

SERIE POLÍTICAS SOCIALES 29
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LA INSEGURIDAD EN EL PERÚ

Carlos Reyna
Eduardo Toche

NACIONES UNIDAS

LA INSEGURIDAD EN EL PERÚ

Carlos Reyna
Eduardo Toche

NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile 1999

LC/L.1176
Marzo de 1999

Este documento fue elaborado por los señores Carlos Reyna, miembro actual del Comité Ejecutivo de DESCO y Eduardo Toche, analista de la Unidad de Investigación de este Centro. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no fue sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	Página
Resumen	5
INTRODUCCIÓN	7
1. Utilidad de un índice de seguridad ciudadana	9
2. Aproximaciones cuatitativas a la inseguridad en el Perú.....	11
3. Un ensayo de interpretación y prospección	15
4. Reflexiones finales	24
BIBLIOGRAFÍA	45

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: SUPERFICIE Y POBLACIÓN DEPARTAMENTAL.....	26
Cuadro 2: ÍNDICE DE INSEGURIDAD POR DEPARTAMENTOS, 1990-96. DELITOS CONTRA LA VIDA, EL CUERPO Y LA SALUD.	27
Cuadro 3 INTERVENCIONES POLICIALES. DELITOS CONTRA LA VIDA, EL CUERPO Y LA SALUD, AÑOS 1990-96	28
Cuadro 4 ÍNDICE DE INSEGURIDAD POR DEPARTAMENTOS, 1990-96. DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO	29
Cuadro 5 INTERVENCIONES POLICIALES. DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO, AÑOS 1990-1996.....	30
Cuadro 6 ÍNDICE DE INSEGURIDAD POR DEPARTAMENTOS, 1990-96. VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS	31

Cuadro 7	
MINISTERIO PÚBLICO. DENUNCIAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS, AÑOS 1990-96.....	32
Cuadro 8	
ÍNDICE DE INSEGURIDAD POR DEPARTAMENTOS, 1990-1996. TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS	33
Cuadro 9	
INTERVENCIONES POLICIALES. TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS, AÑOS 1993-1996	34
Cuadro 10	
ÍNDICE DE INSEGURIDAD POR DEPARTAMENTOS, 1990-96. ACCIONES SUBVERSIVAS	35
Cuadro 11	
REGISTRO POLICIAL. ACCIONES SUBVERSIVAS.....	36
Cuadro 12	
ÍNDICE DE INSEGURIDAD POR DEPARTAMENTOS, 1990-96. CONSUMO DE DROGAS.....	37
Cuadro 13	
INTERVENCIONES POLICIALES. CONSUMO DE DROGAS, AÑOS 1993-96.....	38
Cuadro 14	
ÍNDICE DE INSEGURIDAD POR DEPARTAMENTOS, 1990-96. ACCIDENTES DE TRÁNSITO	39
Cuadro 15	
INTERVENCIONES POLICIALES. ACCIDENTES DE TRÁNSITO, AÑOS 1994-96	40
Cuadro 16	
ÍNDICES DE INSEGURIDAD PERÚ Y DEPARTAMENTOS, 1990-96. RESULTADOS AJUSTADOS	41

ÍNDICE DE MAPAS

MAPA DE LA INSEGURIDAD EN EL PERÚ.....	42
DENSIDAD POBLACIONAL DEL PERÚ POR DEPARTAMENTOS.....	43

Resumen

En Perú, como en toda Latinoamérica, el alto grado de inseguridad generado por la violencia y la delincuencia obstaculizan el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Sin embargo, la falta de datos precisos impide formular en forma adecuada el problema. En el caso de Perú este asunto es, al parecer, particularmente grave. Aunque no existen estudios concluyentes al respecto, se estima que sólo el 25% de los actos delictivos son denunciados.

Por otro lado, los estudios realizados hasta el momento para el caso peruano han incidido en una u otra manifestación violenta o criminal para sugerir así los niveles de inseguridad imperantes. Asimismo, gran parte de las inquietudes se han focalizado en el ámbito de Lima Metropolitana.

Estos enfoques si bien son valiosas contribuciones no dejan de ser parciales. Este documento busca suplir estos vacíos. En ese sentido ha reunido y ordenado la información oficial disponible tratando de darle coherencia estadística mediante el levantamiento de índices. También ha interrelacionado las diversas manifestaciones de violencia que se producen en todo el país, según tipo y frecuencia.

INTRODUCCIÓN

La inseguridad generada por la presencia de la violencia y la delincuencia no es un problema reciente en la sociedad peruana. Durante la década pasada el Perú sufrió los efectos de un fenómeno subversivo muy violento, que dio como resultado cerca de 30,000 muertos y unos 25 mil millones de dólares en pérdidas materiales.

Cuando en 1992 fue capturado el líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán, dando inicio a la rápida derrota de la principal organización terrorista peruana, todo hacía suponer que el delicado escenario anterior había sido por fin superado.

Sin embargo, la disminución de la violencia política a niveles inocuos para la seguridad nacional permitió ver con mayor claridad un fenómeno que venía desarrollándose desde años atrás: la violencia delincencial.

Esto planteó nuevos retos a la política de seguridad del país. Los daños que produce la delincuencia son elevados para el tamaño de la economía peruana y, por otro lado, generan un clima de desconfianza muy perjudicial para la organización social.

Además, a diferencia de lo que ocurrió con la subversión, esta vez no se tenía al frente un problema cuyas características podían ser definidas sin dificultad. La delincuencia común es un fenómeno muy complejo que no responde a criterios organizacionales ni a estrategias puntuales.

Pero, el panorama de la inseguridad en Perú tiene otros factores importantes en su composición. El narcotráfico es uno de ellos. Durante la presente década esta actividad ilícita viene postrando una suerte de “reconversión”, exigida por las variaciones de los precios internacionales de los estupefacientes y las políticas de interdicción llevadas a cabo en la región latinoamericana.

Los resultados, hasta el momento, han sido la reducción de las áreas de cultivo de coca y, por otro lado, que el Perú deje de ser un exclusivo productor de materia prima para pasar a ser productor final, es decir, de clorhidrato de cocaína.

Una de las consecuencias de estos cambios en el “negocio” de las drogas es el explosivo aumento del consumo interno de estas sustancias, especialmente en el mercado urbano.

Por otro lado, la violación de los derechos humanos también debe ser incorporada como un factor importante que afecta la seguridad del país. Si bien se reconoce internacionalmente que Perú ha avanzado significativamente en este campo durante los últimos años, es obvio que aún subsisten graves problemas al respecto.

Al lado de estas manifestaciones ilícitas se encuentran aquellos actos de violencia que atentan contra la seguridad de los ciudadanos, los cuales no son considerados como ilegales por la población. Entre ellos, los más notorios son la violencia doméstica ejercida contra las mujeres y los niños y, por otro lado, los accidentes de tránsito. En ambos casos el Perú muestra un rápido crecimiento de casos que resulta muy ilustrativo para medir el deterioro de las condiciones de vida.

Todas estas expresiones que fomentan, de una u otra manera, el sentimiento de inseguridad de la población peruana son sin duda síntomas de graves problemas que radican en la sociedad. Sin embargo, esta explicación es parcial.

El otro lado del problema es la incapacidad institucional para hacer frente a esta realidad. Es un hecho que la policía peruana se encuentra sumida en una profunda crisis de manera tal que bien podría formar parte del problema, dado la gran cantidad de efectivos que se hallan comprometidos en actos delictivos.

Asimismo, las otras instituciones públicas que guardan relación con la seguridad pública, como son el Poder Judicial y el sistema penitenciario, también procesan sus propias crisis y resultan inadecuados para las circunstancias actuales que presenta el país.

La falta de respuesta por parte del Estado ha motivado que la sociedad opte por algunas formas de defensa que, salvo algunas excepciones -como los “serenazgos”

organizados por las municipalidades de Lima Metropolitana-, son más bien espontáneas y sin ningún control institucional.

Estas respuestas sociales no sólo son onerosas e ineficaces sino también peligrosas y contraproducentes para disminuir la inseguridad. En los barrios urbanos marginales, por ejemplo, son cada vez más frecuentes los linchamientos tumultuosos de supuestos delincuentes.

De esta manera, la seguridad ha devenido en un aspecto prioritario para la agenda que debe desarrollarse en Perú. La población se siente más amenazada que nunca por la delincuencia, los empresarios están preocupados por sus costos de seguridad y las autoridades buscan diseñar estrategias adecuadas para un problema urgente.

