

¿QUÉ HEMOS HECHO?

Reflexiones sobre respuestas y políticas
públicas frente al incremento de la violencia
delincuencial en América Latina.

Carlos Basombrío Iglesias

Para el proyecto Seguridad Ciudadana en las Américas.

Tendencias y políticas públicas.

Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center

Trabajo en progreso

Diciembre 2010

Trabajo en progreso

Este documento aspira a convertirse en un libro del autor, a ser publicado en el 2011 por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center.

Se difunde, en su versión preliminar, a través de la web, con el propósito de recibir aportes que lo puedan enriquecer.

Las gracias anticipadas a quienes tengan el tiempo y la generosidad de hacernos llegar sus comentarios y sugerencias, los que, por supuesto y como corresponde, serán reconocidos explícitamente en la versión final.

Carlos Basombrío Iglesias
Consulting Director
Proyecto Seguridad Ciudadana
Programa Latinoamericano
Woodrow Wilson Center
Washington D.C.

ÍNDICE

Introducción

- 1.- Prácticas ilegales fuera de la ley
- 2.- Políticas de “mano dura” dentro de la ley
- 3.- Diversas modalidades de privatización de la seguridad
- 4.- Fortalecimiento, reformas y modernización de las policías.
- 5.- Políticas de prevención de la violencia
- 6.- Estrategias múltiples encabezadas por gobiernos locales.
- 7.- Desarrollo de iniciativas y capacidades en la sociedad civil.
- 8.- Desarrollo de información y conocimiento.

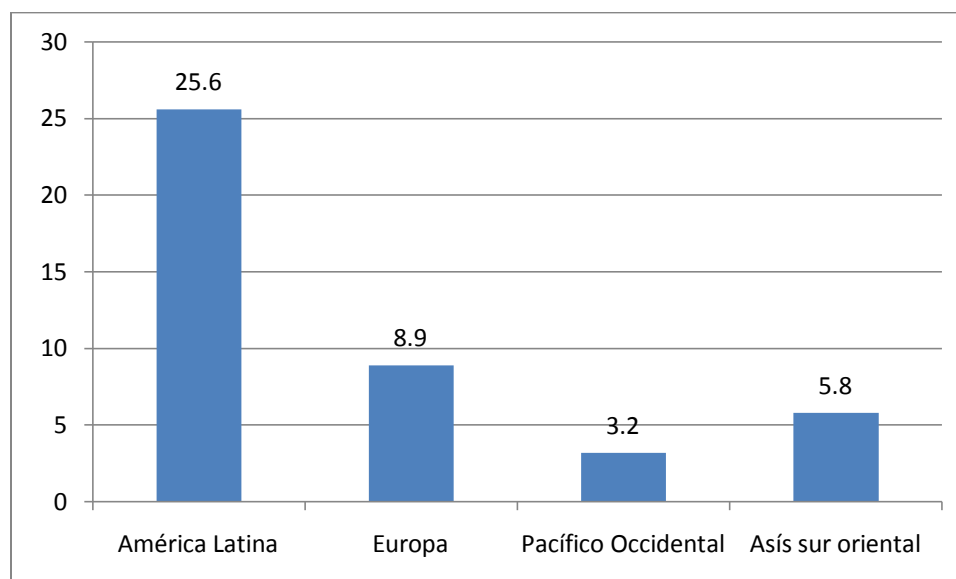
Reflexiones finales

Bibliografía de referencia

INTRODUCCIÓN

Desde hace por lo menos dos décadas, las múltiples manifestaciones de la delincuencia y de la violencia social y cotidiana han ido empeorando en América Latina, al punto que la región es hoy, en términos de delincuencia, la región más violenta del mundo.

TASA DE HOMICIDIOS EN EL MUNDO POR 100,000 HABITANTES



Fuente: CIDH, Informe Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009.

Cada día más, este problema se coloca en el centro de las preocupaciones de la gente y en la demanda de los ciudadanos hacia el Estado. Ello ocurre en los países en donde la situación es extremadamente seria, pero también y de manera cada vez más extendida en el resto de los países de la región, en donde la situación es mucho menos grave pero la

frecuencia de los incidentes, la sensación de desprotección, de impunidad y deterioro llevan a la población a tener una percepción de inseguridad, incluso a veces más alta que en la de los países más afectados.

En el estudio realizado por FLACSO, acerca de "Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina" se formula la pregunta en las encuestas realizadas en las principales ciudades de 18 países latinoamericanos ¿Cuán frecuentemente se preocupa usted de que pueda llegar a ser víctima de un delito con violencia? El 65,9% afirma estar siempre o casi siempre preocupado por llegar a ser víctima de un delito violento¹.

En su libro *El sentimiento de inseguridad* Gabriel Kessler hizo una investigación en una ciudad muy pequeña, donde no pasa absolutamente nada y la gente dice que no pasa absolutamente nada, pero la transmisión de noticieros nacionales y ver que en ciudades cercanas –intermedias o grandes– ha pasado algo, instala la idea de que “esto nos puede pasar a nosotros en el futuro”. El efecto es avizorar un futuro de mucha inquietud. Para Kessler en Argentina y en América Latina, la relación entre la percepción de inseguridad y el delito efectivo es aproximadamente el doble. En las grandes ciudades europeas hay alrededor de un 15% de tasa de victimización y un 25% de personas que considera que pueden ser víctimas de un delito. En las ciudades latinoamericanas es de un 30/35% a un 60/70%, respectivamente, eso se llama presión ecológica: cada punto de delito en un territorio tiene un efecto de multiplicación en cuanto a la inquietud que genera en sus habitantes. Lo que suele suceder es que la preocupación por el tema aumenta un poco después de que aumenta el delito. Y aun cuando el delito baja, esta preocupación se mantiene estable; esto se está viendo en Europa, aunque en América Latina vemos situaciones distintas. Santiago de Chile tiene todavía tasas de homicidio enormemente más bajas que Bogotá, pero en Bogotá se tiene la percepción de que la situación mejoró y el temor descendió. En Santiago de Chile, al igual que en Buenos Aires y Montevideo, hay

¹.- Ver

<http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/mas_documentos/COMUNICADO%20Estudio%20Opinion%20Publica%20Latinoamerica.pdf>.

una idea mítica de que en el pasado no había delito y eso explica en parte que con tasas más bajas que otras ciudades, la preocupación sea muy alta².

La Corporación Latinobarómetro sigue el problema desde 1995 y en el promedio regional, tanto la victimización como la percepción de inseguridad han empeorado año a año y la brecha entre ambas se reduce paulatinamente hasta sólo 4% en el 2010.

Tabla N° 1: Incongruencia entre Victimización y Percepción de la importancia de la delincuencia.

	Víctima de Delito	Delincuencia como problema principal	Incongruencia entre ambos
1995	29%	5%	24
1996	36%	7%	29
1997	40%	7%	33
1998	42%	8%	34
2001	43%	8%	35
2002	39%	9%	30
2003	35%	7%	28
2004	33%	8%	25
2005	41%	9%	32
2006	32%	14%	18
2007	38%	16%	22
2008	33%	17%	16
2009	38%	19%	19
2010	31%	27%	4

Fuente: Latinobarómetro 2010

Estamos, pues, ante uno de los problemas más graves y aparentemente más difíciles de solucionar en la región. El contraste con otros asuntos de extrema gravedad que también afectan América Latina es notorio.

Puede haber, por ejemplo, profundos debates sobre modelos económicos para el desarrollo, pero nadie puede discutir que América Latina es hoy, como conjunto, al menos un poco menos atrasada económicamente que hace dos décadas y, si nos atenemos a los datos de

² .- “La relación entre percepción de inseguridad y delito efectivo es el doble” <<http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-151840-2010-08-23.html>>.

