

Artículo de coyuntura

Escribe: Pilar Arroyo R.P.

LA INSEGURIDAD CIUDADANA

Como decíamos en nuestro artículo de coyuntura de agosto, la opinión pública tiene entre sus principales preocupaciones la creciente inseguridad debido al aumento de la delincuencia común. Según *Ima go*¹ el 60% señala a la delincuencia como el principal problema del Perú. Por ello dedicaremos nuestro comentario a ese tema, con información que nos permita comprender mejor este álgido problema; así como también evaluar la pertinencia y utilidad de las políticas que se han puesto en marcha al respecto.

1.- ESTADO DE LA CUESTIÓN

Los datos estadísticos indican un claro aumento de los actos delictivos de todo tipo: sicariato², extorsiones, robos al paso (especialmente de celulares) y robo de vehículos, etc. Los robos se han vuelto más violentos en todo el país. Entre 2012 y 2021 hubo un incremento del 28,1% en el empleo de pistolas o revólveres en los asaltos en todo el Perú, siendo Lima, la región donde más se incrementó (34%)³.

José Luis Pérez Guadalupe, ex Jefe del INPE (Instituto Nacional Penitenciario) y especialista en el tema lo constataba ya en el 2020: “En los últimos años ha aumentado la criminalidad, no solo como fenómeno jurídico, pues hay más procesados y sentenciados, sino y sobre todo, como fenómeno social, pues hay más actos delictivos y mayor violencia en dichos actos. Por esa razón, en los últimos veinte años casi hemos cuadruplicado la población penitenciaria en el Perú: en el año 2000 había 27,000 internos y en abril de este año tenemos más de 97,000”⁴.

¹) *Estudio Nacional sobre Seguridad Ciudadana Perú*, Setiembre 2023.

²) El sicariato (matar por encargo) comenzó con la presencia de delincuentes colombianos. En la actualidad 85% de la gente asesinada por sicarios tiene antecedentes, lo que pareciera evidenciar que es fruto de peleas entre bandas por el control de determinados territorios.

³) Cf. <https://ojo-publico.com/3722/el-44-limenos-se-siente-inseguro-sus-barrios>

⁴) “Población Penitenciaria: los transgresores”, en *Por una nueva convivencia. La sociedad peruana en tiempos del COVID-19: escenarios, propuestas de política y acción pública* (Lima, Minsa, 2020) p.105.

En lo que respecta al control de la delincuencia, Ipsos revelaría que el 70% de los ciudadanos considera que esto ha empeorado, mientras que una encuesta de junio del Instituto de Estudios Peruanos (IEP)⁵ indica que el 80% de la población siente inseguridad frente a la posibilidad de algún hecho delictivo. En adición a lo anterior, esta encuestadora indica que la mayoría de los casos de percepción de inseguridad se registraron principalmente en Lima Metropolitana (86%) y en las zonas urbanas (82%).

Y el estudio de *Ima go*, citado líneas arriba, encuentra que:

- + En Lima los principales problemas son: asaltos (72%), extorsión (28%), asesinatos (19%), corrupción (15%), sicariato y secuestros (14%) respectivamente.
- + A nivel nacional, el 90% teme ser asaltado cada vez que sale a la calle, cifra que se eleva a 96% en el Centro y Norte del país.
- + También a nivel nacional, el 80% cree que la inseguridad ciudadana detiene o frena a las personas en invertir en negocios o emprendimientos. Esta percepción alcanza un máximo del 91% en el norte del país.

Vemos, pues, que la sensación de inseguridad es muy alta, alcanzando también a la victimización: según *Ima go* 80% dice haber sido víctima de asalto o robo o tener familiares o allegados que han sido asaltados.

El problema se agrava, ya que la mayoría de la población desconfía de las instituciones responsables de la seguridad, la prevención y la sanción del delito cuando se trata de la delincuencia común. Según *Ima go*:

- + El 58% no confía en la Policía para luchar contra la delincuencia y defender a las personas.
- + El 81% no confía en la Fiscalía (Ministerio Público) para acusar oportuna y eficientemente a los delincuentes.
- + El 82% no confía en el Poder Judicial para castigar a quienes delinquen.
- + El 67% no confía en los municipios para proteger a las personas y organizar a los vecinos.