En ese sentido, el presente texto busca motivar respuestas al cómo, dónde, cuándo y por qué se producen las acciones que afectan la seguridad de la población peruana. Así, hemos tratado de reconstruir la evolución de estas expresiones violentas durante la presente década, para de esa manera ofrecer un acercamiento que ayude a responder las interrogantes expuestas.

Lima, diciembre de 1998.

1. Utilidad de un índice de inseguridad ciudadana

Un índice de esta naturaleza para un país como el Perú tiene un valor aproximativo, no absoluto ni definitivo. Su aporte consiste en que ayuda a seguir las tendencias y a establecer comparaciones respecto a fenómenos complejos como la violencia y la delincuencia.

Ello es así porque, por una parte, dichos fenómenos involucran aspectos cualitativos difíciles de rastrear estadísticamente. Y por otro lado, las estadísticas disponibles presentan limitaciones de diverso tipo, siendo una de las más corrientes el margen más o menos importante de subestimación de los eventos delictivos o hechos de violencia que esas estadísticas recogen por diversas razones.

Por esto, aun cuando creemos que los índices elaborados contribuyen a establecer las tendencias generales y la situación relativa de los diversos departamentos del Perú respecto a la inseguridad, ellos todavía podrían ser potenciados a partir de una mejora en la calidad de las estadísticas disponibles, del acceso a datos más desagregados que los que presentan las fuentes oficiales, o a la incorporación de indicadores que recojan las dimensiones subjetivas, como ser la percepción de la población.

Para proceder a la evaluación de la inseguridad en el Perú, hemos tomado en cuenta las variables siguientes: delitos contra la vida, el cuerpo y la salud; delitos contra el patrimonio; violaciones de derechos humanos; narcotráfico, terrorismo; accidentes de tránsito y consumo de drogas. Estas variables son las consideradas en los informes oficiales sobre criminalidad.

Para los casos de delitos contra la vida, el cuerpo y la salud; delitos contra el patrimonio; tráfico ilícito de drogas; consumo de drogas y accidentes de tránsito, las fuentes consultadas son las intervenciones policiales que consignan las estadísticas del Ministerio del Interior. Para el caso de terrorismo nos hemos remitido a los registros policiales incluidos también en las estadísticas del Ministerio del Interior. En lo que se refiere a las violaciones de derechos humanos, la fuente ha sido las denuncias presentadas ante el Ministerio Público¹.

¹ Las fuentes utilizadas en el presente ensayo son las siguientes:

Para los delitos contra la vida el cuerpo y la salud, delitos contra el patrimonio, accidentes de tránsito, tráfico ilícito de drogas, consumo de drogas y acciones terroristas.

Ministerio del Interior, Dirección de Planificación de la Policía Nacional del Perú: Delitos registrados por la Policía Nacional, por clase y tipo, según departamento. En: Instituto Nacional de

Nuestros índices han sido construídos relacionando el porcentaje de intervenciones policiales² que tiene cada departamento respecto al total nacional de esos casos, con el porcentaje de la población que cada uno de ellos tiene con respecto a la población nacional. La hipótesis es que un igual porcentaje de intervenciones policiales es más grave si ocurre en una población menor. La fórmula que se desprende es:

$$IID = \frac{\frac{ipd}{IPN}}{\frac{pd}{PN}}$$

donde:

ipd = intervenciones policiales en el departamento

IPN = intervenciones policiales a nivel nacional

Pd = población departamental

PN = población nacional

IDD = índice de inseguridad departamental

Las cifras utilizadas para el caso de la extensión territorial de cada departamento son las oficiales, ofrecidas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Para los datos poblacionales hemos utilizado los resultados finales del Censo Nacional de Población de 1993. (Véase Cuadro 1)).

Ahora bien, los delitos todos no tienen el mismo nivel de gravedad. Por ello, para cada departamento se ha elaborado índices de inseguridad para el período 1990 - 1996 por cada variable delictiva o de violencia. Además de la operación de relacionar la incidencia de cada variable a la población departamental hemos considerado un valor de ponderación diferente a dichas variables según la gravedad relativa del tipo de delincuencia o de violencia involucradas.

De este modo el índice de inseguridad para una variable delictiva en un departamento se obtiene de dividir la proporción de delitos del departamento respecto al total nacional de dichos delitos entre la proporción de la población del departamento respecto a la población nacional. A esta cifra se le multiplica por el valor de ponderación de gravedad de cada tipo de delito.

Estadística e Informática (INEI): Perú: compendio estadístico 1989 - 1990, Lima, 1990; Perú: Compendio Estadístico 1991 - 92. Lima, 1992; Compendio estadístico 1993-94, Lima, 1994. Perú: Compendio estadístico 1994-95, Lima, 1995; Perú: Compendio estadístico 1995-96, Lima, 1996; Perú: estadísticas de la criminalidad 1989-1990, Lima, 1990; Perú: estadísticas de la criminalidad 1993-1994, Lima, 1995.

Para las violaciones de Derechos Humanos.

Ministerio Público, Fiscalía Especial de Defensoría del Pueblo y Derechos Humanos: Denuncias ingresadas en el Ministerio Público sobre violación de Derechos Humanos, según departamento de ocurrencia, 1990-1993. En: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): Perú: estadística de la criminalidad 1993-1994, Lima, 1995.

Ministerio Público, Departamento de Estadística: Denuncias ingresadas sobre violación de Derechos Humanos, según departamento, 1991-1995. En: Instituto Cuánto: Perú '96 en números, anuario estadístico, Lima, 1996.

Ministerio Público, anuario estadístico 1996: Denuncias ingresadas a la fiscalía especial de Defensoría del Pueblo sobre violación de Derechos Humanos, según departamento de ocurrencia, 1996. En: Instituto Cuánto: Perú '97 en números, anuario estadístico, Lima, 1997.

² Es obvio que "intervención policial" no es lo mismo que un hecho delictivo y que la suma de las primeras muy posiblemente sea menor que la suma de los segundos. Pero es posible utilizar esta información para evaluar la evolución de las tendencias.

PONDERACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LOS DELITOS

Variable delictiva	Peso
Delitos contra la vida, el cuerpo y la salud	0.3
Delitos contra el patrimonio	0.2
Violaciones de DD.HH.	0.2
Narcotráfico	0.1
Terrorismo	0.08
Accidentes de tránsito	0.05
Consumo de drogas	0.05
Amenazas de otros Estados	0.02

En conclusión, el índice de inseguridad general de un departamento se obtiene de sumar los índices de inseguridad por cada tipo de delito. Al resultado de cada departamento se le multiplica por 0.6, un factor de ajuste arbitrario para obtener cifras situadas entre 1 y 0.

El índice de inseguridad general del país en un año se obtiene del promedio de los índices de inseguridad de los 25 departamentos.

Para hallar el índice de inseguridad del país en el periodo 1990 -1996 también se recurre al promedio de los índices en los 7 años.

Para hallar el índice de inseguridad del país en el periodo 1990 -1996 también se recurre al promedio de los índices en los 7 años.

En conclusión, el índice de inseguridad general de un departamento se obtiene de sumar los índices de inseguridad por cada tipo de delito. Al resultado de cada departamento se le multiplica por 0.6, un factor de ajuste arbitrario para obtener cifras situadas entre 1 y 0.

El índice de inseguridad general del país en un año se obtiene del promedio de los índices de inseguridad de los 25 departamentos.

Para hallar el índice de inseguridad del país en el periodo 1990 -1996 también se recurre al promedio de los índices en los 7 años.

Para hallar el índice de inseguridad del país en el periodo 1990 -1996 también se recurre al promedio de los índices en los 7 años.

2. Aproximaciones cuantitativas a la inseguridad en el Perú

En promedio, sobre un máximo de 1, el índice de inseguridad del Perú, con datos ya reajustados, es de 0.41 durante esos años, alcanzando su nivel más alto en 1995, cuando registra 0.50, y el nivel más bajo en 1991, con 0.34. En general, lo que se aprecia es que hasta 1994 no existían grandes desniveles entre año y año, sino una tendencia a fluctuar en un término medio-alto, pero en 1995 se evidencia una notoria alza en los índices de inseguridad.

Para proceder a un primer nivel de estratificación por niveles de inseguridad hemos formado cuatro grupos, teniendo como referencia los índices departamentales. Se ha procedido a ajustar estos índices con la finalidad de que queden incorporados dentro del rango de evaluación que hemos construido.