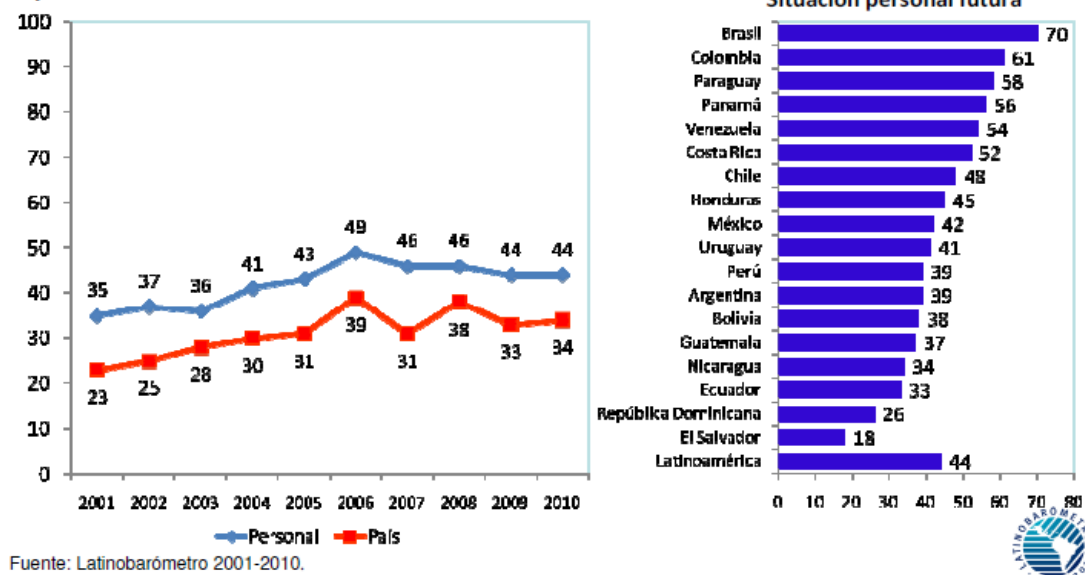
reducción de la pobreza y a ciertas mejoras en la calidad de la educación, la salud y la infraestructura es algo menos injusta y excluyente.

Las expectativas de mejora personal y para el país han ido aumentando, aún cuando sea levemente:

SITUACIÓN ECONÓMICA FUTURA DEL PAÍS Y FUTURA PERSONAL TOTAL AMÉRICA LATINA 2001- 2010.

P1. ¿Y en los próximos doce meses cree Ud. que, en general, la situación económica del país será Mucho mejor, Un poco mejor, Igual, Un poco peor o Mucho peor que ahora?

P2. Y en los próximos doce meses, ¿Cree que su situación económica y la de su familia será Mucho mejor, Un poco mejor, Igual, Un poco peor o Mucho peor que la que tiene hoy? *Aquí solo 'Mucho mejor' más 'Un poco mejor'.



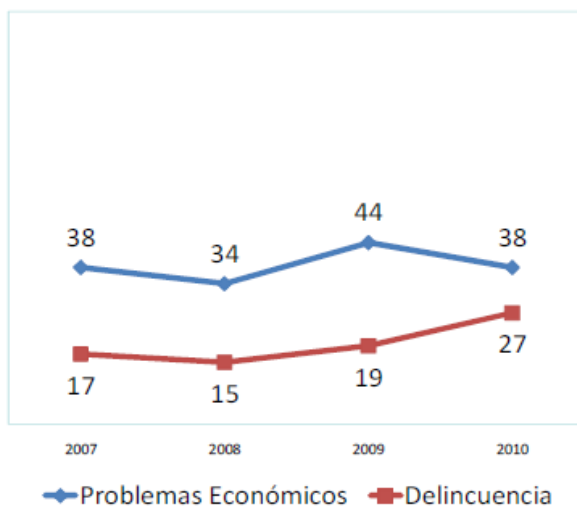
La percepción, sin embargo, respecto a la inseguridad es que nada de lo que se ha hecho da resultados, que damos palos de ciego y que el problema no hace sino crecer y hacerse cada vez más inmanejable. “Nada de lo que se ha hecho ha funcionado” es una frase que se puede escuchar con relativa frecuencia, tanto en círculos académicos, como entre periodistas, funcionarios públicos o gente común de la calle.

Ello explica por qué la inseguridad compite crecientemente con los problemas relativos a los problemas económicos, como el principal de los países de la región y como el gráfico que sigue parece indicar quizás lo superará relativamente pronto.

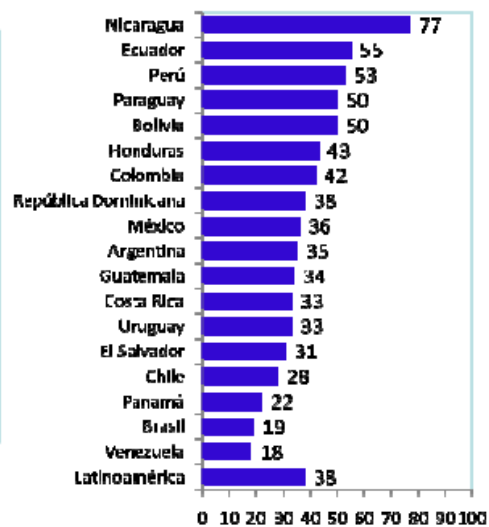
RESUMEN: PROBLEMA MÁS IMPORTANTE DEL PAÍS LOS PROBLEMAS ECONÓMICOS / DELINCUENCIA –

P. En su opinión, ¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país? * Aquí sólo 'Desocupación/Desempleo' más 'La economía/problemas económicos/financieros' más 'Pobreza' Y Delincuencia

TOTALES AMÉRICA LATINA



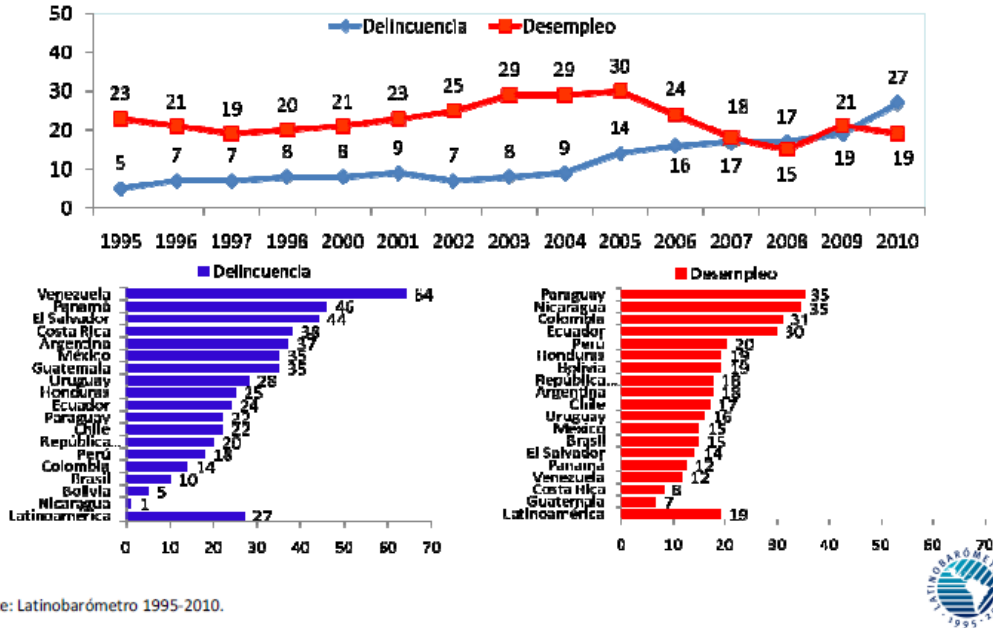
2010 PROBLEMAS ECONÓMICOS



Para el caso específico de la preocupación por desempleo, confrontada con la delincuencia ya el segundo lo ha superado.

PROBLEMAS MÁS IMPORTANTES: DELINCUENCIA Y DESEMPLEO.
TOTAL AMÉRICA LATINA 1995-2010 – TOTALES POR PAÍS 2010 PARA
DELINCUENCIA Y DESEMPLEO

*P. En su opinión ¿Cuál considera Ud. que es el problema más importante en el país? *Aquí solo 'Desempleo' y Delincuencia.*



Fuente: Latinobarómetro 1995-2010.



Así, el propósito de este documento no es para nada el negar la gravedad y el deterioro de la situación en América Latina como conjunto, tampoco pretender que las respuestas al problema han sido suficientemente eficaces o que ya sea sólo cuestión de tiempo para que lo lleguen a ser.

Lo que se busca es romper con una visión simplificadora de la realidad y hacer una revisión panorámica de múltiples acciones desde el Estado, la sociedad civil e incluso la cooperación internacional que se han puesto en práctica a lo largo de los años y que han influido de distintas maneras en la evolución del fenómeno que nos interesa.

De manera muy panorámica, en las páginas que siguen se va a dar cuenta de acciones y medidas de muy diversa índole y no siempre complementarias; incluso muchas veces en mi opinión, contradictorias y en algunos casos abiertamente contraproducentes. No me limito en este recorrido solamente a la acción del Estado, sino también a lo que se ha hecho desde la sociedad, sea ésta la sociedad civil organizada o la participación social de la población

con distintos signos. Resalto, también, como actores importantes a los medios de comunicación, las iglesias, las universidades, la cooperación internacional, etcétera.

