

GINO COSTA / CARLOS ROMERO / ROCÍO MOSCOSO

FOTOS LUIS GAVANCHO / VIDEOS JOSÉ CARLOS PLAZA



Quién la hace

en seguridad ciudadana
2010-2011

GINO COSTA (Lima, 1956).

Presidente de Ciudad Nuestra y consultor en seguridad pública. Ha sido ministro del Interior, presidente del Instituto Nacional Penitenciario, defensor adjunto para los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo y funcionario de las Naciones Unidas. Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Ph. D. en Historia Contemporánea por la Universidad de Cambridge, Inglaterra.

ginocosta@ciudadnuestra.org

CARLOS ROMERO (Huacho, 1978).

Investigador de Ciudad Nuestra en seguridad y convivencia ciudadana, y especialista en trata de personas. Ha sido secretario permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y defensor adjunto de la Defensoría del Policía del Ministerio del Interior. También ha sido miembro de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, y asesor del presidente del Instituto Nacional Penitenciario. Es abogado por la Universidad de San Martín de Porres y egresado de la maestría en Ciencias Penales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

cromero@ciudadnuestra.org

ROCÍO MOSCOSO (Cusco, 1956).

Editora de textos y comunicadora. Actualmente, trabaja de manera independiente. Ha publicado testimonios e informes en las revistas *Debate* y *Quehacer*, y ha sido coordinadora de la revista *Debate*, de Apoyo Comunicaciones. Estudió Ciencias de la Comunicación en la Universidad Nacional San Antonio Abad y Literatura en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

rocio.romos@gmail.com

GINO COSTA / CARLOS ROMERO / ROCÍO MOSCOSO

FOTOS LUIS GAVANCHO / VIDEOS JOSÉ CARLOS PLAZA

Quién
la hace
en seguridad ciudadana
2010-2011

TUS LOGROS LOS DEBE VER TODO EL PERÚ



ORGANIZA:



CON EL APOYO DE:



PATROCINAN:



perúeconómico

AUSPICIAN LA CATEGORÍA SEGURIDAD CIUDADANA:



Embajada del Reino de
los Países Bajos

Quién la hace en seguridad ciudadana 2010-2011

© Gino Costa, Carlos Romero y Rocío Moscoso

© Ciudad Nuestra
Av. José Pardo 138-1202, Miraflores, Lima 18
Telefax: (511) 243-6377
www.ciudadnuestra.org

Fotos: Luis Gavancho
Videos: José Carlos Plaza

Cuidado de la edición: Rocío Moscoso
Diseño y diagramación: Francisco Borjas

Foto de portada: Comisaría La Ensenada, Puente Piedra, Lima

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio sin permiso expreso de los editores.

El presente libro se realizó gracias al apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos en Lima, la Tinker Foundation y la Foundation Open Society Institute (ZUG).

Primera edición, noviembre del 2011
Impreso en el Perú
1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2011-14019
ISBN: 978-612-45390-6-0

Prólogo	9
Buenas prácticas en gestión de la información	
➤ Registro de Femicidio del Observatorio de la Criminalidad Ministerio Público	18
➤ Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana Municipalidad Distrital de Jesús María, Lima	24
Buenas prácticas en prevención	
Prevención municipal	
➤ Plan Zanahoria Municipalidad Distrital de La Victoria, Lima	30
➤ Plataforma telemática del Serenazgo Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, Lima	38
➤ Ojos Vigilantes y Escuelas Seguras Municipalidad Distrital de La Molina, Lima	44
Prevención comunitaria	
➤ Trabajando con la comunidad por la seguridad ciudadana Comisaría Tayabamba, Pataz, La Libertad	50
➤ No estás solo: tu Policía está contigo Comisaría La Ensenada, Puente Piedra, Lima	56
➤ Mejora continua del servicio policial Comisaría Jerusalén-Wichanza, La Esperanza, Trujillo, La Libertad	60
Prevención social	
➤ ¡Habla Choche! Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, Lima	66
➤ Fábrica de Escobas: Ilusiones y Sueños Cumplidos III Dirección Territorial de Policía de Trujillo, La Libertad	74
➤ Jóvenes Líderes hacia un Futuro Mejor Ministerio Público	80
➤ Fiscales Escolares y Fiscales Escolares Ambientales Ministerio Público	84