El primer grupo sería de "máxima inseguridad" y sus índices son superiores a 0.8; el segundo, de "inseguridad media alta", tiene un rango que va de 0.5 a 0.8; el tercero lo denominamos de "inseguridad media baja" y sus índices están entre 0.2 y 0.5; finalmente, el cuarto es el de "baja inseguridad" y sus índices son menores a 0.2.

En el primer grupo se encuentra el departamento de Lima. Este departamento es el 3% del territorio nacional. Sin embargo, representan nada menos que el 28% de la población nacional.

El segundo grupo incorpora a los departamentos de Junín, Ayacucho, Amazonas,

Tacna, Arequipa y Callao. Estos hacen un 16% de la extensión del Perú y el 17% de la población.

Respecto al tercer grupo, tenemos que allí se encuentran los siguientes departamentos, en orden decreciente: Lambayeque, La Libertad, San Martín, Ica, Apurímac, Tumbes, Huánuco, Ancash, Ucayali, Moquegua, Pasco, Huancavelica, Cusco, Madre de Dios, Piura y Puno. Todos ellos hacen el 50% del territorio nacional y el 46% de la población.

En el cuarto grupo están los departamentos de Loreto y Cajamarca. Estos suman el 31% del territorio peruano y el 9% de la población.

a) *Delitos contra la vida, el cuerpo y la salud*

En esta variable se incluyen homicidios, abortos, lesiones y otros (exponer al peligro o al abandono a las personas, genocidios, etc.). Se le ha considerado como el principal síntoma de inseguridad, por lo que se le asigna una ponderación de gravedad de 0.3.

El resultado promedio de inseguridad por este rubro para 1990-1996 es de 0.26, producto de una evolución que mantuvo sus puntos más altos en los años 1995 y 1996 (ambos con 0.27), y su nivel más bajo en 1994 (0.22). Por lo que puede verse, no existe una variabilidad notable entre año y año.

Los promedios del quinquenio nos indican que los departamentos de Lambayeque (0.52) y Amazonas (0.50) resultan tener el mayor impacto relativo en este tipo de delitos. Entre ambos reúnen el 6% de la población nacional.

Asimismo, Arequipa, Callao, Lima y Tacna, ubicados en un rango entre 0.4 y 0.5, conformarían la siguiente agrupación. En todos ellos tendríamos una incidencia media alta en este tipo de delitos, y estaría involucrada el 37% de la población nacional.

Sobre la media nacional, es decir entre 0.2 y 0.3, estarían los departamentos de Junín, La Libertad, Moquegua, Ica, Cusco, Madre de Dios, Tumbes y Ancash. En conjunto, representan el 24% de la población.

Una baja incidencia en este tipo de delitos es la que reportan los departamentos que promedian entre 0.0 y 0.2. Son San Martín, Piura, Huánuco, Apurímac, Ucayali, Puno, Pasco, Ayacucho, Cajamarca, Loreto y Huancavelica. Todos ellos totalizan el 33% de la población peruana. (Véanse Cuadros 2 y 3).

b) *Delitos contra el patrimonio*

Aquí se incluyen los hurtos, robos, apropiaciones ilícitas, estafas, fraudes y otros (extorsión, usurpación, daños, etc.). La ponderación de gravedad asignada a esta variable es de 0.2.

Los años 1990-1996 arrojan un índice de 0.14. A diferencia de los otros índices, éste marca un aumento que aunque mínimo, es constante. Así, si para 1990 el promedio es de 0.13, para 1991, 1992 y 1993 es de 0.14, y para 1994, 1995 y 1996 es de 0.15.

En términos departamentales, Lima, Callao y Arequipa encabezan la lista, con índices de 0.37, 0.34 y 0.33, respectivamente. En esta incidencia, por encima del promedio nacional, está involucrada el 36% de la población.

En un segundo grupo, también por encima del promedio nacional, estarían los departamentos de Tacna (0.28), La Libertad (0.21), Ica (0.21), Tumbes (0.18), Moquegua (0.17), Lambayeque (0.17), Junín (0.15) y Ancash (0.15). Ellos representan el 24% de la población.

En el promedio nacional están Amazonas (0.14), Ucayali (0.12) y Cusco (0.11). Estos departamentos son el 8% de la población.

Por debajo del promedio nacional se encuentran los departamentos de Huánuco (0.09), Madre de Dios (0.08), Piura (0.08), Loreto (0.07), San Martín (0.07), Puno (0.06), Pasco (0.06), Ayacucho (0.04), Apurímac (0.04), Cajamarca (0.03) y Huancavelica (0.01). Todos ellos suman el 32% de la población nacional. (Véanse Cuadros 4 y 5).

c) *Violaciones de derechos humanos*

A diferencia de los otros rubros, éste es el único que mide la inseguridad ciudadana generada por el Estado. Incluye los siguientes aspectos: demanda de garantías individuales, fallecimiento, detención, abuso de autoridad, situación jurídica, ejecución extrajudicial y lesiones. Se le ha otorgado un peso de 0.2.

Debemos anotar que para este caso no hemos incluido las denuncias sobre desapariciones porque resulta imposible, a partir de los datos oficiales, discernir sobre las causas de este tipo de casos.

El promedio general para los años tratados es de 0.13. En 1990 el promedio es de 0.14, disminuye en 1991 a 0.12, sube en 1992 a 0.15, baja a 0.14 en 1993 y vuelve a subir a 0.15 en 1994. En 1995 el índice fue de 0.11 y en 1996 disminuyó a 0.08.

Una de las características que muestra esta variable es la evidente concentración de sus frecuencias en algunos departamentos. De esa manera, el grupo que manifiesta mayor incidencia está formado por Ayacucho (0.51), Apurímac (0.46), Lima (0.43), Junín (0.35) y Huancavelica (0.25). Esto significa que el 39% de la población peruana está enmarcada en un ambiente de incidencia media alta en la violación de derechos humanos.

Un segundo conjunto es el de aquellos departamentos que se ubican en el promedio nacional. Estos son Huánuco (0.16), Pasco (0.14), Amazonas (0.13) y San Martín (0.17). Ellos totalizan el 8% de la población peruana.

A continuación se ubican todos aquellos departamentos que se hallan por debajo del promedio nacional. Debemos considerar que el índice más alto en este conjunto es de 0.10, alcanzado por Ancash. Igualmente, es importante anotar que cuatro departamentos (Tumbes, Tacna, Madre de Dios y Moquegua), resultan con un índice de 0. (Véanse Cuadros 6 y 7).

d) *Tráfico ilícito de drogas*

Bajo esta variable se consignan todas las intervenciones policiales realizadas para los años 1993, 1995 y 1996 pues son los únicos, entre los que hemos tomado en consideración, que tienen una información desagregada por departamentos. Se le ha asignado una ponderación de gravedad de 0.1.

El índice promedio nacional es de 0.11. Los departamentos con índices más altos son Tumbes (0.41) y Ucayali (0.28). Son seguidos por San Martín (0.25), Tacna (0.25), Amazonas (0.22), Huánuco (0.20), Loreto (0.19), Ayacucho (0.12) y Lima (0.12). Todos ellos representan el 45% de la población nacional.

En el promedio nacional están Madre de Dios (0.11), La Libertad (0.11), Lambayeque (0.09), Piura (0.08), Pasco (0.08) e Ica (0.06). Todos ellos suman el 20% de la población peruana.

Por debajo del índice promedio están Cusco (0.05), Ancash (0.05), Junín (0.04), Callao (0.03), Arequipa (0.02), Puno (0.02), Cajamarca (0.02) y Moquegua (0.02). También Huancavelica y Apurímac, ambos con índice 0 en este rubro.

Tales cifras muestran visibles distorsiones con relación a lo que acontece en la realidad y estarían reflejando, al parecer, una seria deficiencia en los registros. Como podrá notarse la acción policial parece realizar más intervenciones en las habituales puertas de salida de la droga y no en los lugares en que se produce. Por eso encontramos que sitios como Tumbes, Tacna y Callao (es decir, zonas fronterizas y de embarque), son los que encabezan los índices, siendo sintomático que las regiones productoras, ya sea Huánuco, Ayacucho y en cierta medida Cusco, no se hallen entre los departamentos en donde se ha realizado la mayor cantidad de intervenciones, en términos relativos. (Véanse Cuadros 8 y 9).

e) Terrorismo

Las estadísticas utilizadas son las acciones subversivas registradas por la policía, para los años 1990-1996. Se debe tomar en consideración que para este caso la información concerniente al Callao, está resumida en la de Lima. La ponderación de gravedad asignada es de 0.08.