Insisto en que el propósito fundamental de este documento es dar cuenta de que muchas cosas sí han ocurrido; que cualquier reflexión o decisión de política pública que se haga hoy debe partir del conocimiento y la evaluación de lo que ya se ha hecho; que las respuestas son, obviamente y a la luz de los resultados, insuficientes y hasta fallidas; pero que a la vez pueden haber tenido efectos positivos en determinados momentos o ámbitos y que por ello hay un enorme aprendizaje que hacer de todo lo hecho.

La enumeración de acciones, estrategias o políticas que sigue no guarda necesariamente un orden cronológico, ni de importancia; quiere solamente mostrar la diversidad y complejidad de lo ocurrido.

I.- PRÁCTICAS ILEGALES FUERA DE LA LEY

La irrupción de los fenómenos delincuenciales en las ciudades de América Latina en los años setenta y ochenta encontró a la región todavía bajo gobiernos autoritarios o con culturas democráticas y de respeto a los derechos humanos muy incipientes.

Ello facilitó la puesta en práctica de un conjunto de prácticas ilegales.

a.- Eliminación física de los sospechosos del delito.

Desde el Estado, como también desde la sociedad, se creyó posible (y aceptable) acabar con el problema “eliminando” a sus perpetradores. Fue así que se desarrollaron, sobre todo en algunas ciudades de Brasil y de Colombia, estrategias de limpieza social por parte de escuadrones clandestinos; según todos los indicios y sospechas formados por miembros de las policías que mataban a sospechosos de haber estado vinculados a un crimen determinado o, incluso, a quienes por su situación socio familiar, modo de vida, etcétera eran considerados como futuros criminales.

Los casos más horribles de estas prácticas tuvieron lugar en Río de Janeiro con el exterminio de niños y adolescentes, pero en Medellín, Bogotá y Cali hubo también operaciones de limpieza social de gran envergadura, contra los llamados “desechables”.

Esto debe haber ocurrido también, pero en menor escala, en otras ciudades y países pero las informaciones son menos sistemáticas.

El fenómeno, llamado de "exterminio de menores", pobres y en general involucrados en delitos que van desde pequeños robos hasta asaltos a mano armada, fue denunciado por primera vez en Brasilia, en octubre de 1989, durante el primer Encuentro Nacional de Chicos y Chicas de la Calle, movimiento fundado en 1988 después que la Conferencia Nacional de Obispos Brasileños (CNBB), lanzase una campaña de solidaridad con los chicos de la calle.

Hasta entonces, las autoridades ignoraban el problema, y el anterior gobierno del estado de Río de Janeiro se esforzaba por hacer creer que se trataba de pequeñas víctimas de arreglos de cuentas entre traficantes de drogas, que los empleaban como mano de obra. La Policía Militar, adscrita en cada Estado al gobierno regional, fue señalada como la principal responsable del asesinato de siete mil menores entre 1988 y 1991, según un informe elaborado el año pasado por una comisión parlamentaria especial "El estado en Brasil impotente frente a asesinatos de niños"³.

En Colombia este fenómeno de violencia empieza su desarrollo en la ciudad de Pereira en el año 1979 desde una medida de seguridad ciudadana que apuntaba a contrarrestar el aumento desmedido de ladrones en la ciudad. Muchos de ellos fueron marcados en la cara y en las manos con tinta indeleble para ser identificados fácilmente. Esto fue preparando el terreno para salidas más drásticas frente a la situación de seguridad en la ciudad, las cuales fueron traduciéndose en el hallazgo de una serie de cadáveres que en un principio parecían casos aislados, pero que finalmente no lograron ocultar el inicio de una práctica sistemática ejecutada por los llamados Escuadrones de la Muerte. La experiencia iniciada en Pereira se extendió a ciudades como Medellín y Bogotá en el año de 1980. Carreteras y parajes solitarios fueron los sitios más comunes para el hallazgo de cuerpos con las manos atadas,

³.- Fuente: Diario Hoy Ecuador "Exterminio De Menores Pobres", publicado el 31/Julio/1993.

con señales de tortura y baleados en la cabeza, personas sobre las cuales generalmente era muy difícil reconocer su identidad⁴.

Afortunadamente la ocurrencia de prácticas sistemáticas con estas características ha disminuido de manera importante en América Latina. Por supuesto que las ejecuciones extrajudiciales de delincuentes, la tortura a detenidos, los procesos con pruebas sembradas o la simple sospecha o acciones en contra de personas, cuyo aspecto coincide con el estereotipo delincencial, continúan.

Para empezar continúan en el propio Brasil. En el 2009 Human Rights Watch analiza 51 casos en que la policía habría ejecutado a presuntos delincuentes y posteriormente informado que las víctimas habían muerto en enfrentamientos armados producto de su resistencia a ser detenidos. Señala que cada año, la policía de Río y San Pablo mata a más de mil personas en el marco de estos supuestos enfrentamientos. Si bien algunos de estos homicidios por “resistencia” de los cuales es responsable la policía son actos legítimos en defensa propia, el informe comprobó que muchos son ejecuciones extrajudiciales. Human Rights Watch obtuvo evidencia confiable en 51 casos de “resistencia” que refutan las afirmaciones de los policías que alegaron que las víctimas habrían muerto durante enfrentamientos armados. Por ejemplo, en 33 casos, las pruebas forenses contradicen la versión oficial de los hechos, y los informes de autopsia señalan que en 17 de estos casos la policía había disparado a las víctimas a quemarropa. Los 51 casos no representan la totalidad de las posibles ejecuciones extrajudiciales, pero, como concluye el informe, indican la existencia de un problema mucho más generalizado⁵.

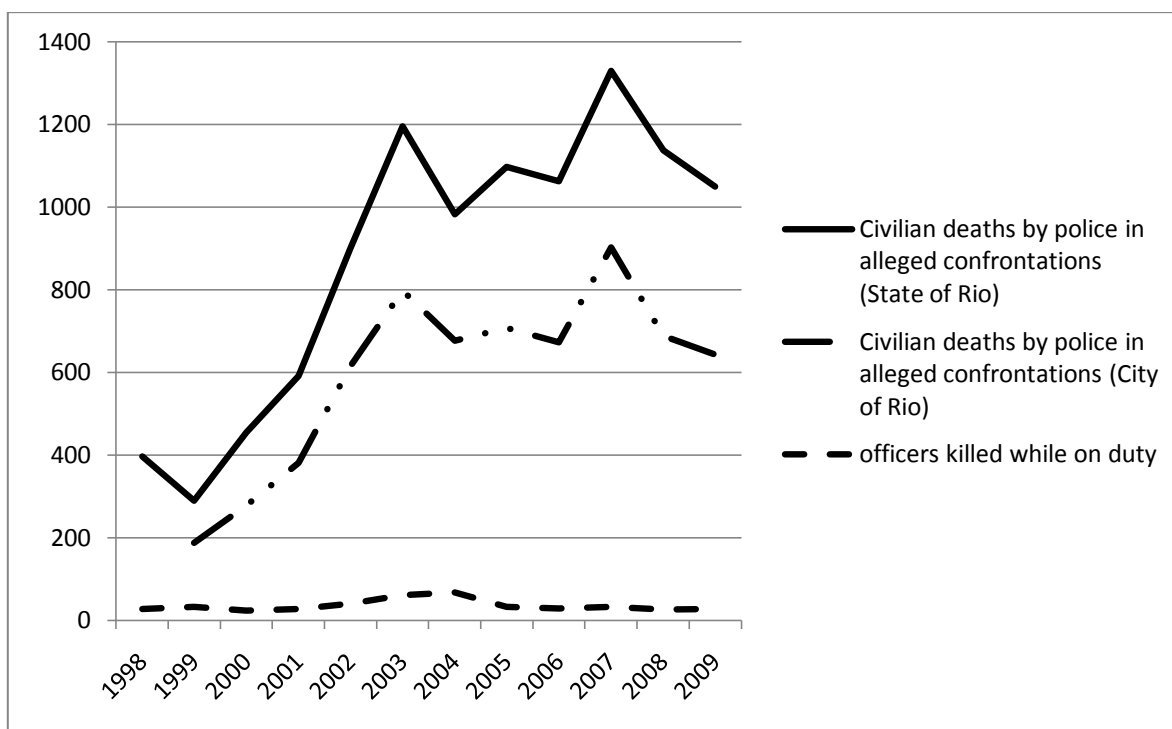
La magnitud de lo que acontece y lo frecuente que continua siendo en algunos lugares es ilustrado muy bien en los dos gráficos que siguen elaborados por el investigador Michel Misse para el caso de Río de Janeiro.