Buenas prácticas en control

- ➔ Persecución estratégica de la criminalidad organizada 90
Tercera Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Chiclayo, Lambayeque
- ➔ Módulo especializado de atención de adolescentes infractores 98
Comisaría La Corporación, El Agustino, Lima
- ➔ Control electrónico del transporte de combustible 102
Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN)
- ➔ Acciones efectivas para salvar vidas eliminando riesgos eléctricos graves 108
Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN)

Buenas prácticas en rehabilitación y reinserción social

- ➔ Construyendo Rutas de Esperanza y Oportunidades (CREO) 114
Instituto Nacional Penitenciario
- ➔ Fortalecimiento de Competencias Sociales para la No Reincidencia en Liberados (Focos) 122
Instituto Nacional Penitenciario

ESTE LIBRO PRESENTA 18 buenas prácticas en seguridad ciudadana, identificadas como tales en las ediciones 2010 y 2011 del Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública que organiza Ciudadanos al Día con el apoyo de la Defensoría del Pueblo; el patrocinio del diario *El Comercio*, Radio Programas del Perú y la revista *Perú Económico*; y el auspicio de Ciudad Nuestra, gracias a la generosidad de la Embajada del Reino de los Países Bajos en Lima.

Según el jurado del Premio, en el 2010 las buenas prácticas fueron 5, y en el 2011, 13. De estas 18 buenas prácticas, 5 son municipales; 5, policiales; 4, fiscales; 2, penitenciarias; y 2 corresponden a organismos reguladores. Más de la mitad (56%) son iniciativas de prevención, tanto municipal como social y comunitaria; casi la cuarta parte (22%) son iniciativas de control, tanto en investigación criminal como en el ámbito administrativo; el 11% son prácticas de rehabilitación y reinserción social; y otro 11% son de gestión de la información delictiva. Las prácticas cubren, así, todo el abanico de servicios de seguridad ciudadana, a excepción de la justicia y la atención a las víctimas. Si bien casi todas tienen un componente de gestión de la información, dos de ellas consisten exclusivamente en el recojo, la sistematización y el análisis de información como un insumo fundamental de la política pública.

DOS EXPERIENCIAS PROMISORIAS del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) fueron declaradas ganadoras en el 2011. Estas son los programas Construyendo Rutas de Esperanza y Oportunidades (CREO) y Fortalecimiento de Competencias para la No Reincidencia en Liberados (Focos). La primera es responsabilidad de la Dirección de Tratamiento Penitenciario y la segunda, de la Dirección de Medio Libre. La primera tiene por objeto rehabilitar a los jóvenes privados de libertad, mientras que la segunda da acompañamiento en el proceso de reinserción social a quienes han sido liberados por la concesión de beneficios penitenciarios. Por tratarse de procesos complementarios, el jurado decidió juntarlas y otorgarles el reconocimiento a ambas.

Las dos prácticas dan cuenta de servicios esenciales del trabajo penitenciario. Podría argumentarse, por tanto, que no habría razón para hacerles un reconocimiento especial. No obstante, es meritorio que, en medio de las dificultades que enfrenta el INPE, durante los últimos años se hayan desarrollado estas iniciativas, cuyo valor es indiscutible, pues de llevarse a escala nacional, asegurarían que la institución cumpla cabalmente su misión.

He aquí uno de sus más grandes desafíos. Ojalá que las nuevas autoridades penitenciarias aprovechen el inicio de un nuevo período gubernativo para diseñar un plan de cinco años que permita al INPE dar pasos consistentes para el logro de ese objetivo. No hacerlo es condenarnos a que las cárceles sigan siendo centros de especialización criminal, desde donde, además, se dirige una parte muy importante de la actividad delictiva. Revertir esta tendencia es urgente. El camino que se debe seguir lo señalan ambas prácticas.

Uno de los dos reconocimientos especiales al liderazgo entre los participantes en las 19 categorías del Premio recayó en el comandante de la Policía Nacional del Perú (PNP) Julio Díaz Zulueta, comisario de Tayabamba, provincia de Pataz, región La Libertad. La comisaría, que fue finalista en la categoría Seguridad Ciudadana, se ha caracterizado por el estrecho trabajo con los vecinos, tanto en el centro urbano como en las zonas rurales, donde la PNP estableció una eficaz alianza con las rondas campesinas.