Preocupa que se incremente la población que reclama una respuesta exclusivamente represiva frente a este grave problema. La ONG Desco afirma que: “El ánimo general demanda seguridad sin importar que por ello se pierdan libertades fundamentales, que las medidas restrictivas nos obliguen a vivir en un permanente toque de queda patrullados por soldados preparados para la guerra y no para el

⁵) <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2023/06/IEP-OP-Junio-2023-Informe-completo-v2-1.pdf>

combate a la delincuencia para restablecer el orden público y la tranquilidad”⁶. Concuera con los resultados de la encuesta de *Ima go* que señala que:

- + El 91% plantea que se construyan más cárceles.
 - + El 89% está de acuerdo en que las Fuerzas Armadas apoyen a la Policía en el combate a la delincuencia.
 - + El endurecimiento de penas es visto positivamente, aunque, como bien evalúa el Instituto de Defensa Legal (IDL) “no estamos ante un problema de escasez (de leyes) sino de poca calidad, pero sobre todo de escasa capacidad de los policías, fiscales, jueces y abogados para aplicar las normas existentes”⁷.
 - + Otras encuestas revelan que la población está de acuerdo con declarar estados de emergencia para combatir la delincuencia. Frente a esta percepción de que la presencia de las Fuerzas Armadas y la suspensión de garantías acabarían con la delincuencia, las evidencias nos muestran lo contrario: esta medida ha fracasado. En el VRAEM (Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro) hace 30 años que viven en Estado de Emergencia; sin embargo, no disminuyó el accionar del narcotráfico y otras actividades ilegales como la trata de personas y la minería ilegal.
- En el ámbito urbano, en años anteriores se declaró Estado de Emergencia en el Callao, Chepén, Trujillo y otras ciudades más con el mismo resultado: no disminuyó el accionar delincuencia. Es más, a nivel internacional no hay ningún país en el que la declaratoria del Estado de Emergencia y la participación de las Fuerzas Armadas en tareas policiales haya disminuido el delito.
- + Preocupa que el 51% de la población encuestada apoyaría a un líder que acabe con la delincuencia, aunque no respete el derecho de las personas, según la encuesta del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) de Junio de este año, citada anteriormente.

Todas estas propuestas, incluida la de restablecer la pena de muerte, se centran en la represión, endureciendo penas y quitando libertades. Las evidencias nacionales e internacionales demuestran mejores resultados en la combinación de la prevención, el ir a la raíz de las causas y factores de la delincuencia, con la represión, utilizando políticas de seguridad integrales e inteligencia. Por ejemplo:

⁶) Desco Opina Regional ¿Quién define miedos y necesidades? 13 de octubre 2023. Se puede bajar de <https://www.desco.org.pe/quien-define-miedos-y-necesidades>

⁷) Seguridad ciudadana. Informe anual 2015. Balance del gobierno de Ollanta Humala: un quinquenio sin cambios sustanciales (Lima, IDL, 2015) p.64.

- + En el caso de los homicidios y asesinatos: lo que se requiere es el control, fiscalización y sanción de tenedores de armas, municiones y explosivos que los derivan a los delincuentes. Muchas armas provienen de los mal resguardados arsenales de las Fuerzas Armadas y Policiales, de miembros de las Fuerzas Armadas y policías corruptos que alquilan sus armas a los delincuentes, del narcotráfico y de la creciente tendencia de la población a armarse.
- + La inteligencia policial, sumamente descuidada hace años debe ser potenciada de manera prioritaria. Coincidimos plenamente con Desco, en el artículo citado anteriormente, en que “la inteligencia policial tendría que ser la primera en ser declarada en estado de emergencia”.
- + El controlar las herramientas e insumos que se usan para delinquir resulta imperativo: los que extorsionan usan celulares y chips del mercado informal, aprovechando el poco cuidado que ponen las compañías de telefonía. Son conocidos los sitios donde se comercializan los celulares robados (Las Malvinas, La Cachina, etc.), habría que actuar sobre ellos.
- + Los alcaldes y alcaldesas que presiden los Comités de Seguridad Ciudadana en distritos y provincias no deben limitarse a colocar cámaras de video-vigilancia y comprar vehículos (que por falta de mantenimiento al poco tiempo están inoperativos). Deben dedicarse a labores preventivas con la comunidad organizada, trabajar en educación, deporte y cultura para alejar a las y los adolescentes y jóvenes de las oportunidades de delitos y fortalecer las Juntas Vecinales con la PNP.

2.- LAS CAUSAS

Existen causas profundas, que habría que atender seriamente si queremos disminuir la delincuencia en nuestro país. Mencionamos algunas de ellas:

- + **La falta de oportunidades para la juventud.** Es alto el porcentaje de nuestros jóvenes que ni estudia ni trabaja, 20% según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). La situación de la juventud trabajadora tampoco es de las mejores. Solo el 22,6% trabaja en algo que estudió y sus remuneraciones son muy bajas, pues 77% son trabajadores informales.
- + La **incapacidad del Estado**, sobre todo de su aparato de Justicia, para afrontar el problema por falta de recursos, ineficacia y corrupción. A ello se ha sumado en el último tiempo la inestabilidad política que padecemos desde el 2016. Esta inestabilidad ha hecho que tengamos ocho ministros del Interior durante el gobierno de Castillo (16 meses) y tres ministros del Interior durante el gobierno de Boluarte (10 meses). Cada cambio implica una paralización del sector, seguida de cambios

en los mandos policiales, lo que atenta contra la continuidad de las medidas contra la delincuencia y desmoraliza al personal policial.