⁴ .- Limpiando Humanidad Cristina Perdomo. Julio C. Rubio. NOMADHAS Fundación. <<http://www.helenaproducciones.org/terror/tcata4.htm>>.

⁵ .- *Lethal Force: Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro and São Paulo*. 2009 (<<http://www.hrw.org/en/node/86987/section/1>>)

CIVILES MUERTOS POR LA POLICÍA VS POLICIAS EN SERVICIO ASESINADOS POR CIVILES

Río de Janeiro 1998 – 2009.



Fuente: Michel Misse. “Crime Organizado e Crime Comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades” Ponencia presentada en el Seminario “Crimen común y crimen organizado en ciudades de América Latina: intersecciones y diferencias”, organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, Estados Unidos, el 19 de mayo de 2010.



Fuente: ídem.

Sin la misma magnitud, pero también este fenómeno ocurre en otros países. Hay diversos ejemplos para ilustrar esta información.

Uno muy documentado ha tenido lugar recientemente en el Perú con el descubrimiento de escuadrones de la muerte al interior de la Policía actuando en la ciudad de Trujillo. El periodista Ricardo Uceda, ha documentado 46 delincuentes muertos a balazos por la Policía en Trujillo entre el 2007 y el 2008. El jefe policial de La Libertad informó que eran 56 los delincuentes muertos en esa ciudad en enfrentamientos con la Policía. En un caso típico de la versión oficial, los integrantes de una patrulla –de casualidad o avisados por terceros– sorprenden asaltando a dos o más ladrones. Estos huyen, disparando a los policías, quienes, al darles el vuelta, los matan. Acto seguido, las pericias balísticas demostrarán que los abatidos estaban armados y que sus armas fueron disparadas. La prensa local y algunos medios de Lima han hablado de un grupo de ejecuciones dirigido por el coronel PNP Elidio Espinoza, ex jefe del Escuadrón de Emergencia Este y hoy a cargo de la Divincrí. A su vez, la policía, con un indisimulado apoyo político del gobierno, ascendió y premió a Espinoza,

para quien el Ministerio Público pide cadena perpetua⁶. La situación –según Uceda- es el resultado directo del Decreto Legislativo 982, dado en julio del 2007, que eximió de responsabilidad penal a policías que “en cumplimiento de su deber y en uso de sus armas en forma reglamentaria, causen lesiones o muerte”. La racha de muertos por enfrentamientos comenzó precisamente en agosto del 2007. Terminó a fines del año 2008, cuando empezó a actuar una asociación trujillana de defensa de los derechos humanos de los delincuentes⁷.

Prácticas de esta naturaleza siguen ocurriendo también con frecuencia en Guatemala, Honduras, El Salvador y, en el contexto de la “guerra contra los narcos”, en México.

Amnistía Internacional (AI) acusó en diciembre del 2009 al Gobierno de Guatemala de tolerar ejecuciones extrajudiciales supuestamente cometidas por agentes de la Policía Nacional Civil (PNC), bajo la práctica de “limpieza social” de delincuentes. AI aseguró que “continúan denunciándose homicidios cometidos por agentes de policía, a menudo de jóvenes con antecedentes policiales o sospechosos de participar en delitos”. “A pesar de los reiterados informes e investigaciones de organizaciones locales e internacionales de derechos humanos, el problema de la implicación policial en ejecuciones extrajudiciales persiste”, señala el informe. Debido a que las autoridades guatemaltecas no investigan estos homicidios, AI pidió al Gobierno “que cumpla con la obligación que le impone el derecho internacional de los derechos humanos de proteger el derecho a la vida y poner a disposición judicial a quienes lo violen”⁸.

En El Salvador, en febrero del 2010, a raíz de los asesinatos en grupo de supuestos pandilleros, tanto en Suchitoto como en Tonacatepeque, se despertó la sospecha de que podrían ser indicios de que se tratara de grupos de exterminio o de limpieza social. En varios lugares, como Ciudad Delgado y Soyapango, se distribuyeron panfletos de supuestos “grupos de exterminio” que han advertido con llevar a cabo acciones contra la delincuencia.

⁶.- El jefe Policial de Trujillo, en el año de los ajusticiamientos, fue nombrado director general de la Policía del Perú en diciembre del 2010.

⁷.- Ver Revista Poder, 16.11.09 (<http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=3011>. “El misterio del escuadrón de la muerte”).

⁸.- Amnistía Internacional acusó a Guatemala de tolerar “limpieza social” <<http://noticias.com.gt/nacionales/20091215-ammistia-internacional-acuso-a-guatemala-de-tolerar-limpieza-social.html>>.

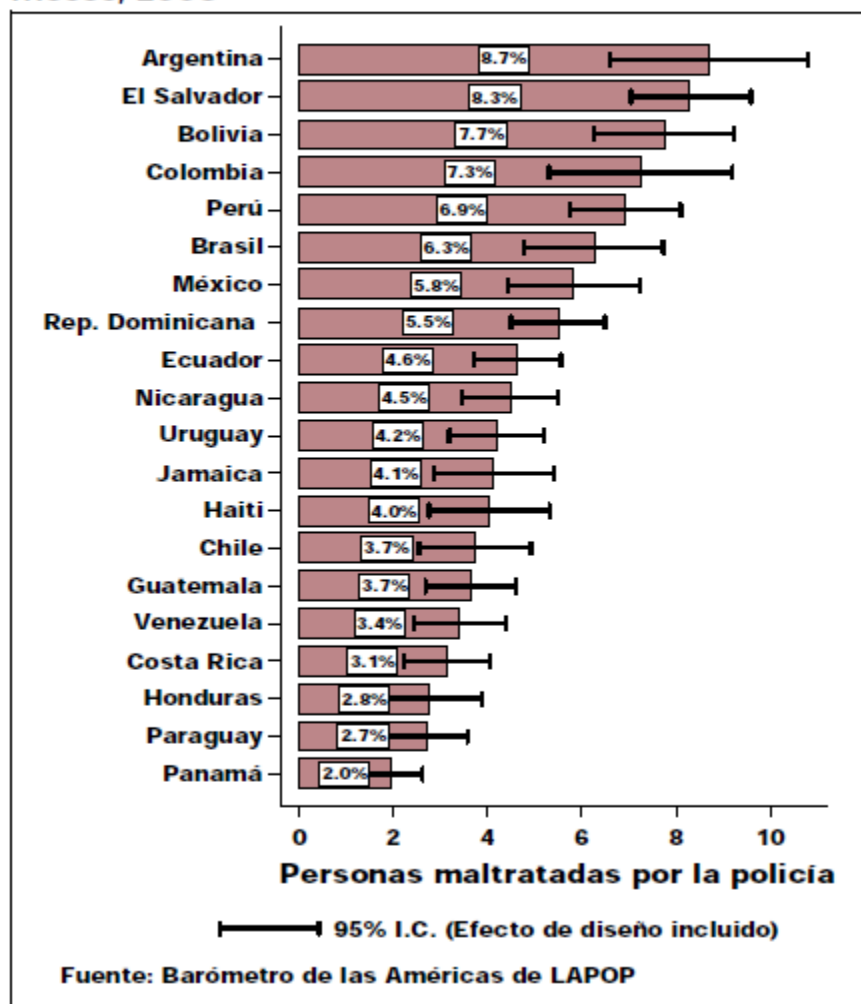
En Internet circula un comunicado atribuido al presunto grupo llamado La Calle Negra, que amenaza con ejecutar pandilleros y advierte que no tendrá respeto o compasión con los familiares de los delincuentes. Incluso, indican que actuarán de manera violenta en cualquier lugar y hora⁹.

En su *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*¹⁰ la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que “las políticas de seguridad ciudadana históricamente implementadas en numerosos Estados de las Américas se han caracterizado, en términos generales, por su desvinculación de los estándares internacionales en materia de derechos humanos y en muchos casos, en nombre de la prevención y el control del crimen y la violencia, se ha apelado al uso de la fuerza en forma ilegal y arbitraria”. Agregan: “A pesar de las transiciones políticas y la generación de reformas constitucionales y legales, los aparatos institucionales vinculados a las fuerzas de seguridad aún preservan características autoritarias y los mecanismos judiciales destinados a asegurar la transparencia y la rendición de cuentas aun muestran debilidades. En suma, las instituciones vinculadas al Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía y el sistema penitenciario, no han desarrollado capacidades para responder eficazmente, mediante acciones de prevención y de represión legítima, al crimen y la violencia”.