Díaz Zulueta es uno de los mejores exponentes del trabajo de prevención comunitaria en la institución policial, como lo ha demostrado durante la última década su desempeño en distintas comisarías del Perú. Ojalá que este reconocimiento sirva para que la propia PNP revalore la labor de Díaz Zulueta y de otros policías comunitarios, y convierta su esfuerzo en un ejemplo para el trabajo policial en todo el país. Una estrategia de seguridad ciudadana eficaz debe contar en su base con una amplia red de ciudadanos que trabajen de la mano con la Policía y los municipios en la prevención comunitaria del delito.

La estrategia también debe contar con equipos de fiscales y policías especializados en investigación criminal, capaces de desarticular a las organizaciones delictivas dedicadas al narcotráfico, el terrorismo, las extorsiones, los secuestros, el contrabando, la tala ilegal de madera y la trata de personas, entre otros. Precisamente eso es lo que está haciendo el equipo de la Tercera Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Chiclayo —también finalista en el 2011— respecto a las extorsiones en la costa norte.

Al igual que los policías que capturaron a Abimael Guzmán y desarticularon a Sendero Luminoso y al Movimiento Revolucionario Túpac Amaru sin necesidad de disparar un tiro ni torturar a nadie, los fiscales chiclayanos han entendido que, para acabar con los extorsiones, es preciso desarrollar un paciente trabajo de recolección, sistematización y análisis de información, que les permita conocer a las organizaciones responsables y sus formas de operar. En eso están; es decir, en la investigación para detener y no en el detener para investigar, y en lo que hoy se llama *persecución estratégica del delito*, que combina el estudio del caso por caso con el de los patrones delictivos.

Es urgente que para acelerar la desarticulación de las organizaciones dedicadas a la extorsión se les otorgue a los fiscales todo el apoyo logístico que requieren, incluyendo los equipos de interceptación telefónica de los que carecen, a pesar de que, judicialmente, están autorizados a utilizarlos. La experiencia de estos fiscales debe ser replicada en las otras ciudades de la costa norte, donde también se presenta el problema de las extorsiones, y debe constituir un modelo para la lucha contra el crimen organizado en sus distintas modalidades.

Una novedad del Premio este año ha sido la identificación de dos buenas prácticas en gestión de la información. Es el caso de los observatorios del Ministerio Público y de la Municipalidad Distrital de Jesús María, Lima; el primero es nacional y el otro, local. El primero, finalista en la categoría,

expresa una experiencia de varios años y un esfuerzo de tres fiscales de la Nación por constituir un equipo joven, profesional y de primer nivel encargado de la política de producción, gestión y análisis de la información delictiva. El Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público ha sido reconocido por el desarrollo de su Registro de Femicidios —homicidios de mujeres por razón de género—, que ha contribuido a que se adopte un conjunto de medidas para prevenirlos e investigarlos con mayor efectividad. El Observatorio no solo recoge la información que producen los fiscales, sino que se las devuelve sistematizada y analizada. Se convierte, de esta manera, en un valioso instrumento al servicio de la labor fiscal y de la comprensión de los patrones criminales, así como de la organización y planificación de la investigación criminal. La tecnología de que dispone le permite, asimismo, estar en contacto directo con los responsables de los distritos judiciales en todo el país y despachar con ellos asuntos de interés.

Por todo lo anterior, este Observatorio se ha consolidado como un modelo para otras instituciones nacionales, que por ahora solo cuentan con oficinas que se limitan a hacer un trabajo estadístico. Es, además, uno de los pilares sobre los que debería construirse el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, adscrito al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Organizarlo es una tarea pendiente desde el 2003, año en el que recibió, a través de su Secretaría Técnica, una donación del Banco Interamericano de Desarrollo con ese propósito.

El 2010, el ganador fue el programa de atención integral para jóvenes ¡Habla Choche!, de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, Lima. Cada seis meses, la Municipalidad recluta a 20 jóvenes en alto riesgo y los somete a un programa estructurado de actividades, que combina labores de vigilancia en las calles por las mañanas, y capacitación laboral por las tardes. Durante su permanencia en el programa, los jóvenes reciben un ingreso mínimo y se les cubre sus gastos de movilidad y alimentación. Hasta ahora, los resultados han sido satisfactorios. Se trata, además, de una iniciativa que no es muy costosa ni demanda un aparato burocrático numeroso, y que, al mismo tiempo, atiende directamente la principal necesidad de los jóvenes en riesgo, cual es la de trabajar y capacitarse en un oficio que les permita ser autosuficientes. Considerando los problemas de violencia y delincuencia juvenil en el Perú, ¡Habla Choche! da cuenta de lo que pueden hacer los municipios para prevenirlos.