Los índices anuales promedios reflejan, como puede verse en el cuadro respectivo, una notoria distorsión que hace aparecer a los años 1995 y 1996 con una incidencia mayor que los años anteriores. La explicación reside en el siguiente fenómeno: a inicios de la década el terrorismo comprometía una gran parte del territorio nacional, pero a partir de 1994 se fue concentrando en departamentos de baja densidad poblacional, dando como resultado unos índices relativos altos que sobredimensionan el promedio anual.

De esa manera, señalado el efecto estadístico que produce el fenómeno terrorista, podemos concluir que el índice promedio para el período 1990-1996 es de 0.06.

En términos departamentales, un grupo de ellos se establece claramente por encima de la media nacional. Estos son Ayacucho (0.21), San Martín (0.19), Huancavelica (0.16), Junín (0.15), Pasco (0.13) y Lima-Callao (0.09). Todos ellos suman el 44% de la población del Perú.

En el promedio nacional se encuentran los departamentos de Ucayali (0.06), Ancash (0.06), Puno (0.05), La Libertad (0.05) y Apurímac (0.04). Representan el 18% de la población nacional.

Los restantes, ubicados en un rango entre 0.04 y 0, se ubican de la siguiente manera: Amazonas (0.03), Cusco (0.03), Piura (0.03), Lambayeque (0.03), Cajamarca (0.02), Ica (0.02), Arequipa (0.02), Tacna (0.02), Loreto (0.01), Tumbes (0.01), Moquegua (0.01) y Madre de Dios (0.00). Véanse Cuadros 10 y 11).

f) Consumo de drogas

La fuente utilizada, las intervenciones policiales, están desagregadas por departamentos sólo para los años 1993, 1995 y 1996. A esta variable se le ha asignado una ponderación de gravedad de 0.05.

El promedio nacional resultante es de 0.03. Encabezan la lista los departamentos de Lima y La Libertad, con índices de 0.09 y 0.08 respectivamente. Son seguidos por Tumbes (0.07), Ica (0.06) y Lambayeque (0.06). Este grupo de departamentos, en donde estaría localizada la mayor incidencia de consumo de drogas, contienen el 42% de la población nacional.

Luego tenemos una franja limitada por 0.05 y 0.3, que incorpora a los departamentos de Tacna (0.05), Ucayali (0.05), Huánuco (0.04), Loreto (0.04), Piura (0.03) y Junín (0.03). Son los que se hallan dentro de los términos promediales del país e incluyen al 20% de la población.

Entre 0.02 y 0.00 están San Martín (0.02), Ancash (0.02), Cajamarca (0.02), Amazonas (0.02), Pasco (0.01), Moquegua (0.01), Madre de Dios (0.01), Puno (0.01), Cusco (0.01) y Callao (0.01). También Huancavelica, Apurímac, Arequipa y Ayacucho, todos ellos con un índice de 0.00. (Véanse Cuadros 12 y 13).

g) Accidentes de tránsito

En este caso, la información por departamento sólo está disponible para los años 1994, 1995 y 1996. Se le ha dado un peso de 0.05.

En términos nacionales el índice resultante es de 0.03 y los departamentos que muestran mayor incidencia son Lima y Moquegua, con índices de 0.1 y 0.09

respectivamente.

A continuación, entre 0.08 y 0.03, están Tacna (0.08), Junín (0.08), Arequipa (0.08), Callao (0.07) e Ica (0.06). Estos dos bloques suman, en conjunto, el 45% de la población nacional.

Con una menor incidencia, ubicados en el promedio del país, están Ancash, La Libertad, Ayacucho, Lambayeque, Tumbes, Huánuco, Piura y Puno. Todos ellos muestran un índice entre 0.03 y 0.02.

Por otra parte, Ucayali, Madre de Dios, Cajamarca, San Martín, Cusco, Amazonas y Loreto tienen un índice de 0.01. Mientras tanto, Huancavelica, Pasco y Apurímac muestran un índice de 0.00. (Véanse Cuadros 14 y 15)

3. Un ensayo de interpretación y de prospección

Hasta aquí tenemos una imagen estática, basada en las estadísticas, de los niveles de inseguridad relativa a nivel nacional y las variaciones departamentales de los mismos hasta 1996, año hasta donde cubren las estadísticas oficiales.

Para una visión de las tendencias en los niveles de seguridad en los años más recientes y lo que pueda suceder en años posteriores hay un revelador punto de partida que es el análisis de la percepción de los ciudadanos.

En los años analizados, existe uno que presenta un notorio cambio en dicha percepción: 1992. En este año se hacen visibles el control de la inflación y la atenuación del terrorismo después de la captura de sus principales dirigentes. Ambos sucesos determinaron que la población sintiera temporalmente una mayor seguridad. Hacia julio de 1994 una encuesta de opinión de Apoyo S.A. concluía en que por lo menos un 59% de los peruanos creía que el país tendía hacia el progreso y la recuperación del bienestar.

a) *Percepciones sobre la inseguridad y deterioro socio-económico*

Este ambiente de optimismo que primó entre 1992 y 1994 fue deteriorándose paulatinamente y, junto a ello, la inseguridad ciudadana empezó a mostrarse como una de las principales preocupaciones de los peruanos.

Según una encuesta de la Compañía Peruana de Investigación de Mercados (CPI), llevada a cabo en Lima en diciembre de 1997, un 58.4% no creía realmente que el Perú creció económicamente durante 1997, siendo esta opinión similar entre los sectores socioeconómicos alto y medio (55.3%) y bajo y muy bajo (59.4).

En ese mismo mes y lugar, una encuesta de Apoyo S.A. dio como resultado que un 65% no creía que el nivel de vida de la mayoría de los peruanos mejoraría.

El declive de las expectativas ciudadanas que mostraban las encuestas coincidió con la percepción de una mayor inseguridad. En setiembre de 1996 Apoyo mostró que el 53% de los limeños afirmaban que la delincuencia había crecido durante los últimos meses.

Dos años después, en abril de 1998, una encuesta de la Compañía Peruana de Investigación de Mercados S.A. (CPI) afirmó que el 31.4% de los habitantes de Lima consideraba que los principales problemas de la ciudad eran la delincuencia, la violencia, las pandillas y la falta de seguridad. El 21% dijo que eran la basura y la limpieza pública y el 13.3% la falta de semáforos y la congestión vehicular.

Este dato fue corroborado por la encuestadora Imasen. En abril de 1998 el 77,8% de la población en Lima opinaba que la delincuencia había aumentado en el último año. Según Apoyo, el 78% de la población manifestó que el mayor problema que afecta a Lima era la seguridad ciudadana.

Entre las causas de la violencia que pudo identificar Apoyo en su consulta

estaban: la pobreza y la falta de empleo (69%), la falta de valores y principios (37%), la ineficacia de la policía (17%) y la falta de leyes adecuadas (15%). En otras palabras, la asociación entre dificultades económicas y mayor delincuencia está muy presente en la interpretación que la ciudadanía otorga a la falta de seguridad.

b) *Percepciones sobre las instituciones del orden*

Junto al empeoramiento económico y mayor inseguridad que registra la opinión ciudadana, deben colocarse los avances poco significativos o nulos en la confianza que merecen las instituciones públicas, especialmente aquellas ligadas con los aspectos de seguridad.

En julio de 1995, un sondeo a nivel de Lima Metropolitana, realizado por Apoyo S.A., reveló que el 42% de sus encuestados desaprobaba al Poder Judicial. En marzo de ese mismo año otra encuestadora, IMASEN, señalaba que el 53% de la población creía que la policía era la institución más corrupta del país.

Según DATUM, en encuesta realizada en agosto de 1996 en Lima Metropolitana, un 36% de los encuestados afirmó que el principal problema del país era la corrupción, mientras que un 23% manifestó que era la inseguridad, los asaltos y robos, quedando a continuación el narcotráfico (10%), el terrorismo (6%), la mala educación (5%), la inestabilidad económica (3%) y los sueldos bajos (2%). Cabe anotar que si en esta encuesta unimos las variables inseguridad, narcotráfico y terrorismo el resultado sería de 39 %, el más alto.

Otra encuesta de Apoyo S.A., realizada en Lima durante la primera semana de septiembre de 1996, arrojaba como resultado que las instituciones más confiables del país eran la Iglesia Católica, los medios de comunicación y el organismo de recaudación tributaria (SUNAT), mientras que las menos confiables eran las Fuerzas Armadas y el Congreso.