⁹ .- El Salvador, ¿aparición de grupos de 'limpieza social'? <<http://salvadorenosenelmundo.blogspot.com/2010/02/el-salvador-aparicion-de-grupos-de.html>>.

¹⁰ .- Ver <<http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadiii.sp.htm>>.

Porcentaje de personas que reportan haber sido maltratadas por la policía en los últimos doce meses, 2008



LAPOP 2009, "Perspectivas desde el Barómetro de las Américas"
www.AmericasBarometer.org

Pero varios factores han hecho que este tipo de prácticas disminuyan de manera importante y tengan que ser hechas de manera más marginal y clandestina. Las dos razones principales son, a mi juicio, una fuerte reacción de las sociedades latinoamericanas, en las que estos fenómenos ocurrían que generó un rechazo moral a los métodos y una conmoción por las víctimas, en las que se mezclaban, indistintamente, culpables e inocentes. Este rechazo vino acompañado de una intensa actividad de denuncia de la comunidad internacional de derechos humanos.

Una segunda razón para que hayan disminuido es que el método resultó ser ineficaz y contraproducente. En ninguna de las ciudades en las que estas prácticas brutales se llevaron a cabo hubo reducción de la criminalidad. Probablemente dentro de los muertos hubo tantos inocentes como criminales, pero los hechos delictivos continuaron ocurriendo con igual o mayor intensidad. No sólo era inmoral e ilegal, sino ineficaz.

Estamos, entonces, ante una práctica que si bien continua ocurriendo está socialmente deslegitimada (lo que no significa que no tenga defensores, sino que éstos deben disimular o esconder sus puntos de vista).

b.- Regulación ilegal del delito por parte de la Policía.

Otra manifestación de estas prácticas ilegales por fuera de la ley, como consecuencia de la existencia del crimen es la convivencia de sectores de los cuerpos policiales con la actividad criminal. Ello va desde la simple corrupción que protege a los criminales para no ser detenidos o para ser liberados, hasta el involucramiento directo de cuerpos policiales o sectores de ellos en las propias actividades criminales “regulando el crimen” en convivencia en muchos casos con sectores políticos corruptos.

Dentro de los múltiples ejemplos que se pueden mostrar de lo anterior, demos cuenta de la “regulación del crimen” de la Policía bonaerense tan bien documentada por Marcelo Sain.

Según Sain “el tráfico y comercialización de drogas ilegales, el robo de vehículos, la prostitución asentada en la trata de personas y de su explotación sexual, así como otras iniciativas propias del crimen organizado, se han estructurado sobre la base de mercados ilegales de bienes y servicios que han tenido una creciente demanda de consumo y cuya estructuración ha conllevado la conformación de complejas empresas económicas de carácter criminal que no se expandieron como consecuencia de la alta marginalidad urbana sino, más bien, de la *protección y la regulación policial* así como también de las deficiencias y/o las connivencias judiciales y del desinterés político ante la problemática

criminal y de la seguridad, aunque en un sentido más mediatizado. Dicho de otro modo: *el factor determinante del despliegue y expansión de los mercados ilegales estructurados en el ámbito provincial y de las redes criminales que lo abastecen y reproducen está dado por la connivencia y protección policial*. Y lo es porque de esa salvaguarda proviene el grueso de los fondos que engrosan el sofisticado sistema de recaudación ilegal de dinero que financia parte de la institución y de su cúpula directiva”¹¹.

En Rio de Janeiro se da también ese fenómeno de “regulación” del crimen por parte de la Policía. En los años 90 la policía en las favelas de Rio das Pedras, en Río de Janeiro empezó a dar protección a los residentes con el objetivo de prevenir que los narcos se estableciesen en el barrio. Estos se asociaron con dirigentes locales con ambiciones políticas. El acuerdo fue un éxito en la prevención de la entrada de la narcos y también en el ejercer control social en el barrio, aunque a costa de pagar cuotas de protección. El modelo se ha extendido a otros barrios de la Zona Oeste de Río de Janeiro, dando lugar a una organización mafiosa llamada "Liga de la Justicia", cuya ala política estuvo representada por diputados y ayuntamientos. La parte armada fue bautizada, desde el 2006, como las "milicias".

La "Liga" ha sido fuertemente reprimida después de los denuncias, pero las milicias siguen existiendo. El fenómeno de las milicias es más variado que lo que el nombre indica, ya que combina diferentes modalidades de control territorial, aunque todos tienen en común la justificación de la "ausencia del Estado", para ocupar el lugar de tráfico de drogas y ofrecer en su lugar, una serie de bienes y servicios ilegales.

En la actualidad hay cerca de 90 barrios bajo el control de las "milicias". En todos ellos hay un grupo armado que controla la distribución de los cilindros de gas, los servicios ilegales de Internet y televisión por cable, y en algunas zonas, el transporte público ilegal de vehículos de pasajeros como furgonetas. También evitar el tráfico de drogas instalación en la ubicación,

¹¹ .- “La criminalidad común y la criminalidad organizada en la Provincia de Buenos Aires! / Marcelo Fabián Sain. Ponencia presentada en el Seminario “Crimen común y crimen organizado en ciudades de América Latina: intersecciones y diferencias”, organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, Estados Unidos, el 19 de mayo de 2010.

aunque hay casos donde las milicias "vendido" su territorio de narcotraficantes, si no obtienen los beneficios esperados¹².

México también tiene problemas graves de involucramiento de las Policías en el manejo de actividades delictivas. Ello se ha hecho especialmente cierto para el caso de las policías municipales, algunas de ellas en cuerpos muy pequeños y poco profesionales, lo que ha llevado al inicio de una reforma orientada a su eliminación y concentración de sus funciones en el nivel estatal. Ana María Salazar lo resume del siguiente modo: “La realidad es que en pocos municipios del país los policías locales cumplen su función. En muchas entidades se han convertido en el brazo armado del crimen organizado, en otras ciudades estas corporaciones se dedican al espionaje y la recolección de inteligencia para alguna banda criminal; en otras entidades, simple y llanamente, no hacen nada, ya sea por el miedo, la incompetencia o la corrupción”.¹³

Finalmente, y con sus particularidades, otro caso que merece mención fue el manejo discrecional del narcotráfico por parte de Vladimiro Montesinos en el Perú de los años noventa que llegó incluso a algunas agencias norteamericanas a confundirlo (como en su momento hicieron con Noriega en Panamá) como un aliado leal en la lucha contra el narcotráfico¹⁴.

C.- Los linchamientos

Finalmente otra práctica ilegal en el manejo de la seguridad ciudadana que quisiera resaltar es aquella que viene de la reacción desesperada de poblaciones poco protegidas por el Estado frente a la criminalidad y que se ven impotentes para enfrentar la delincuencia que no sólo afecta el poco patrimonio que poseen, sino que también pone en riesgo su tranquilidad y sus vidas. Me refiero a la extendida práctica de linchamientos de

¹² .- Michel Misse. “Crime Organizado e Crime Comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades”. Ponencia presentada en el Seminario “Crimen común y crimen organizado en ciudades de América Latina: intersecciones y diferencias”, organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, Estados Unidos, el 19 de mayo de 2010.

¹³ .- Ana María Salazar Con y sin policías municipales, El Universal, 8 de octubre del 2010, <<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/50163.html>>

¹⁴ .- Ver por ejemplo Catherine Conaghan, *Fujimori's Peru Deception in the Public Sphere* (Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburg Press, 2005) o Fernando Rospigliosi, *Montesinos y las Fuerzas Armadas. Cómo controló durante una década a las instituciones militares* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2000).

delincuentes (o personas sospechosas de serlo) en comunidades rurales o ciudades pobres de muchos países de América Latina. Casos notorios han tenido lugar, por ejemplo, en Guatemala, Ecuador y las zonas altoandinas de Perú y Bolivia.

Así, entre marzo de 1994 y marzo de 2008, en Ecuador se registraron un total de 153 muertes causadas por linchamiento, según estadísticas de la Policía Judicial (PJ). Según la misma fuente en el mismo período hubo 165 personas heridas como resultado de linchamiento. Muchos de ellos fueron rescatados a medio morir (quemados, torturados o golpeados) por miembros del orden¹⁵.

Cifras de Copredek del año 2008 señalan que fueron 12 los linchados en Guatemala, y que en el 2009 a septiembre se contabilizaban 15. Sin embargo, las estadísticas del Grupo de Apoyo Mutuo señalan que entre enero y septiembre del 2009 se registraron 110 casos de intento de linchamiento, de los cuales 28 fueron consumados¹⁶.