Otra práctica finalista en el 2010 fue el Plan Zanahoria, implementado a partir del 2007 por la Municipalidad Distrital de La Victoria, Lima. Una tesis académica presentada en la Universidad Peruana Cayetano Heredia a principios del 2010 dio cuenta de una caída importante del número de homicidios, suicidios y lesiones en el distrito como consecuencia de la restricción horaria de la venta de alcohol. Estos resultados académicos dieron pie para que, en la primera Asamblea Metropolitana de Alcaldes —realizada en enero del 2011—, se acordara extender esta medida a toda la capital. Desafortunadamente, hasta el momento ello no se ha hecho realidad.

La práctica de control electrónico del transporte de combustible, presentada por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) en el 2010, ha adquirido hoy en día gran relevancia para el diseño de la estrategia contra el tráfico ilícito de drogas de la nueva administración. Fortalecer el control de los insumos químicos no solo es necesario sino que debe constituir un componente imprescindible de cualquier política antidrogas.

En efecto: sin insumos químicos, no hay posibilidad de transformar la hoja de coca en pasta básica ni en clorhidrato de cocaína. A pesar de que esto se sabe desde hace mucho tiempo y de que desde el 2004 contamos con un régimen legal para el control de los insumos químicos, estos entran diariamente a los valles cocaleros como Pedro a su casa.

Se ha afirmado que para garantizar un control eficaz de los insumos químicos se requiere un *software* especial que el gobierno del expresidente Alan García nunca adquirió. El nuevo presidente ejecutivo de la Comisión Nacional de Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) ha anunciado que el gobierno cuenta con una partida presupuestal de 20 millones de dólares para adquirirlo en el 2012. Sin embargo, el *software* desarrollado por OSINERGMIN para controlar los combustibles —que le permite identificar todos los puntos de almacenamiento y comercialización, así como monitorear su transporte— podría ser perfectamente utilizado, sin costo alguno para el Estado, para controlar los otros insumos químicos necesarios para la producción de las drogas cocaínicas, entre los que destacan el óxido de calcio, la cal viva, la acetona y el ácido sulfúrico. Se desconocen las razones por las cuales se quiere adquirir un nuevo *software* cuando OSINERGMIN ya cuenta con uno que gustosamente compartiría.

SI SE OBSERVAN las 18 buenas prácticas en conjunto, se puede hacer cuatro constataciones importantes.

Primero, que la mayoría de las prácticas que se reseñan en este libro son de naturaleza local, sea porque fueron diseñadas y son implementadas en ese ámbito, o porque en ese espacio se ponen en práctica lineamientos nacionales adecuados a las circunstancias territoriales. Esto es así tanto cuando los protagonistas son los municipios como cuando lo son la Policía o la Fiscalía. El escenario local es, pues, fundamental para pensar la seguridad ciudadana. Esta afirmación, que parece obvia, no lo es tanto cuando discutimos los problemas de seguridad. Por eso, es necesario no olvidarlo, pues cualquier decisión de política se plasmará en un territorio determinado, con los actores que se desenvuelven en este.

Segundo, que entre los actores locales, el municipio se va convirtiendo en el más importante, pues —queriéndolo o no— se constituye en el responsable de organizar la política de seguridad ciudadana. Para darle eficacia a esa política, las instituciones nacionales deben aceptar ese liderazgo, y poner sus recursos al servicio del gobierno local y de su política de seguridad. Con

el fin de asegurar que esto ocurra, es imprescindible que se siga avanzando en otorgarles a los alcaldes las atribuciones necesarias para ejercer el mando sobre la Policía en su territorio. La seguridad ciudadana es una función esencial del gobierno; no hay razón para que al gobierno municipal se le ampute tal función, como en parte ocurre hoy con la falta de autoridad de los alcaldes sobre la PNP. Esto no se condice con la necesaria subordinación de la Policía al poder civil, que debe expresarse en todos los niveles de gobierno y no solo en el ámbito nacional con la subordinación del director general de la Policía al ministro del Interior. La descentralización del Estado, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la elección democrática de sus autoridades obliga a repensar la relación de la Policía con las autoridades municipales, en concordancia con el artículo 197 de la Constitución, que establece que son ellas las responsables de la seguridad ciudadana, con la cooperación de la PNP. Desarrollar esta disposición constitucional es una de las tareas urgentes del nuevo Congreso de la República.

