 11 de diciembre.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA (CONASEC)

2013 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Lima, aprobado en su sesión del 12 de julio y publicado mediante el Decreto Supremo N.º 012-2013-IN del 28 de julio. Consulta: 27 de junio 2015.

<http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/wp-content/uploads/2013/08/Seccion-PLAN-Plan-2013-2018.pdf>

DÍAZ, Julio

2007 *Participación vecinal y desempeño de la Policía Nacional del Perú en la seguridad ciudadana en los distritos de Santa María y Hualmay - Huacho durante el periodo enero a junio 2007*. Tesis de Maestría en Administración y Ciencias Policiales. Lima: Policía Nacional del Perú, Escuela de Postgrado.

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SEGURIDAD CIUDADANA PNP

2015 *Manual de organización y funciones*. Lima: Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana PNP.

GÁLVEZ, Aníbal y Cecilia SERPA

2013 *Justicia intercultural en los países andinos. Contribuciones para su estudio.* Lima: Red Andina de Justicia de Paz Comunitaria. Consulta: 2 de julio de 2015.

<http://www.justiciaviva.org.pe/publica/justicia-intercultural.pdf>

HABERMAS, Jürgen

1998 *Factibilidad y validez sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso.* Madrid: Trotta.

HUBER, Ludwing y Juan GUERRERO

2006 *Las rondas campesinas de Chota y San Marcos.* Lima: Programa de Acceso a las Comunidades Rurales (PROJUR).

JORDANA, Jacint

2002 *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Casos de Argentina y Bolivia.* Serie de documentos de trabajo I-38UE. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

KAUFMANN, Geir

1996 "Solución de problemas y creatividad". En: *Lecturas de gestión pública / Brugué, Quim; Joan Subirats.* Madrid: Instituto de Administración Pública. (Colecciones Lecturas, serie Administración General), pp. 199-231.

LAHERA, Eugenio

2004 *Políticas y políticas públicas.* Santiago de Chile: División de Desarrollo Social-CEPAL.

LAOS, Alejandro y otros

2009 *Rondando por nuestra ley.* Segunda edición. Lima: Red Interamericana para la democracia. Programa de Acceso a la Justicia en Comunidades Rurales (PROJUR).

MINISTERIO DEL INTERIOR DEL PERÚ

2014 *Decreto Supremo N.º 011-2014-IN.* Reglamento de la Ley N.º 27933. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Lima, 3 de diciembre.

MINISTERIO DE JUSTICIA DEL PERÚ

2003 *Decreto Supremo N.º 025-2003-JUS*. Reglamento de la Ley de Rondas campesinas. Lima, 30 de diciembre.

MOLINA, Carlos

2002 Modelo de formación de políticas y programas sociales. Notas de clase. BID-INDES.

MUÑOZ, Paula y Ángela ACEVEDO

2007 *La justicia local en Chota y San Marcos Cajamarca*. Lima: Programa de Acceso a las Comunidades Rurales (PROJUR).

OFICINA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (OPC) FRENTPOL CAJAMARCA

2015a *Manual de organización y funciones de la OPC del Frente Policial de Cajamarca*. Cajamarca: OPC Frente Policial.

2015b Plan de Trabajo Anual de la OPC del Frente Policial de Cajamarca.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

1989 *Convenio N.º 169* sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Consulta: 4 de setiembre 2015.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_100910.pdf

PEREYRA, Sebastián

2013 *Política y transparencia. La corrupción como problema público*. Buenos Aires: Siglo veintiuno Editores.

PEREZ, José

1998 *Montoneras, bandoleros y rondas campesinas (violencia política, abigeato y autodefensa en Cajamarca 1855-1990)*. Segunda edición. Cajamarca: Fondo Editorial de la Municipalidad Provincial de Cajamarca.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

2005 *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Venciendo el temor: (in) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Costa Rica. Consulta: 13 de agosto de 2015.
http://www.cr.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/INDH2005/undp_cr_indh2005resumen_2005.pdf

REPETTO, Fabián

2004 *Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina*. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

STEIN, Ernesto y otros

2006 *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington DC.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

VILLAR, Víctor

2011 *Criterios para la aplicación del artículo 18° del Nuevo Código Procesal Penal en el distrito Judicial de Cajamarca*. Tesis de Maestría en Ciencias con mención en Derecho Penal y Criminología. Cajamarca: Universidad Nacional de Cajamarca, Escuela de Postgrado.

WRIGHT, Deil

1997 *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

YÉPEZ, Enrique

2007 *Plan local de seguridad ciudadana "Distritos seguros"*. Lima: Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO).

YRIGOYEN, Raquel

2004 *Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos*. Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA). Consulta: 18 de junio de 2015.
<http://www.cejamericas.org/Documentos/DocumentosIDRC/128elotrdr030-06.pdf>

ANEXOS

ANEXO 1: RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTAS

1. Acuña Arcos, Edwar
2. Alcántara Salazar, Henry
3. Arrué Pereyra, Walter
4. Bautista Gayoso, Dany
5. Bazán Cerdán, Jorge Fernando
6. Bringas Flores, Sandra
7. Carbajal Bellido, Arturo
8. Castrejón Lucano, Rosa
9. Chuquilín Ramos, Fernando
10. González Loayza, José
11. Gutiérrez Senisse, Jorge Luis
12. Inostroza Díaz, Elma
13. Jara de la Sotta, Francisco Humberto
14. Laureano Espíritu, Alberto Heinsteín
15. Marín Rodríguez, Julio Melquiades
16. Mendoza Safra, José Mario
17. Mestanza Julca, Segundo José
18. Ocas Tucto, Vicente
19. Ramírez Cuzco, Paulino
20. Saldaña Díaz, Héctor
21. Terrones Saucedo, Ernesto
22. Vásquez Idrogo, Manuel Jesús