Algo similar ocurre en el Perú, en la zona indígena de Puno, fronteriza con Bolivia. Entre el año 2008 y septiembre del 2009 se registraron 44 linchamientos, La mayoría de estos actos se concentró en Juliaca, donde la población acostumbra hacer justicia con sus propias manos. Si el detenido es sorprendido robando, la turba lo toma cautivo y lo ata a un poste y lo queman vivo¹⁷.

En Bolivia los linchamientos se escudan en la "justicia indígena" y hay un gran debate sobre si los usos ancestrales de los pueblos precolombinos, consagrados en varias constituciones americanas, justifican asesinatos y torturas¹⁸.

¹⁵ .- Linchamiento, Diario Hoy, 5 de mayo del 2008, <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/linchamiento-295837-295837.html>>.

¹⁶ .- Alfred Kaltschmitt, "País de Linchados", *Prensa Libre* (8 de diciembre de 2009) (<<http://linchamientos.blogspot.com/2009/12/pais-de-linchados.html>>).

¹⁷ .- Liubomir Fernández, artículo del Diario La República, 20 de setiembre de 2009. <<http://www.larepublica.pe/archive/all/domingo/20090920/14/node/219344/todos/1558>>.

¹⁸ .- Los linchamientos en Bolivia reabren el debate sobre la "justicia indígena" <<http://www.euromundoglobal.com/noticia/26800/Actualidad/linchamientos-bolivia-reabren-debate-sobre-22justicia-ind%C3%ADgena22.html>>.

No hay ninguna evidencia de que en los lugares en que estos linchamientos ocurren hayan solucionado los problemas de criminalidad que preocupan a la población, pero a la vez crean un problema adicional, en la medida en que estas poblaciones, a sabiendas de que han actuado fuera de la ley, tienden a tener una relación con el Estado mucho más distante, lo que a su vez genera un terreno propicio para otras actividades delictivas.

II.- POLÍTICAS DE “MANO DURA” DENTRO DE LA LEY

Este segundo grupo de medidas, más allá de la valoración que se pueda tener sobre su pertinencia o eficacia, difiere sustantivamente con respecto a las anteriores, en el hecho de que son legales y, además, en la mayoría de los casos, tienen la legitimidad política de responder a una presión social muy fuerte para ser aplicadas.

El punto de partida que explica este tipo de medidas es el asumir que los Estados mantienen un comportamiento débil frente a la criminalidad. Que las formas de responder “exageradamente garantistas” o limitadas exclusivamente a la policía, terminan favoreciendo a los delincuentes y desprotegiendo a la sociedad. En los lugares en donde se ha sostenido y puesto en práctica estas tesis, se ha argumentado que la “mano dura” no sólo sirve para sancionar adecuadamente a los infractores, sino también para disuadir que nuevos crímenes tengan lugar.

Las medidas de “mano dura” difieren de país en país y no en todos los lugares se ha aplicado un paquete completo, quizás con la excepción de El Salvador que ha dado incluso

nombre a estas medidas, con sus políticas formalmente llamadas de “mano dura”¹⁹ y “súper mano dura”²⁰ que en términos generales y con variantes tienen una década implementándose y sin usar el nombre son ahora continuadas por el gobierno del FMLN.

En términos generales y no siempre juntas en cada uno de las experiencias las medidas de mano dura se pueden dividir en cuatro tipos principales.

a.- Incremento de penas y nuevos tipos delictivos

Se parte del principio de que las sanciones a muchos de los crímenes son muy leves y que penas más altas serán disuasivas, escarmenadoras y satisfarán el deseo de justicia de las víctimas.

Ello ocurre reiteradamente y en diversos países de la región como respuesta al temor ciudadano ante el incremento de la criminalidad. Hay múltiples ejemplos.

En Panamá en octubre del 2009 la Asamblea Nacional aprobó la propuesta impulsada por el Ejecutivo de un nuevo incremento de penas, que incluyó la acumulación ilimitada de años de cárcel. La pena máxima en Panamá para hechos graves era de 35 años, aunque con la nueva legislación las sentencias serían acumuladas a lo infinito. Los delitos que serán sumados son homicidios por encargo, secuestros, violación sexual, tráfico de drogas, hurto, blanqueo de capitales, pandillerismo y delitos contra la personalidad del Estado²¹.

En el Perú, en septiembre del 2010, se aprobó un dispositivo legal que modifica el Código Penal, estableciendo que la reincidencia en delitos graves originará el aumento de la pena en no menos de dos tercios por encima del máximo legal fijado para cada figura delictiva, hasta llegar a la cadena perpetua. La norma, precisa que para el caso de la reincidencia en delitos graves, no serán aplicables los beneficios penitenciarios de la semilibertad y

19 .- Plan "Mano Dura": violencia estatal contra las maras, Revista Envío N° 258, Septiembre 2003, <<http://www.envio.org.ni/articulo/1283>>.

20 .- “Se inicia la Súper Mano Dura”, El Diario de Hoy, 31 de agosto 2004, <<http://www.elsalvador.com/noticias/2004/08/31/nacional/nac18.asp>>.

21 .- Panamá aprueba nuevo aumento de penas en medio de violencia <<http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/63553>>.

liberación condicional. El dispositivo fue, producto del consenso alcanzado entre todos los grupos políticos que conforman el Parlamento, precisa que si al delincuente se le indultó o conmutó la pena e incurre en la comisión de un nuevo delito doloso; el juez podrá aumentar la condena hasta en una mitad por encima del máximo legal fijado hasta la cadena perpetua²².

Además del incremento de penas esta visión del enfrentamiento eficaz a la delincuencia plantea la necesidad de incorporar nuevas sanciones penales a situaciones que normalmente no son punibles.

Un ejemplo notorio es el de sancionar penalmente la sola pertenencia a pandillas juveniles, de nuevo bajo el principio de que ésta será disuasiva para futuras incorporaciones. Esto ha ocurrido en El Salvador con la nueva “ley antimaras”.

La ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal, conocida como “antimaras”, fue aprobada por el Parlamento el 1 de septiembre del 2010 y promulgada por el presidente Funes. La norma declara ilegales y proscribire “las llamadas pandillas o maras” y prevé la “la extinción de la titularidad, dominio, posesión o tenencia” de los bienes, efectivo, derechos, ganancias y ventajas que se hayan adquirido como parte de esa actividad delictiva. También faculta a la Fiscalía o al juez competente a ordenar la inmovilización de cuentas bancarias o incautar bienes relacionados con estos delitos. En marzo de 1996 fue aprobada una ley contra la delincuencia y el crimen organizado, pero la declararon inconstitucional en febrero de 1997. Otra “Ley antimaras” entró en vigencia, con carácter temporal, en octubre de 2003 que establecía como delito la pertenencia a pandillas, a la vez que juzgada a los menores como adultos en caso de haber cometido un asesinato, pero fue declarada inconstitucional en 2004.

Los críticos a este tipo de alternativa legislativa no se oponen en general a la existencia de penas severas, sino que sostienen que el problema principal no está en la dureza de las penas, sino en la incapacidad del sistema penal de hacerlas efectivas. Para ello muestran

²² .- Ver

<[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/0/2733c255cebe867a05257784007c8096/\\$FILE/TS04198190810..pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2006.nsf/0/2733c255cebe867a05257784007c8096/$FILE/TS04198190810..pdf)>.

estadísticas sobre impunidad en crímenes mayores que, en muchos casos y lugares, llegan a casi el 100% de los hechos delictivos.

Así, por ejemplo, una investigación del Observatorio Venezolano de la Violencia determinó que entre el 2007 y el 2009 han quedado impunes por lo menos 91 de cada 100 homicidios. La cifra de impunidad se obtuvo al cruzar estadísticas sobre casos de homicidios reportados a la policía judicial entre 1998 y 2009, y las detenciones por ese delito en el mismo lapso. Y es un hecho que muchos de esos detenidos quedan en libertad sin siquiera haber llegado a juicio, por lo que la impunidad para los homicidios en Venezuela podría llegar al 98%²³.