Tercero, la calidad de la información es fundamental para el éxito de las políticas de seguridad ciudadana. La información debe ser de dos tipos: situacional e institucional. La primera debe dar cuenta de la inseguridad, la violencia y el delito, y muy especialmente de dónde, cuándo, cómo y quiénes los protagonizan. La segunda debe referirse a las fortalezas, debilidades y recursos humanos, materiales y tecnológicos con que cuentan las instituciones de la seguridad y la justicia. Si la información es buena, se contará con diagnósticos certeros sobre los problemas que hay que enfrentar y sobre cómo hacerlo, tanto en el plano operativo como en el institucional. Si se carece de un buen diagnóstico, las intervenciones están condenadas al fracaso.

En el Perú, en el ámbito que más se ha avanzado en la gestión de la información es en el municipal, en el que surgen observatorios cada vez mejores, que funcionan con los datos proporcionados por los vecinos —a través de la central de informaciones—, el Serenazgo y la Policía. El Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Municipalidad Distrital de Jesús María es un buen ejemplo de lo mucho que se ha avanzado en esta materia. Sin embargo, los observatorios municipales todavía tienen un trabajo importante por hacer en afinar sus diagnósticos institucionales. El desarrollo de mapas de los sistemas locales de seguridad ciudadana, que grafiquen los recursos institucionales con que se cuenta en determinado territorio, es una tarea aún pendiente. Donde menos se ha avanzado en la gestión de la información es en las instituciones nacionales de la seguridad y la justicia, excepción hecha del Ministerio Público, que ya cuenta con su Observatorio de la Criminalidad. Si bien la Policía, el Poder Judicial y el INPE tienen oficinas de estadística, estas aún distan de ser centros de análisis situacional e institucional.

Los diagnósticos contruidos sobre información certera y precisa permiten diseñar indicadores para medir el impacto de las intervenciones. Sin indicadores, es imposible contar con evaluación seria; y sin evaluación, no se pueden conocer los resultados de la política implementada, hacerle los ajustes necesarios, modificar el rumbo o, incluso, abandonar las intervenciones que no funcionan.

Si bien el Premio exige que las prácticas cuenten con una evaluación de impacto, en la mayoría de los casos estas son pobres. No existe en el Perú una cultura de la evaluación, ni de los proyectos o intervenciones ni de las políticas institucionales, menos aún en el todavía incipientemente desarrollado ámbito de la política pública de seguridad ciudadana. La gradual adopción de un presupuesto por resultados, que actualmente se está impulsando, tiene por objeto modificar esa lógica. Mientras eso ocurra, los gobiernos locales deberían hacer un esfuerzo por evaluar sus planes de seguridad ciudadana, y el Ministerio de Economía y Finanzas podría comenzar a llevar a cabo, al azar, evaluaciones de las instituciones de la seguridad y la justicia.

Cuarto, la mayoría de las prácticas son experiencias focalizadas en estadios muy iniciales de desarrollo. No existe esfuerzo alguno, por parte del gobierno central, para hacer el seguimiento de estas intervenciones, sistematizarlas y llevarlas a escala nacional. Tampoco ha existido esfuerzo alguno por contribuir a financiarlas.

Se requiere, por ello, que el futuro Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana considere entre sus tareas la sistematización de las buenas prácticas y la elaboración de metodologías tipo de intervención, que puedan ser ofrecidas sobre todo a los municipios. El flamante Fondo Especial de Seguridad Ciudadana debería orientar parte importante de sus recursos a financiar iniciativas locales de prevención social, comunitaria y situacional de la violencia y el delito a través de los municipios, especialmente de aquellos con alta incidencia delictiva e insuficientes recursos institucionales y presupuestarios. El financiamiento también podría contribuir al fortalecimiento de los servicios de Serenazgo municipal, para el equipamiento de sus centros de información y comunicación, sus observatorios y sus unidades de patrullaje.

Ojalá que así se haga y que no se destinen todos los recursos del Fondo al equipamiento de la PNP, pues esta cuenta con un presupuesto ordinario que nunca es plenamente gastado, y con una cuarta parte del Fondo de Defensa, que en los últimos años solo ha sido parcialmente utilizado.