+ El hecho de que **nuestras cárceles** no sean espacios de rehabilitación de delincuentes, sino más bien semilleros de delincuencia avezada. Una de las razones es el hacinamiento de las mismas. En efecto, según el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), a octubre de 2022, la población penitenciaria total era de 90.293 personas, mientras que la capacidad oficial de alojamiento es de 41.018 personas⁸.

+ La crisis de la **Policía nacional del Perú** (PNP), sector clave en el combate a la delincuencia. Tiene un bajísimo nivel de eficiencia, y además, está corroída por la corrupción. Actualmente existen 140,000 policías, y 1,400 comisarias. Sin embargo, menos de 50% tienen acceso al sistema de denuncias policiales y muchas carecen de servicios básicos adecuados.

Por otro lado, la población no colabora con la PNP, no solo por el maltrato e indiferencia con la que es tratada en sus barrios, en la vida cotidiana en los sectores populares. Este comportamiento se experimenta de manera más grave cuando se sientan denuncias, también en el uso excesivo de la fuerza cuando la población participa en legítimas protestas ciudadanas. Creemos que esto se explica no solo por el racismo y la discriminación que existe en sus efectivos, sino también por la militarización a la que ha sido sometida la PNP a través de los años.

Como señala Sabrina Karim “Existen vínculos entre la incidencia de la violencia policial y la militarización gradual de las unidades policiales en todo el mundo. Y existen vínculos entre la militarización y la exportación de asistencia policial internacional, particularmente de Estados Unidos. La militarización de la policía es el proceso a través del cual las fuerzas policiales se basan cada vez más en modelos militares. Las fuerzas policiales más militarizadas dependen de las armas y tácticas militares, y tienen una estructura jerárquica, mando y control centralizados y unidades específicas de la misión”⁹.

Se requiere una profunda reforma de la seguridad, de la Policía Nacional y para ello, es indispensable la voluntad política del más alto nivel y el compromiso de los tomadores de decisión de sostener políticas de mediano y largo plazo, más allá de las personas y gobiernos. Mejorar la formación, control y transparencia de la institución policial, las condiciones de trabajo de la PNP, su equipamiento y su buena relación con la comunidad son indispensables.

⁸) Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2022*. p.562

⁹) Militarized Policing Is a Global Problem With U.S. Roots [Sabrina Karim](https://www.worldpoliticsreview.com) Tuesday, Nov. 16, 2021 ([worldpoliticsreview.com](https://www.worldpoliticsreview.com)) La traducción es nuestra.

+ **El debilitamiento de las instancias de socialización tradicionales.** En efecto, la familia, la escuela, las iglesias, eran las que transmitían valores fundamentales que moldeaban las conductas de las personas. Hoy todas estas instituciones están sumamente debilitadas. La Comisión para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), ya en el 2007, nos hablaba del “desmoronamiento progresivo de las cartas de navegación cultural y social conocidas, que mal o bien ofrecían ciertas certezas o pautas de comportamiento”¹⁰.

+ **La debilidad de los mecanismos sociales de reconocimiento y sanción.** Estos mecanismos estimulan la práctica de valores en sociedad convirtiéndolas en virtudes cívicas. Hoy lo que prima en el espacio público es la impunidad, mientras esta siga así es poco lo que se podrá avanzar en el combate a la delincuencia. La impunidad favorece la repetición crónica de los delitos y deja en la indefensión a las víctimas.

+ **La desigualdad.** El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como numerosos estudios, señala que la desigualdad está estrechamente vinculada a las tasas de delincuencia y violencia. Wilkinson y Pickett señalan que la violencia es más común en las sociedades más desiguales porque alimentan una sensación de agravio, vergüenza, humillación y desprecio que explota en diversos tipos de violencia.

No es casual que, América Latina, considerado el continente más desigual, tenga altas tasas de delincuencia. La ONG *ODI* encuentra que a pesar de solo ser el 8% de la población mundial, en nuestra región se produce el 40% de los homicidios y el 60% de los secuestros en el mundo¹¹.

+ **El Consumismo.** El PNUD afirma que el aumento de expectativas de consumo, junto con el estancamiento en la posibilidad de progresar por vías legales por falta de un crecimiento incluyente, ayudan a entender el crecimiento del delito en nuestra región de América Latina y el Caribe. El Papa Francisco es de similar opinión, nos dice que “la obsesión por un estilo de vida consumista, sobre todo cuando sólo unos pocos puedan sostenerlo, sólo podrá provocar violencia y destrucción (LS. 204).