Un año después, en agosto de 1997, una encuesta de Analistas y Consultores en Lima concluyó que la labor de la policía era aprobada por el 33.8% de los limeños, la de las fuerzas armadas por un 26.3% y el desempeño del Poder Judicial por sólo un 16.0%.

El grado de desconfianza ante las instituciones encargadas de la seguridad fue incluso mayor a nivel nacional. En ese mismo mes de agosto de 1997, Analistas y Consultores dio como resultado un 6.8% de confiabilidad en las Fuerzas Armadas y policía y un 3.7% para el caso del Poder Judicial.

En marzo de 1998, los resultados a los que llegó una encuesta de la Universidad de Lima, realizada en la capital, fue de que un 69.4% de los entrevistados consideraba que la policía actuaba deficientemente.

En términos generales, entonces, tenemos que la percepción ciudadana sobre la inseguridad de su entorno ha ido aumentando en la medida que estima que aumentan los delitos, pero también porque se mantienen o aumentan la ineficacia o la corrupción de las instituciones que deben garantizar el orden público.

Es probable que esta percepción sobre la mayor gravedad relativa de la inseguridad esté influida debido a que otros problemas antes muy acuciantes han sido atenuados, por ejemplo el de la inflación. Sin embargo, en general la opinión ciudadana sobre la mayor inseguridad coincide con las estadísticas para 1990 -1996 en Lima. Efectivamente, existe una tendencia global hacia el aumento de las diversas expresiones de la delincuencia y de la violencia en la capital.

c) *Algunas expresiones delictivas notorias*

Si bien en algunas modalidades se presencia una tendencia hacia la disminución, han aparecido otras que son las que contribuyen al crecimiento de los índices de delincuencia en Lima.

Por ejemplo, las estadísticas de la Asociación de Bancos aseguran que los asaltos contra agencias bancarias descendieron de una forma muy notoria entre 1991 y 1997.

Según las estadísticas, durante 1991 alcanzaron los 132 casos. En 1992 descendió a 111. Para los años 1993 y 1994 la tendencia decreciente fue más notable al pasar a los 58 y 30 casos, respectivamente. Prosiguiendo la misma tendencia, durante 1995 se registraron 14 casos de asaltos y al año siguiente la cifra bajó a 11. En 1997, se presentó un ligero aumento con relación al año anterior al llegar a los 17 casos.

En lo que a montos se refiere, en 1996 la delincuencia se apoderó de US\$300,290 del sistema bancario; cifra significativamente menor en comparación a las cantidades sustraídas a otros sectores en Lima y el Callao, que sufrió robos en el período señalado por US\$19'558,422. En 1997 la delincuencia se apoderó de US\$1'074,548 del sistema bancario contra US\$13'314,031 sustraídos a otros sectores de Lima y el Callao.

Estas últimas cifras muestran que si bien la seguridad bancaria muestra notorios progresos, no ocurre lo mismo en el resto de la sociedad. Un Informe de la División de Robos de la DININCRI indica que en 1995 recibieron 14 890 denuncias, de las cuales resolvió 7 837 e intervino a 3 630 personas.

Asimismo, la DININCRI reportó 2 738 ocurrencias contra la vida en ese año. De ellas resolvió 1 381.

En ese año se cometieron 381 homicidios: 220 por arma de fuego y 69 por arma blanca, 56 por accidentes y 2 por estrangulamiento. Hubo 1 111 lesiones. De ellas, 678 se produjeron por arma de fuego (163 causaron muertes) y 15 fueron quemaduras. Se registraron 380 muertes repentinas y 143 suicidios.

Por otro lado, un informe de la Fiscalía de la Nación dio a conocer que las 47 fiscalías provinciales penales de Lima recibieron más de 16 mil denuncias en el primer semestre del año 1996, que se referían a los siguientes delitos:

- 7 307 asaltos y robos.
- 2 145 crímenes y lesiones graves.
- 1 808 raptos y secuestros.
- 1 367 delitos contra la seguridad pública.
- 1 156 contra la administración pública.
- 2 393 delitos comunes.

En términos internacionales la tasa de homicidios es el estándar para medir los índices de criminalidad de un país. Durante la presente década América Latina viene obteniendo un promedio de veinte homicidios por cada cien mil habitantes, casi el doble que Estados Unidos.

Colombia figura como el país con un mayor índice de violencia, con 89.5 homicidios por cada 100 000 habitantes, seguido de Jamaica (70), Brasil (19.7), México (17.8) y Venezuela (15.2), Trinidad y Tobago (12.6) y el Perú (11.5). En contraste, Chile figura como el país que más contribuye a reducir el promedio regional, con un índice de tres homicidios por cada 100,000 habitantes. Paraguay figura con 4, Costa Rica con 4.1, Uruguay con 4.4 y con 4.8 Argentina.

Por otro lado, según un estudio que la ONU presentó en la Comisión para la Prevención del Crimen, reunida en Viena en mayo de 1997, el Perú tiene un índice de víctimas mortales por armas de fuego de 1.18 por cada 100 mil habitantes, de los cuales 1.06 corresponde a los homicidios, 0.10 a suicidios y 0.02 a muertes por accidente. Brasil encabeza la lista mundial con un índice de 26.97 víctimas mortales por armas de fuego por cada 100 mil habitantes, frente a sólo 0.07 en el caso de Japón.

Asimismo, según la investigación "La violencia en el Perú" que realizara el Instituto Apoyo, el costo económico de la violencia delincuencial en 1996 fue entre 640 y 984 millones de dólares. El referido estudio también asevera que en ese año el 70% de víctimas de robos y asaltos pertenecieron a los sectores socioeconómicos A y B, mientras que el 80 por ciento de víctimas de agresiones pertenecieron a los sectores socioeconómicos C y D.

Ahora bien, según refirió el Presidente de la Corte Superior de Lima y titular de la

Comisión de Alto Nivel del Poder Judicial, en octubre de 1996, el 50% de los procesos penales del país quedan impunes debido a que los inculpados evaden la justicia. En ese momento se encontraban pendientes de resolución alrededor de 600 mil expedientes a nivel nacional.

d) *La violencia urbana*

Según los indicadores de inseguridad que hemos elaborado, las diferencias entre los departamentos sugieren que los de mayor población y con ciudades más grandes, particularmente los departamentos con ciudades costeñas, presentan mayores niveles de inseguridad relativa. En otras zonas las estadísticas revelan una tendencia más estable si no decreciente. Esto estaría mostrando que el incremento de la inseguridad sería sobre todo un fenómeno urbano. Un análisis más desagregado de las cifras dentro de cada departamento, a nivel de provincias o de distritos, mostraría eso con mayor precisión.

Hay algunas manifestaciones de delincuencia o de violencias urbanas que han ido ganando mayor protagonismo en los últimos años tanto en Lima como en otras ciudades del país. Los secuestros de muy corta duración, los asaltos a automóviles en vías públicas, la violencia juvenil expresada en barras bravas y pandillas³, la actividad de jóvenes en el transporte ilegal de drogas hacia el exterior y la mayor proliferación de lugares para el expendio de droga destacan como las principales de esas manifestaciones.

En el vértice de la delincuencia urbana se encontraría la actividad de bandas ocasionales conformadas por asaltantes de alta peligrosidad. La tendencia en este sentido sería la de un mayor sofisticación para la preparación y ejecución de sus actos, el incremento en los niveles de violencia desplegados durante los mismos, y la disposición de armas con capacidad de fuego frecuentemente superior a la de los policías. En parte, esto sería posible por el enrolamiento en estas bandas de ex integrantes de las diversas fuerzas del orden.

No debe descartarse como otra manifestación importante de la mayor inseguridad urbana en los últimos años a los mayores niveles de riesgo en el tráfico automotor⁴. Lima y otras ciudades del país han sido afectadas por un notable crecimiento del parque automotor, por el ingreso masivo de unidades de transporte público frecuentemente inapropiadas para la seguridad del tráfico, y por la tensa competencia que estas unidades libran en las vías para captar a los pasajeros.

e) *Violencia rural y narcotráfico*

Las manifestaciones de delincuencia o de violencia en los espacios rurales podrían estar subregistradas debido al escaso desarrollo de los registros estadísticos en el país o a razones culturales que llevan a la no denuncia de los hechos. Es conocida la subsistencia en algunas zonas del país de expresiones arcaicas como el abigeato y el bandolerismo.