ESTE SEGUNDO LIBRO de *Quién la hace en seguridad ciudadana* —el primero se publicó en el 2010 con las 22 buenas prácticas identificadas el año anterior— es una verdadera obra colectiva. Como en el primer libro, Rocío Moscoso, nuestra diligente correctora de estilo, entrevistó a todos los protagonistas y escribió los reportajes que se presentan. En cada una de sus visitas, fue acompañada por el fotógrafo Luis Gavancho; las fotos que ilustran este libro son de él, salvo que se indique otra fuente. En las visitas a los ganadores y los finalistas, se integró al equipo José Carlos Plaza con su cámara filmadora. Plaza es comunicador social y trabaja en el Instituto de Defensa Legal, que generosamente nos lo «prestó» para que produjera los videos que completan este libro. Como siempre, Francisco Borjas es el responsable del diseño gráfico y la diagramación de los textos. A todos ellos, nuestro agradecimiento por su excelente trabajo.

También agradecemos a Ciudadanos al Día —en especial a Beatriz Boza, Juan Carlos Cortés y José Haya de la Torre— por la invitación a auspiciar la categoría Seguridad Ciudadana del Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública 2011; a la Defensoría del Pueblo y a las instituciones que patrocinaron el Premio, a saber, el diario *El Comercio*, Radio Programas del Perú y la revista *Perú Económico*; y a los integrantes de la secretaría técnica, el equipo técnico y el jurado. El esfuerzo realizado ha permitido volver a ubicar la seguridad ciudadana entre las cinco categorías con mayor número de buenas prácticas.

Finalmente, nuestro profundo agradecimiento a la Embajada del Reino de los Países Bajos en Lima —y muy especialmente al embajador Arjan Hamburger y a Ellen Roof, encargada de la Cooperación Técnica en Derechos Humanos y Buen Gobierno— por el apoyo que ha hecho posible este esfuerzo y por su compromiso personal con el proyecto. Asimismo, a la Tinker Foundation y al Open Society Institute, por su respaldo institucional a Ciudad Nuestra.

Lima, noviembre del 2011

GINO COSTA y CARLOS ROMERO

CIUDAD NUESTRA



Ganadores del Premio
Buenas Prácticas
en Gestión Pública 2011.



Buenas prácticas en gestión de la información

- Registro de Femicidio del
Observatorio de la Criminalidad
Ministerio Público
- Observatorio de Seguridad y
Convivencia Ciudadana
Municipalidad Distrital de Jesús María, Lima



Registro de Femicidio del Observatorio de la Criminalidad

Ministerio Público

Buenas prácticas en gestión de la información

EL FEMINICIDIO es la expresión más extrema de violencia contra la mujer, pues implica privarle la vida precisamente por ser mujer. Sin embargo, hasta la creación del Registro de Femicidio en febrero del 2009, no existía información oficial y verificable sobre la incidencia de este fenómeno ni se conocía con precisión su relación con la violencia familiar. Los fiscales tampoco le otorgaban la debida importancia a hacer efectivas las medidas de protección que se dictaban en casos de violencia familiar, ni investigaban con celeridad los homicidios por razones de género.

El Registro de Femicidio sistematiza y analiza la información sobre los casos de femicidio proporcionada por los fiscales penales y mixtos a nivel nacional. Esta información incluye la tentativa, lo que ha contribuido a conocer mejor el problema y a implementar medidas preventivas para reducir su incidencia. Así, por ejemplo, identificó que, antes de su muerte, un número importante de víctimas habían recurrido al Ministerio Público a denunciar un hecho de violencia familiar y que, incluso, habían recibido medidas de protección que mostraron ser insuficientes. Para corregir esta situación, se expidió la Directiva 005-2009-MP-FN, que busca garantizar la efectividad de la protección. De esta manera, la información adecuadamente analizada ha servido para adoptar eficaces medidas de política pública para prevenir el fenómeno.

El Registro de Femicidio constituye una política institucional del Ministerio Público. La calidad de la información que brinda está asegurada tanto porque los informes son enviados por los propios fiscales de todo el país como porque la labor de sistematización y análisis está a cargo de los funcionarios del Observatorio de la Criminalidad, del que el Registro es parte. Para hacer realidad el Registro ha sido necesario superar múltiples limitaciones, entre estas el desconocimiento de la importancia que tiene la información de calidad para adoptar medidas preventivas, las dificultades de comunicación con zonas alejadas del país y la propia carga procesal de los fiscales.