El caso de México es muy revelador. El 98,5% de los delitos cometidos en México quedan impunes, según un estudio del Instituto Tecnológico de Monterrey. Según el informe, de los 7,48 millones delitos cometidos en el país en lo que iba de año 2010-tanto del orden federal como del común- únicamente se ha formulado una condena en relación al 1%. Del total de delitos sólo se denuncia un 22%, lo que hace cerca de 64.000 denuncias. A su vez, de esta cifra, únicamente un 15% se investiga, pero sólo el 4% de ellas concluye.²⁴

Otro ejemplo: en Bogotá hay una impunidad muy alta por delitos como homicidio y hurto. Según un informe desde el 2007 hasta junio de 2010 hubo un 85.6% de impunidad por hurto y un 71.2% de impunidad por homicidio²⁵

Una segunda crítica viene por el lado de lo que se conoce como los efectos contraproducentes de la “inflación penal” o el “populismo punitivo”. Es decir si los delitos de menor gravedad comienzan a recibir penas muy elevadas y éstas se acercan a aquellas que corresponden a los delitos más graves, se construye un incentivo perverso para cometer crímenes atroces. Por ejemplo puede ser más seguro matar para robar y así la víctima no puede identificar al culpable que simplemente robar, si es que robar tiene penas casi

²³ .- Impunes 91 de cada 100 homicidios por negligencia de cuerpos del Estado, El Nacional, 25 de febrero de 2010, <http://www.el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/124755/Nacional/Impunes-91-de-cada-100-homicidios-por-negligencia-de-cuerpos-del-Estado>.

²⁴ .- <<http://www.misfinanzasenlinea.com/noticias/20101108/La-impunidad-en-Mexico-alcanza-al-98-5-por-ciento-de-los-delitos>>.

²⁵ .- Impunidad por homicidio en Bogotá alcanzó el 71,2%, EL Espectador, 22 de setiembre de 2010, <<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-225585-impunidad-homicidio-bogota-alcanzo-el-712>>.

idénticas a las de matar. En el Perú, por ejemplo, sucesivas modificaciones a la ley penal llevan las penas máximas para el robo agravado a la posibilidad de recibir hasta 25 años de cárcel. Siendo los factores que convierten el robo en agravado, casi todos ellos terminan teniendo esas características. En el Perú las penas no se suman y un homicidio tiene penas que sólo en algunos casos llegan a los 35 años.

La tercera crítica señala que el castigo a la pertenencia a pandillas lo único que consigue es acentuar los lazos internos de solidaridad, hacer más inaccesibles las organizaciones y colocarlas por entero fuera de la ley, por tanto más vulnerables a la influencia del crimen organizado²⁶.

b.- Reducción de la edad de la imputabilidad penal.

En la mayoría de de países de América Latina están vigentes las protecciones y salvaguardas a niños y adolescentes que establece la Convención de los Derechos del Niño en su Artículo 40.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y *en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.*

3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el *establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales* o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:

a) *El establecimiento de una edad mínima* antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales;

²⁶ .- Representante de la ONU aconseja derogar “Ley anti maras”, La Tribuna, Honduras, <<http://www.latribuna.hn/web2.0/?p=121965>>.

b) Siempre que sea apropiado y deseable, *la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales*, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras *posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción*²⁷.

Las legislaciones locales de la mayoría de los países de América Latina han incorporado estos principios por lo que hay un tratamiento diferenciado de los delitos que se comenten por los adultos que aquellos que se comenten por personas menores de edad (usualmente menores de 18 años), quienes deben ser tratados de manera especial e incluidos en procesos de resocialización.

Sin embargo hay con cada vez mayor frecuencia hechos delictivos cometidos por jóvenes en edades cada vez más tempranas. Hay una crítica muy fuerte al hecho de que estos jóvenes, muchas veces en connivencia con adultos que los usan para propósitos delictivos, se benefician indebidamente de una legislación pensada para otros contextos. Por esa razón hay en América Latina una fuerte tendencia para reducir la edad de la imputabilidad penal (de hecho algo que en sus respectivos contextos legales ocurre ya en los Estados Unidos e Inglaterra, por ejemplo). Hay debates y propuestas muy intensas al respecto que polarizan a la opinión pública.

En Chile se debate rebajar la imputabilidad penal a adolescentes de 14 a 12 años de edad. Quienes se oponen señalan que atentaría contra la esencia garantista de la Reforma Procesal

²⁷ .- Los subrayados son nuestros ver la Convención completa en <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>>.

Penal indicada en tratados internacionales suscritos por Chile y que se renuncia anticipadamente a las políticas de prevención²⁸.

En Argentina desde hace más de diez años se desarrolla un debate sobre la necesidad de adecuar el sistema vigente a la realidad de la delincuencia juvenil. En relación a esto, el juez de la Corte Suprema, el prestigiado jurista Eugenio Raúl Zaffaroni sostiene que "hoy se aplican penas a los menores sin proceso penal", expresando la necesidad de que se dicte una normativa que se ajuste al orden constitucional al tiempo que sugirió bajar la edad de imputabilidad a los 14 años para, de esa forma, garantizar el debido proceso penal²⁹.

En Uruguay uno de los países menos inseguros de la región está en debate en el Congreso una propuesta del Partido Colorado de bajar la edad de imputabilidad, y ya el gobierno acordó traspasar a la Justicia de adultos, de la Justicia de adolescentes, los antecedentes de los menores de 18 años una vez cumplida la mayoría de edad³⁰.

En Colombia el alcalde mayor de Bogotá, Samuel Moreno, sostiene que la modificación del código de infancia y adolescencia es un tema que se debe hacer "con juicio y responsabilidad", pero que es necesario tomar medidas que garanticen que esta situación no se siga presentando y que no haya impunidad³¹. En cambio la Procuraduría sostiene que juzgar a los menores de edad como si fueran adultos es "una opción que está en contravía de la Convención de los Derechos del Niño, que demanda un tratamiento diferencial para esta población debido a su minoría de edad". Esta medida no contribuiría a nada distinto que trasladar la problemática del infractor juvenil a una franja etaria inferior. Concebir un

²⁸ .- Leal afirma que rebajar imputabilidad de menores atenta contra tratados internacionales, La Nación 13 de junio de 2010 <<http://www.lanacion.cl/leal-afirma-que-rebajar-imputabilidad-de-menores-atenta-contra-tratados-internacionales/noticias/2010-06-13/130130.html>>.

²⁹ .- Afrontar el tema de los jóvenes que delinquen, editorial de Clarín, 19 de abril de 2009 <<http://edant.clarin.com/diario/2009/04/19/opinion/o-01900972.htm>>.

³⁰ .- Movimiento Mundial de la Infancia advierte a Uruguay por justicia juvenil, 24 de noviembre, 2010, <<http://www.larepublica.com.uy/comunidad/432807-movimiento-mundial-de-la-infancia-advierte-a-uruguay-por-justicia-juvenil>>.

³¹ .- Alcalde Moreno pide modificar código de infancia para penalizar a menores, El Espectador.com 30 de agosto de 2010. <<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-221758-samuel-moreno-pide-modificar-codigo-de-infancia-penalizar-menores>>.

Sistema de Justicia Juvenil sin justicia restaurativa y sin la finalidad de la reintegración social para los adolescentes, es cercenar toda posibilidad de eficacia a este sistema”³².

En El Salvador la Asamblea Legislativa ha aprobado un alza a la pena máxima para menores que infrinjan la ley, pasando de siete a 15 años el número de años en centros de internamiento para menores de 18 años. Todas las fracciones legislativas apoyaron la propuesta, que no gozaba del apoyo del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)³³.

c.- Incremento significativo de la población encarcelada.

En términos generales la población carcelaria en América Latina es relativamente baja en relación con su población y más todavía con los niveles de criminalidad existentes. Ello está asociado a la bajísima efectividad del sistema judicial. Estamos abismalmente lejos de la situación de los Estados Unidos que tiene casi tres millones de personas en la cárcel³⁴, convirtiéndose en el país del mundo con más personas encarceladas per cápita. De hecho los relativamente altos niveles de seguridad que existen en los Estados Unidos, al menos en comparación con los que tiene lugar más al sur del continente, se convierten en un argumento usado a favor de enfrentar el delito, asegurándose de que los responsables pasen el mayor tiempo posible en la cárcel para evitar que vuelvan a incurrir en hechos de esta naturaleza.

Sin embargo es muy difícil aislar ese factor de otros para determinar si se ha producido una reducción en la criminalidad como consecuencia del incremento de la población encarcelada. Quienes argumentan a favor de que ello es así pueden mostrar por ejemplo cómo en el estado de Sao Paulo el incremento masivo en el número de prisiones y de presos ha coincidido en el tiempo con una reducción significativa de la criminalidad. El número de

³² .- Procuraduría, en desacuerdo con aumento de penas a adolescentes. Vanguardia.com, 11 de Octubre de 2010, <<http://www.vanguardia.com/actualidad/pais/78560-procuraduria-en-desacuerdo-con-aumento-de-penas-a-adolescentes>>.

³³ .- El Salvador avala aumento de penas para menores infractores <<http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/92772-el-salvador-avala-aumento-de-penas-para-menores-infractores.html>>.