Pero más importante es la actividad de los narcotraficantes en casi toda la ceja de selva peruana. Como se sabe, el narcotráfico es la mayor expresión de la delincuencia organizada contemporánea y conlleva secuelas de grave perturbación a la seguridad como el despliegue

³Según la División de Centros Educativos de la Policía en 1995 existían alrededor de 100 pandillas juveniles a nivel nacional. Para abril de 1998, estudios realizados por diversas instituciones sobre pandillas juveniles y violencia, dan cuenta que desde 1996 a marzo de 1998, más de 1 000 pandillas existentes en Lima Metropolitana han efectuado 13 000 acciones delictivas. En 1996 las pandillas ocasionaron entre 5 y 10 muertes y la Dirección de Investigación Criminal realizó 1 318 operativos para controlarlas. El núcleo donde se concentra el mayor número de infractores juveniles corresponde a adolescentes que están entre los 15 y 18 años de edad, según la Gerencia Operativa de la Secretaría Ejecutiva del Poder Judicial.

⁴El jefe de seguridad vial de la VII región policial (Lima) señaló en julio de 1997 que entre 1980 y ese mes fallecieron más de 36 mil personas por accidentes de tránsito en todo el país y 255 mil personas quedaron heridas. Cifras superiores a las víctimas causadas por el terrorismo.

de bandas armadas y la corrupción de funcionarios públicos, civiles o uniformados. En la selva ocasiona, inclusive, notorios daños ecológicos por la erosión de suelos dedicados a la hoja de coca y por el uso de insumos químicos para producir precursores de la cocaína. Pero lo más grave es que su presencia puede ser percibida como necesaria por los campesinos cultivadores de hoja de coca y por las poblaciones cuya actividad comercial es estimulada por el consumo de dichos narcotraficantes.

Entre los años 1992 y 1996 surgieron indicios de que la actividad de los narcotraficantes peruanos había sido afectada por el aumento en las medidas de represión adoptadas por el Estado peruano y por la mejor coordinación entre los EE.UU., Perú y Colombia. En particular ha sido dificultado el puente aéreo entre estos dos últimos países. Hubo un descenso de los precios de la pasta básica de cocaína producida en la ceja de selva. Otro factor señalado por los especialistas es que habría una menor demanda en el mercado mundial de la cocaína por un sobreabastecimiento de esta droga.

Sin embargo, tales especialistas coinciden también en que mientras las economías campesinas no dispongan de cultivos más rentables y de actividades con posibilidades comerciales similares a la producción de hoja de coca y pasta básica, los alcances de la represión y de los llamados proyectos de desarrollo alternativo van ser muy limitados. En 1996, junto con eventos positivos como la captura de capos locales del narcotráfico, hubo indicios de una recuperación en los precios de la pasta, de una mayor producción y exportación de cocaína desde el Perú, y de un aumento del consumo interno de la droga. El narcotráfico se perfila como uno de los más graves problemas del Perú de finales del siglo. De hecho es uno de los más importantes en la agenda de temas entre el Perú y los EE.UU.

La ceja de selva es la zona de producción de hoja de coca, pero la actividad de los narcotraficantes fluye a través de una intrincada red de rutas aéreas, fluviales y terrestres que cruzan virtualmente todo el país para llevar la droga hacia el exterior mediante puertos, fronteras y ciudades. Paradójicamente el narcotráfico, con sus dimensiones rurales y urbanas, es una de las actividades que enlaza a la mayor diversidad de ámbitos en el país⁵.

Para el instituto CEDRO, en información entregada a los medios de comunicación a mediados de 1997, son cerca de 800 000 mil las personas que viven, directa o indirectamente, de la economía de la droga. De este total, se calcula que serían 346 448 campesinos los que dependen del cultivo de la planta de coca para su subsistencia y, de ellos, sólo el 5% trabajaría de manera legal.

Se estimaba que entre 1995 y 1996 la producción de hoja de coca en el Perú descendió de 183 600 a 174 700 toneladas y el área cocalera de 115 300 a 94 400 hectáreas.

En 1997 el Perú logró que los cultivos de coca decrecieran en un 27 por ciento, pasando de 94 000 a 70 000 hectáreas. Colombia pasó al primer lugar en cultivos de coca pues, según las autoridades antinarcóticos estadounidenses, este país pasó de 68 280 hectáreas en 1996 a 75 200 el año 1997.

Para fines de 1998, según lo reveló el Ministro de Salud y Presidente de Contradrogas, el Perú espera que sólo existan 46 300 hectáreas cultivadas con hojas de coca, lo que supone una reducción del 31 por ciento sobre las 70 000 hectáreas que estaban bajo cultivo a fines de 1997. Se estima que la mayor reducción de hectáreas cultivadas deba ocurrir en el Valle del Aguaytía con 11 100 hectáreas seguido por el Valle del Apurímac, donde se

⁵En 1995 la Dirección Nacional Antidrogas de la Policía Nacional capturó 10 164 personas involucradas con el narcotráfico. De ellas, 6,512 fueron consumidores, 3,460 fueron traficantes, y 202 fueron menores detenidos por posesión de drogas. Igualmente se incautaron 127 inmuebles, 128 automóviles y 12 avionetas. Se destruyeron 193 pozas de maceración de pasta básica, 61 pistas de aterrizaje y 19 laboratorios de cocaína. En 1996 fueron detenidas 5,428 personas por el delito de tráfico ilícito de drogas (TID). Esta cifra representó el 23.4% de la población penal, según estadísticas del Ministerio de Justicia.

quiere reducir el cultivo en 8 400 hectáreas.

Sin embargo, la exitosa reducción de las áreas cultivadas de hoja de coca en el Perú ha provocado un efecto paralelo y no deseado; el mayor empobrecimiento de los campesinos y una mayor oferta de droga a precios reducidos en el país.

Cabe precisar que el agricultor cocalero también se dedicaba a la elaboración, transporte y comercialización de pasta bruta, al parecer porque carece de otras opciones. Utiliza ahora su propia producción de hoja de coca, compra insumos químicos, paga mano de obra, elabora pasta básica y se arriesga sacando el producto en busca del comprador que ahora espera en las ciudades fuera de las zonas cocaleras.

Una consecuencia visible de este nuevo esquema del negocio de las drogas se evidencia en las estadísticas oficiales de decomisos de drogas entre 1992 y 1997. Estas muestran un incremento notable de incautación de clorhidrato de cocaína en el Perú, lo que conduce a aseverar que existe un mayor consumo localizado especialmente en las ciudades. Informes de la DINANDRO señalan, por ejemplo, que en 1992 se decomisó a nivel nacional sólo 185 kilos de esta droga. En 1995 el decomiso fue de 7 659 kilos; en 1996 fue de 1 006 y hasta el primer semestre de 1997 la cifra llegó a 1 112 kilogramos.

f) ***El terrorismo***

El terrorismo es otra de las manifestaciones de violencia que involucra dimensiones rurales y urbanas. Ha sido afectado fuertemente por la captura de sus principales dirigentes entre 1990 y 1992 y sus niveles de actividad han caído notablemente, tanto en el número de sus acciones como en el impacto político de los mismos⁶.

No obstante desde 1995 hay evidencias de una relativa recomposición de su organización y de un ligero aumento de su actividad, especialmente para el caso de Sendero Luminoso. Sus focos de actividad son muy pequeños pero se encuentran dispersos en zonas tan variadas como el Alto Huallaga, la selva central, la sierra Norte, la ceja de selva de Ayacucho, y las barriadas de Lima. Actualmente si bien la escisión de sus filas -a raíz de las propuestas de negociar la paz que ha hecho su líder Abimael Guzmán- es un elemento importante para analizar el futuro de esta organización, ésta ha devenido en accesoria en tanto lo primordial radica en la menguada pero aún activa capacidad militar que posee.

Los especialistas en el terrorismo peruano tienden a coincidir en que ha dejado de ser una amenaza a la estabilidad política del Estado o del régimen democrático pero coinciden en que puede permanecer por un plazo prolongado como un factor de riesgo para las poblaciones civiles en las provincias andinas o selváticas o para aquellas ubicadas en la periferia urbana de Lima. Especialmente peligroso puede ser el terrorismo para los líderes de esas poblaciones que optan por vías pacíficas y democráticas para canalizar las demandas o expectativas de progreso. Para mayores avances en la desarticulación del terrorismo y en su ulterior erradicación, los especialistas coinciden en señalar la necesidad de enmarcar a las acciones militares y policiales en una línea de fortalecimiento de las instituciones y de los liderazgos democráticos locales y de la promoción del desarrollo⁷.