El Observatorio de la Criminalidad difunde la información del Registro a nivel nacional e internacional a través de su página web, de su boletín mensual y de publicaciones especializadas, así como de reportajes y entrevistas que realizan diversos medios de comunicación social. En el 2009, el Registro de Femicidio fue considerado por las Naciones Unidas como una de las 25 experiencias positivas en América Latina para combatir la violencia contra las mujeres, en el marco de su campaña «Latinoamérica: únete para poner fin a la violencia contra las mujeres». En el 2010, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las Naciones Unidas lo reconocieron como una buena



Premio 2011
BUENAS PRÁCTICAS
EN GESTIÓN PÚBLICA

**FINALISTA
EN SEGURIDAD
CIUDADANA**



▲ Juan Huambachano, gerente del Observatorio.

práctica de producción de información estadística de violencia, útil para la toma de decisiones.

El Observatorio de la Criminalidad se creó a mediados de la década pasada y se ha convertido progresivamente en una importante herramienta de gestión institucional. Su desarrollo se ha visto facilitado por la continuidad de esfuerzos, garantizada por tres sucesivos fiscales de la Nación, así como porque, a lo largo de todos estos años, se han mantenido el mismo responsable y el mismo equipo de trabajo. ▶

Habla el gerente del Observatorio:

«Las mujeres son asesinadas por razones distintas que los hombres»

Hoy en día, está plenamente aceptada la idea de que para enfrentar la criminalidad, tanto común como organizada, se requiere contar con información estratégica. A partir de este enfoque, el Ministerio Público creó, en el 2005, el Observatorio de la Criminalidad, cuya tarea consiste en preparar información oportuna y de calidad que permita diseñar políticas de prevención y persecución del delito.



En el 2009, el Observatorio decidió iniciar un monitoreo especial de uno de los temas que estaba trabajando: el feminicidio. Así, se constituyó el Registro de Feminicidio, único en América Latina. «Decidimos privilegiar este tema –sin dejar de lado otros importantes– porque el Perú ha firmado acuerdos internacionales respecto a la erradicación de la violencia contra la mujer que tiene que ir monitoreando, y el Ministerio Público está muy comprometido con este objetivo», señala Juan Huambachano, gerente del Observatorio de la Criminalidad. «Además, el feminicidio es un crimen que ataca a la familia en su conjunto y no solamente a la mujer. Hay que considerar que si bien quien pierde la vida es ella, si era madre, el impacto sobre sus hijos será tremendo. Y una de cada 10 asesinadas por feminicidio estaba embarazada. Por otra parte, el 60% de las víctimas son asesinadas en su propia vivienda, en la vivienda del victimario o en la vivienda que ambos compartían. Es decir, las mujeres mueren en la casa, que es el espacio físico que acoge a la familia y debería ser un lugar seguro».

¿Pero qué quiere decir exactamente *feminicidio*? Las cifras del Observatorio de Criminalidad aportan mucho a la comprensión del término: en el Perú, 4 de cada 10 mujeres asesinadas perdieron la vida porque sus parejas, exparejas o familiares tuvieron un arranque de celos o se negaron a aceptar que ellas terminaran la relación, entre otras razones. Además, una de cada 10 mujeres asesinadas lo fue a manos de un hombre con el que trató eventualmente: por ejemplo, el amigo al que conoció en una fiesta y que luego se enfureció porque ella se resistió a tener relaciones sexuales. Es decir, de cada 10 mujeres asesinadas, 5 murieron de esa horrible manera –generalmente, es-

tranguladas; en segundo lugar, acuchilladas; y en tercero, a golpes– porque eran mujeres. O dicho al revés: si hubieran sido hombres, no les habría pasado eso. Claro que también hay hombres que pierden la vida a manos de su pareja, su expareja o un familiar por razones similares, pero en este caso la tasa es solo de uno de cada 10 asesinatos.

Esta diferencia entre a manos de quién, cómo y por qué son asesinadas las mujeres, y a manos de quién, cómo y por qué son asesinados los hombres, ha llevado a la creación de la palabra *feminicidio*, que puede definirse como un tipo de homicidio de mujeres causado por hombres y directamente relacionado con el hecho de que la víctima sea mujer. Se trata de un fenómeno presente en todo el mundo.

«No todo asesinato de una mujer es feminicidio», precisa el licenciado Huambachano. «Si, por ejemplo, una mujer muere en el contexto de un asalto, ese crimen no es considerado feminicidio porque el móvil fue el robo. Pero cuando un hombre asesina a su pareja por celos –primera causa de feminicidio– o porque ella quiso terminar la relación –segunda causa de feminicidio–, sí se considera que la víctima murió por ser mujer. Además, hay que distinguir dos tipos de feminicidio. El caso del joven que mató a su enamorada porque ella le fue infiel o el del padre que abusó de su hija y luego la asesinó es llamado *feminicidio íntimo*, porque el asesino es un hombre cercano a la víctima. En cambio, el asesinato de la señora que se resistió a ser violada por su vecino o el de la prostituta que fue víctima de su cliente recibe el nombre de *feminicidio no íntimo*. El 80% de los feminicidios son íntimos y el 20% no lo son».