3.- LA RESPUESTA DEL GOBIERNO

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que la violencia delincriminal atenta contra derechos fundamentales, como son el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad personal y al disfrute pacífico de los bienes; y añade que es obligación del Estado garantizarlos. Lamentablemente constatamos

¹⁰) *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Síntesis* (Santiago de Chile, 2007) p. 5

¹¹) <http://www.odi.org/opinion/10345-infographics-how-humanitarian-action-changed>, abril 2016.

que el Estado peruano no está cumpliendo esa obligación de garantizar esos derechos.

¿Seguir la política de Bukele?

Frente a la preocupación de la ciudadanía por la inseguridad ciudadana, diversas autoridades como el presidente de la Corte Suprema (Javier Arévalo), el primer ministro (Alberto Otárola), numerosos alcaldes (de Lima, San Martín de Porres y otros) así como varios Congresistas (Nano Guerra García, Rosangella Barbarán, etc.) contemplaron la posibilidad de imitar la experiencia de El Salvador.

Como es conocido, el presidente Nayib Bukele llegó al poder en ese país y al inicio de su gobierno hizo un pacto con las dos principales pandillas responsables de la inseguridad en El Salvador: la Mara Salvatrucha y Barrio 18. Posteriormente rompió dicho pacto y construyó una megacárcel con capacidad para 40.000 reclusos.

Luego, logró aprobar normas legales que le posibilitaban tener incomunicado por quince días a cualquier sospechoso, ha impuesto tribunales sin rostro y militarizó el control territorial. Para ello logró el control del Poder Legislativo, del Tribunal Constitucional, y de la Corte Suprema. Luego de ello, hizo aprobar una norma que le permite reelegirse, desde el 2021, lo que va contra la Constitución.

A la fecha, además de haber acabado con la democracia salvadoreña, el gobierno de Bukele tiene 8,000 denuncias de inocentes encarcelados, así como también denuncias de torturas y persecución a opositores y medios de comunicación independientes.

Las entusiastas autoridades peruanas admiradoras de Bukele pasaron por alto que dicho modelo no es aplicable en el país, por las siguientes razones:

+ Tamaño y número de habitantes: la superficie de El Salvador (21,040 Km²) es menor que Tacna y Moquegua juntos. Nosotros tenemos 1'381,386 Km.². El Salvador es 61 veces más pequeño que Perú; y El Salvador tiene 6 millones de habitantes, nosotros 33 millones.

+ Como bien señaló Ricardo Valdés, exviceministro de Seguridad Pública, los problemas existentes en las pandillas del Perú son distintas a las de El Salvador. La inseguridad en El Salvador estaba manejada por las pandillas mencionadas líneas arriba, en las cuales se centralizaba la inseguridad, extorsiones y asesinatos. En cambio, aquí las fuentes de inseguridad son múltiples. En el mismo sentido opinaron el ministro del Interior (Vicente Romero) y el General PNP Arriola.

Ante las numerosas críticas que recibió la propuesta de implementar el modelo Bukele en el Perú, el gobierno retrocedió y ofreció un "modelo Dina". Para ello procedió a declarar el Estado de Emergencia (que hemos visto que no funciona)

en diversas ciudades y pidió facultades extraordinarias al Congreso para legislar en materia de seguridad ciudadana.

Sin embargo, sus primeras medidas no son muy alentadoras: por ejemplo, está proponiendo aumentar la pena por robo de celulares a entre 12 a 30 años de cárcel. Recordemos que cada día se roban 5,000 celulares. Como bien dice el abogado penalista Luis Lamas Puccio “Esta propuesta legislativa es impertinente. Lo importante es bloquear los equipos con las compañías de telefonía para que los números que no están a nombre del titular no puedan brindar servicios”¹².

Vemos pues que el gobierno parece encaminarse por privilegiar exclusivamente la opción represiva para combatir la delincuencia común, que ya ha demostrado en muchísimos países que no funciona.

Es por ello que nos parecen muy pertinentes las palabras del papa Francisco: “Hoy en muchas partes se reclama mayor seguridad. Pero hasta que no se reviertan la exclusión y la inequidad dentro de una sociedad y entre los distintos pueblos será imposible erradicar la violencia (...) sin igualdad de oportunidades, las diversas formas de agresión y de guerra encontrarán un caldo de cultivo (...) no habrá programas políticos ni recursos policiales o de inteligencia que puedan asegurar indefinidamente la tranquilidad” (Evangeli Gaudium n. 59).

Lima, 20 de octubre 2023

¹²) Declaraciones en *La República*, 18 de octubre 2023.