En el caso del grupo Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), es evidente que quedó mucho más debilitado de lo que ya estaba luego de la acción armada que perpetrara contra la residencia del embajador japonés en Lima, en diciembre de 1996, y el

⁶Según cifras registradas por DESCO, en 1991 hubo 2 144 acciones subversivas. En 1995 esas acciones sumaron 751, un promedio de 63 por mes. En 1996 fueron 600, con un promedio de 50 por mes. Por último, en 1997 el total de atentados terroristas fue de 660 y tuvo un promedio mensual de 55. Las víctimas en 1997 sumaron 162, de las cuales 70 fueron civiles.

⁷Ver Reporte Especial de DESCO, "Conversatorio sobre terrorismo USIS-DESCO-IEP", septiembre de 1996.

posterior rescate llevado a cabo por un grupo de comandos de las Fuerzas Armadas.

g) La autodefensa y el rebasamiento de la policía

Un resultado de la supervivencia o crecimiento de las diversas formas de delincuencia o de violencia sería la del rebasamiento de la capacidad de las fuerzas encargadas de controlarlas. Ello se aprecia ya no tanto en las estadísticas sino en procesos bastante conocidos.

Un signo bastante elocuente de ese rebasamiento ha sido el surgimiento de diversas formas de autodefensa individual o colectiva en las esferas civiles.

La más antigua de estas formas son las rondas campesinas surgidas en los años setenta como respuesta de caseríos y comunidades campesinas a la delincuencia local por fuera de las instituciones estatales existentes. Resistidas inicialmente por el Estado luego, en los 80, fueron reconocidas legalmente y permanecen especialmente en el norte del país pero ya no sólo reprimen a la delincuencia sino asumen cierto tipo de administración de justicia y de solución de conflictos locales. En los casos más desarrollados, las rondas han intervenido en proyectos de desarrollo o sus dirigentes han asumido la conducción de municipalidades distritales⁸.

Otra forma posterior, de finales de los 80, han sido los llamados serenazgos. Los municipios han asumido funciones de cuidado del orden público formando y equipando cuerpos de vigilantes que rondan sus jurisdicciones. Inicialmente aparecieron en los municipios con más recursos de Lima, y ya existen en la mayoría de ellos. También hubo resistencias iniciales, especialmente en las instituciones de la policía, pero luego unos y otros han funcionado en una línea de colaboración pragmática⁹.

También es notable el crecimiento de los servicios privados de seguridad¹⁰. Tuvieron sus niveles más altos entre 1989 y 1992. Con la declinación del terrorismo hubo un descenso en los años siguientes, pero habría experimentado un repunte en el último año. Estos servicios van desde simples vigilantes improvisados pagados por vecinos de los barrios, hasta servicios sofisticados provistos por empresas especializadas, sobre todo para empresas financieras, mineras y petroleras. En éstas, la seguridad ha pasado a ser un rubro importante dentro de sus costos.

Una siguiente manifestación del rebasamiento es protagonizada por los propios efectivos policiales. Ellos suelen contratar sus servicios para clientes particulares, especialmente bancos, fuera del horario de guardia en sus unidades. Cuando usan el uniforme una parte del pago va a su institución. La ley de la policía actualmente en discusión propone institucionalizar este servicio a terceros.

Otra evidencia de los límites de la Policía Nacional para enfrentar a los problemas

⁸Hasta octubre de 1994 existían, según estadísticas del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, 4 628 comités de autodefensa integrados por 232,668 ronderos en todo el país.

⁹En agosto de 1996 el alcalde de San Isidro y presidente de la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Asamblea Metropolitana de Alcaldes, precisó que buscaban establecer un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el cual trataría de aunar el esfuerzo de todos los organismos competentes a partir de los gobiernos locales con organizaciones como la PNP. Estimó que un cambio de esta naturaleza no sería posible en un tiempo menor a 15 años. En Lima son 20 los distritos que cuentan con Serenazgo, cuyos efectivos fluctúan entre 50 y 240. Son Ancón, Ate-Vitarte, Barranco, Breña, Chorrillos, Jesús María, La Molina, La Victoria, Lince, Magdalena, Miraflores, Pueblo Libre, Puente Piedra, Rímac, San Borja, San Isidro, San Luis, Santiago de Surco y Surquillo.

¹⁰Según el órgano regulador de las empresas de seguridad, DISCAMEC (Dirección de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Munición y Explosivos de Uso Civil), en el Perú existen 247 empresas que se dedican a la seguridad privada a establecimientos privados y públicos, así como a seguridad personal a ejecutivos, funcionarios y sus residencias. Cabe precisar que en esta actividad también hay un elevado nivel de informalidad, debido sobre todo, a los costos en que se incurre al contratar personal permanente, entre otros.

del orden público o de la delincuencia ha sido la intervención de los militares en responsabilidades en ese campo. Primero fue para asumir la conducción de las operaciones antiterroristas y luego se les encargó también la represión al narcotráfico, aunque luego se dispuso su retiro de las acciones contra los narcos.

Recientemente, ante el importante crecimiento de la actividad delincencial, el Poder Ejecutivo obtuvo del Congreso la delegación de facultades extraordinarias para legislar sobre esta materia, en donde las principales medidas fueron la tipificación de "terrorismo agravado" para los casos graves de delincuencia, la extensión de la penalidad a los menores de edad que participasen en la comisión de estos delitos, la activación del fuero militar para casos de delincuencia común y la incorporación del Servicio de Inteligencia Nacional en tareas de represión a la delincuencia.

Todas éstas son respuestas que se ubican en las fronteras de la normatividad vigente en el Perú respecto a los problemas de la seguridad y del orden público. De acuerdo a ella, esta es una responsabilidad que se concentra virtualmente en las fuerzas policiales. Tal normatividad, por lo expuesto, necesita ser reformulada.

La urgencia de ello parece ser perentoria por cuanto también hay respuestas a la delincuencia y a la violencia que se ubican por fuera y en contra de las normas vigentes. Entre ellas figuran, por una parte, los linchamientos de delincuentes que ocurren cada cierto tiempo en barriadas limeñas, y por otro lado la práctica de maltratar o incluso torturar a los delincuentes o terroristas de parte de efectivos de las fuerzas del orden.

También debemos advertir sobre la proliferación de armas de fuego entre la población civil. El clima de violencia e inseguridad obligó a muchos ciudadanos a adquirir estos artefactos, sin embargo, el control estricto que debió ejercerse sobre ellas dejó mucho que desear al punto tal que se desconoce cuál es la cantidad que realmente existe y circula entre la población¹¹.

h) *La violencia doméstica*

El problema de la inseguridad, la delincuencia y la violencia tiene conexiones con otras dimensiones más allá de las normas y de las instituciones.

Entre ellas destacan los entornos de violencia doméstica que afectan especialmente a niños y mujeres.

Según estadísticas de la Comisión Permanente de los Derechos de la Mujer y del Niño y procesados por el centro de estudios Demus, en el Perú ocurren 25 000 violaciones sexuales al año. En el 92.7% de los casos correspondientes a mujeres y el 76.1% de hombres, las víctimas eran menores de 14 años.

En Lima el 21.9% de las violaciones ocurren en la casa de la víctima; el 18.8% en la casa del agresor y el 15.6% en la vivienda de una persona amiga del agresor o de la víctima. El 31.3% de las denuncias hechas en las delegaciones policiales señalan como el lugar del delito una zona solitaria o cerrada. El 41.9% de las violaciones fue cometido utilizando los golpes como medio de comisión del delito. En un 16.1% se utilizó drogas o alcohol.

Por otro lado, en 1996 las Defensorías Municipales del Niño y Adolescente (DEMUNA) de Lima y Callao recibieron más de 10 500 denuncias por maltratos. Según la ONG Radda Barnen las DEMUNAS atendieron aproximadamente 22 000 denuncias en Lima y Callao en 1997, de las cuales el 37% están referidas al incumplimiento de la obligación de los padres de otorgar una adecuada alimentación a sus hijos. El maltrato físico de menores ocupó

¹¹Según algunos cálculos confiables se estima que entre cinco mil y diez mil armas cortas están en poder del hampa. La DISCAMEC informó que 2 650 armas de uso civil y de guerra fueron puestas a su disposición en 1996. Luego de las investigaciones respectivas se devolvieron a sus propietarios sólo 280 armas. Es decir, casi el 90% de los usuarios no logró demostrar la procedencia legal de las armas que le fueron incautadas. De otro lado, unas dos mil armas de fuego fueron robadas a la policía en los últimos 17 años y aún no han sido recuperadas.

el segundo lugar, con 16%. Otros problemas que se atendieron fueron los referidos a la negativa de los progenitores de reconocer legalmente a sus vástagos (11%), abandono de hogar (1.7%), atentado contra la educación del menor (0.4%), incumplimiento del deber (1.6%), indocumentación (4.3%), malos ejemplos (3.4%) y negligencia (1.6%).