Feminicidio

Enero - Julio 2011

En el período enero – julio 2011 se ha registrado un total de 48 mujeres víctimas de un feminicidio. El 83.3% de las víctimas lo fue de un feminicidio íntimo (40) y el 16.7% de uno no íntimo (8). Asimismo, se registraron 47 víctimas de un posible feminicidio.

En el caso de los feminicidios íntimos, 32 víctimas murieron a manos de la pareja o ex pareja (80%) y 8 a manos de un familiar (20%). En el caso de los no íntimos, 4 víctimas murieron a manos de un conocido (50%) y 4 a manos de un desconocido que atacó sexualmente a la víctima (50%).

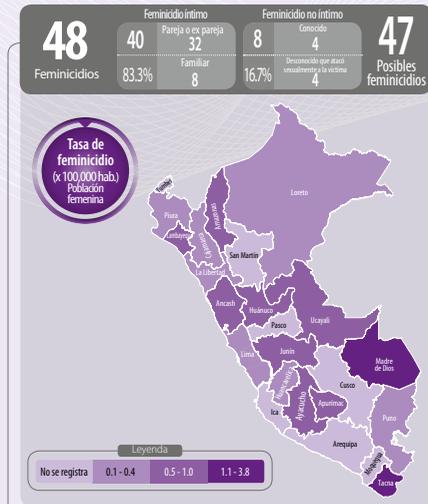
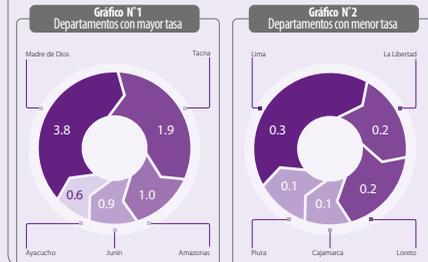
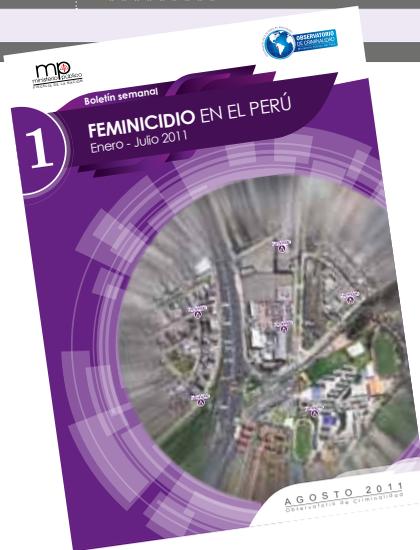


Gráfico Nº 3: Total de feminicidios según meses de ocurrencia



El Observatorio monitorea a nivel nacional tanto los feminicidios como las tentativas de feminicidio, haciendo un seguimiento detallado caso por caso. «Cuando ocurre un homicidio o una tentativa de homicidio que tenga las características de feminicidio, el fiscal que recibe el caso está obligado, por política institucional, a informarnos inmediatamente, ya sea vía fax, teléfono, correo electrónico u otro medio. Sobre la base de esos datos, hacemos el análisis estadístico y elaboramos informes en los que se pueden observar las tendencias. Nuestras





▲ Equipo del Observatorio en teleconferencia con fiscales del interior del país.

recomendaciones tienen la posibilidad de convertirse en políticas», señala Huambachano. Un ejemplo de cómo la información proporcionada por el Registro de Femicidio se convirtió en un insumo para diseñar una política institucional es que, antes de que este existiera, los fiscales solicitaban como medida de protección el «cese de la violencia», pero como se evaluó que este término era demasiado amplio, se decidió cambiarlo por «retiro temporal del agresor de la casa», que es más concreto.

La retroalimentación entre el Observatorio y los fiscales de los 31 distritos judiciales del país es intensa. «Antes del 2009, los fiscales ni siquiera conocían la palabra *femicidio*. Entonces, el primer logro ha consistido en sensibilizarlos», señala Huambachano. «Ahora, por ejemplo, saben la relación entre el femicidio y la violencia familiar, de tal manera que están aplicando otras medidas de protección más efectivas».