Asimismo, según las estadísticas de la Delegación Policial de Mujeres, en 1995 se recibieron en esta dependencia policial 4 181 denuncias y en 1996 los casos fueron 5 512.

i) Suicidios

Otra manifestación de la violencia es la autoinfligida cuyo caso extremo es el suicidio. Según los indicadores de la Oficina de Estadística e Informática del Ministerio de Salud, en 1995 hubo 226 suicidios en todo el Perú, aunque de ese total a Lima sólo le correspondía 6, mientras que en el Cusco fueron 51 y en Puno 35.

Se asume que por cada suicidio efectivo existen al menos dos intentos, por lo que la intencionalidad duplica la cifra de estos casos. El 70% de los casos corresponden a hombres y el 30% a mujeres.

Por otro lado, en 1996 más de 20 niños y adolescentes, cuyas edades fluctuaban entre los 12 y 18 años, se suicidaron en Lima. En 1995 la cifra fue de 10.

4. Reflexiones finales

Los comportamientos agresivos pueden ser aprendidos desde muy temprano y asimilados no como una transgresión sino como actitudes habituales. Niños abandonados o pasando una gran parte del día en las calles están aún más expuestos a estos contextos de socialización negativa.

También la herencia de 15 años de violencia política con muchos episodios atroces han llevado casi a la banalización de otros tipos de violencia. En los años 60 un episodio de torturas podía convertirse en un escándalo político. Hoy en día apenas sería recogido por las crónicas policiales. La sensibilidad de la opinión pública parece haber disminuido luego de las cruentas experiencias de los años 80.

El entorno económico también tiene una dimensión influyente sobre los procesos de violencia y de delincuencia. Probablemente sea limitado un enfoque que establezca una relación mecánica entre pobreza y delito. De hecho no son los departamentos más pobres los que presentan mayores índices de inseguridad en este informe. Pero acaso sea plausible la relación entre pérdida de ingresos asociada a deterioro del status y expectativas de consumo frustradas, por un lado y delito, por el otro. Ese tipo de circunstancias tienen que haber sido muy frecuentes para amplios sectores sociales desde mediados de los 70 hasta el 92, un período en el que las poblaciones urbanas soportan sucesivos ajustes y períodos recesivos que dejan una secuela de salarios reales deprimidos¹² y aumento del llamado subempleo, y por otro lado la delincuencia sigue una tendencia general de crecimiento.

El modelo de inserción del país en la economía global mediante políticas de ajuste y libremercado está dejando rezagados, si no marginalizados, a amplios sectores de la población cuyas economías tradicionales no tienen ni la productividad, ni la competitividad, ni el acceso a la educación necesarios para incluirse en las esferas más dinámicas y rentables. La expansión de las comunicaciones y el aumento de la cobertura de la educación básica, que

¹²El promedio de los sueldos y salarios de Lima en 1992 era el 38 % y el 31 % de sus niveles respectivos en 1980. Ese mismo año el sueldo promedio de la administración pública era el 9 % de su nivel en 1980 (Aparicio Valdez, Luis; "Mercado de trabajo y desarrollo social", en Crecimiento, Empleo y Desarrollo Social, Universidad del Pacífico, 1996.

ocurren más rápidamente en las ciudades, no modifican esta situación pero, paradójicamente, pueden estimular actitudes transgresoras pues incrementan expectativas que van a quedar insatisfechas. Difunden estilos y niveles de consumo que escapan a las posibilidades de dichos sectores pero los impulsan a forzar su incorporación a modos de vida presuntamente superiores mediante comportamientos que se ubican en los límites o fuera de la legalidad vigente.

El escenario político e institucional también tiene un impacto sobre los procesos de inseguridad y de violencia. Fenómenos como la corrupción policial y judicial debilitan la legitimidad de los discursos sobre la ley y desalientan las conductas regidas por ella. La crisis de los partidos políticos y de las organizaciones populares suponen una pérdida de atracción de la actividad política y comunal. Los impulsos gregarios y contestatarios de los niños y jóvenes pueden ser canalizados por grupos que los expresan en comportamientos agresivos o ilegales.

Así, el conjunto de dimensiones involucradas configura a la inseguridad como un problema complejo que requiere la intervención de diversos actores, públicos y privados, en diferentes planos y aspectos de la vida social del Perú. Este informe aspira a ser una motivación para ello. Cuadro 16).

BIBLIOGRAFÍA

- Aparicio Valdez, Luis (1996), "Mercado de trabajo y desarrollo social", en: Victor Tokman, Luis Aparicio Valdez y Gerard Giglio, *Crecimiento, empleo y desarrollo social*, Universidad del Pacífico, INAPS. Lima.
- Asociación de Bancos (ASBANC) (1998), "Informe sobre actos ilícitos cometidos contra agencias bancarias", en: diario *Gestión*, Lima, febrero.
- Centro de Estudios Demus (1996), "Estadísticas de la Comisión Permanente de los Derechos de la Mujer y del Niño", en diario *El Sol*, Lima, septiembre.
- Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (1996), "Comités de autodefensa (CAD) por departamentos (1995)", en Carlos Iván Degregori y otros, *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, IEP. Lima.
- DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (1998), *Reporte Especial. Violencia y seguridad en el Perú de hoy*, Nros. 8 (diciembre de 1991), 69 (enero de 1997) y 81 (enero de 1998), Lima.
- DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (1996), "Conversatorio sobre terrorismo USIS-DESCO-IEP", en *Reporte Especial. Violencia y seguridad en el Perú de hoy*, No.65, Lima, septiembre.
- Dirección Nacional Antidrogas de la Policía Nacional del Perú (DINANDRO), "Cifras de la DINANDRO", en diario *El Comercio*, Lima, septiembre.
- Instituto Apoyo (1998), *La violencia en el Perú. Estudio y encuestas de opinión*, Lima, abril.
- Instituto CEDRO (1997), "Producción y comercio ilegal de droga moviliza a 800,000 personas", en diario *Expreso*, Lima, junio.
- Instituto Cuánto (1996) (1997), *Perú '96 en números, Anuario estadístico*, Lima, *Perú '97 en números, Anuario estadístico*, Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (1994), *Censos nacionales 1993, IX de población y IV de vivienda. Resultados definitivos*, Lima.
- Ministerio del Interior, Dirección de Planificación de la Policía Nacional del Perú (1990), (1992), (1994), (1995) y (1996), "Delitos registrados por la Policía Nacional, por clase y tipo, según Departamento", en Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Perú, Compendio estadístico 1989-1990*, Lima; *Perú, Compendio estadístico 1991-1992*, Lima; *Perú, Compendio estadístico 1993-1994*, Lima; *Perú, Compendio estadístico 1994-1995*, Lima; *Perú, Compendio estadístico 1995-1996*, Lima.
- Ministerio del Interior, Dirección de Planificación de la Policía Nacional del Perú (1990) y (1995), "Delitos registrados por la Policía Nacional, por clase y tipo, según Departamento", en Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Perú, Estadísticas de la criminalidad 1989-1990*, Lima; *Perú, Estadísticas de la criminalidad, 1993-1994*, Lima.
- Ministerio Público, Fiscalía Especial de Defensoría del Pueblo y Derechos Humanos (1995), "Denuncias ingresadas en el Ministerio Público sobre violación de derechos humanos, según Departamento de ocurrencia, 1990-1993", en

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), *Perú, Estadística de la criminalidad, 1993-1994*, Lima.

Ministerio Público, Departamento de Estadística (1996), “Denuncias ingresadas sobre violación de derechos humanos, según Departamento, 1991-1995”, en: Instituto Cuánto, *Perú '96 en números, Anuario estadístico*, Lima.

Ministerio Público (1997), Anuario estadístico 1996, “Denuncias ingresadas a la Fiscalía Especial de Defensoría del Pueblo sobre violación de derechos humanos, según Departamento de ocurrencia, 1996”, en Instituto Cuánto, *Perú '97 en números, Anuario estadístico*, Lima.

Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario (INPE) (1997), “Población penal por situación jurídica y tipos de delito, año 1996”, en Instituto Cuánto, *Perú '97 en números, Anuario estadístico*, Lima.

Naciones Unidas, Comisión para la Prevención del Crimen (1997), *Reporte de la Secretaría General sobre medidas para regular las armas de fuego*, Viena