³⁴ .- Según el Departamento de Justicia, el número total de presos en Estados Unidos (incluyendo a las personas detenidas en prisiones federales, prisiones estatales, cárceles locales, prisiones militares, prisiones de las reservas indias, etc.) se elevó en 2006 a la cifra de 2'385,213 personas. La cantidad de personas consideradas como población correccional, 7'420,438 personas, representa un 3,2% de la población adulta

personas en prisión ha pasado de 53,177 en 1999 a 130,814 en el 2009, un aumento de 180%. El Estado de São Paulo tiene 46 cárceles con capacidad para 96 mil presos,

Otro ejemplo en la misma línea es el de Chile, que tiene uno de los niveles de inseguridad más bajos y tiene una de las tasas de encarcelamiento más altas de toda la región. Incluso en ambos casos, replicarían los críticos, no es posible probar que ése sea el factor decisivo en este resultado, incluso en el caso de Sao Paulo se puede dar cuenta de los efectos que tiene la concentración de criminales en las cárceles para la seguridad ciudadana en las ciudades.

El caso más famoso es el del *Primeiro Comando da Capital* – PCC, que es la más grande y más poderosa organización criminal que opera en las cárceles de São Paulo. Comenzó en 1993 – explica el investigador Mingardi- y al principio se le vio como una asociación de presos más, aglutina a los presos en torno a la defensa de sus derechos, en la unión entre ellos contra un enemigo común, la administración penitenciaria, cuenta a su vez con un estatuto de organización, y al final de la década la organización cobró fuerte presencia copando el sistema penitenciario de São Paulo³⁵.

En términos generales el problema principal a nivel penitenciario en América Latina termina siendo no sólo la cantidad de presos que existen en las cárceles, sino todo lo que ocurre en el mundo carcelario. Latinoamérica presente una tasa de población penitenciaria de 145 por cada 100.000 habitantes, con aproximadamente 54% de detenidos sin condena y –más grave aún– un nivel de ocupación carcelario cercano a 140% (PNUD)³⁶.

Con presupuestos bajísimos, altísima corrupción, niveles de hacinamiento pavorosos, condiciones de salubridad extremadamente malas, carencia de criterios de clasificación adecuada por tipo de delincuente, programas de rehabilitación virtualmente inexistentes, las

³⁵ .- “Crime organizado e crime comum como o PCC se relaciona com o criminoso de rua”, Guaracy Mingardi, Ponencia presentada en el Seminario “Crimen común y crimen organizado en ciudades de América Latina: intersecciones y diferencias”, organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, Estados Unidos, el 19 de mayo de 2010.

³⁶ .-Álvaro Calix *La falacia de más policías, más penas y más cárceles: el problema de la inseguridad y el castigo desde una visión alternativa* Nueva Sociedad No 208, marzo-abril de 2007.

cárceles latinoamericanas terminan siendo en términos generales un problema adicional más que una solución efectiva .

En Argentina, por ejemplo, según Roberto Cipriano, coordinador del Comité contra la Tortura de la Comisión Provincial de la Memoria, "las cárceles son escuelas de delincuentes donde los detenidos se perfeccionan en malas artes y egresan con mayor violencia y resentimiento social". El organismo difundió su informe anual sobre la situación carcelaria en territorio bonaerense, que revela el incremento de la población de detenidos -hay 30.132, de los cuales unos 4.400 están en comisarías-, con una sobreocupación del 64% y persistencia de casos de malos tratos. El informe sostiene que en las cárceles provinciales se registra un incremento de hechos violentos acontecidos en lugares de detención: de 7.027 episodios informados en 2008; en 2009 creció a 7.481, lo que implica un promedio de 623 hechos mensuales, según datos del Servicio Penitenciario Bonaerense³⁷.

En Venezuela 366 presos murieron en prisiones en el 2009. En los últimos nueve años han muerto violentamente el equivalente a casi cinco penales. La infraestructura penitenciaria está deteriorada e insuficiente. Hay un deficiente mantenimiento: filtraciones de aguas negras, alcantarillado obstruido, deficiente ventilación, servicios sanitarios en condiciones infrahumanas, ausencia de agua potable; contaminación ambiental, graves condiciones sanitarias, deficiente atención médica, carencia de insumos médicos, personal insuficiente y no permanente, retrasos para los traslados a centros de salud. A nivel de la situación procesal: diferimientos y suspensiones de audiencias por causa ajena a la población reclusa, falta de una buena gerencia penitenciaria, imposibilidad de efectuar los traslados a los tribunales por falta de medio de transporte, por falta de combustible, por falta de las herramientas de seguridad (no hay esposas) o por no existir personal de custodia disponible. Existen casos de reclusos que tienen más de dos años privados de libertad, sin que se haya dictado sentencia condenatoria definitivamente firme³⁸.

³⁷.- La cárcel, escuela de delincuentes" <http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1294874&origen=NLInfoGral>.

³⁸ .- Situación Carcelario en Venezuela. Observatorio venezolano de Prisiones. Informe 2009 <<http://www.ovprisiones.org/pdf/INFOVP2009.pdf>>.

La cantidad de procesados sin condena es un problema común a otros países. Veamos por ejemplo lo que ocurre en América Central:

Presos sin condena (porcentajes)	
Cuadro 8.2	
Pais	Porcentaje
Belice	23
Costa Rica	22
El Salvador	32
Guatemala	51
Honduras	79
Nicaragua	21
Panamá	53

Fuente: Flacso. 2008. Dammer, Lucia; Zúñiga, Lisa. *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. Flacso, Santiago de Chile [en línea]. Disponible en: http://www.flacso.cl/flacso/documentos/rss_2008_4.pdf (recuperado: 25 de enero de 2009).

A todo lo anterior se suma que en muchos países las organizaciones criminales se mantienen y fortalecen al interior de las cárceles. Muchos de los delitos que se cometen en el exterior son preparados y dirigidos desde las cárceles. Así por ejemplo según el Consejo Nacional de Derechos Humanos en el Distrito Federal de México —que tiene el peor sistema penitenciario de todo el país, según los datos del Diagnóstico Nacional Penitenciario 2009, elaborado por la CNDH— las cárceles sirven para formar bandas, ordenar secuestros, extorsionar telefónicamente, reclutar sicarios a las órdenes del crimen organizado o conformar redes de prostitución utilizando a algunas³⁹.

Finalmente está el conocidísimo problema de cómo delincuentes de poca monta terminan convirtiéndose en criminales de mayor vuelo luego de su paso por el sistema carcelario.

“Las cárceles en México —señala Catalina Pérez Correa— alojan a una población bastante homogénea constituida principalmente por hombres jóvenes de recursos escasos. Un gran número de ellos —cerca de 37%— está acusado por delitos de robo simple (sin violencia), por cantidades menores a los 5 mil pesos. El 42% de la población total está en proceso y no

³⁹ .- El desastre carcelario, Miguel Carbonell, 29 de julio de 2010, <<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/49216.html>>.

ha recibido sentencia. Estos hombres (y mujeres) permanecen reclusos por un corto plazo, después del cual regresan a sus poblaciones con ahora mayores desventajas para obtener algún empleo legal. Las cárceles no sirven ni para reeducarlos, ni para convencerlos de no delinquir, ni para lograr sentimientos de solidaridad o de obediencia. Si contribuyen en algo es en incentivar la reincidencia al exponerlos a una realidad violenta en la que son explotados y marginados. Las cárceles ni reeducan, ni resocializan, ni previenen el delito. A un costo por encima de los 12 mil millones de pesos anuales (¡33% del presupuesto para seguridad pública!) y con las enormes necesidades en materia de seguridad y prevención del delito que tenemos, se vuelve indispensable repensar la asignación de los recursos para seguridad pública y el uso que hacemos de las cárceles”⁴⁰.

d.- Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.

América Latina, como todos sabemos, tiene una historia complicada en relación con el rol de los militares. Las más de las veces por iniciativa o con apoyo de los civiles siempre dispuestos a caer en la tentación autoritaria como forma de resolver los problemas, han gobernado nuestros países.

El retorno a la democracia es un proceso bastante reciente, en donde el nuevo rol de las Fuerzas Armadas subordinados a la autoridad civil viene siendo trabajosamente conseguido no sin grandes altibajos.

Como consecuencia de esta ya prolongada ola de inseguridad que asola a la región, muchísimas voces han demandado que los militares asuman un rol sea de apoyo o protagónico en la protección a los ciudadanos de los efectos de la inseguridad.

Para fines de este texto creo que es pertinente separar el caso de México –donde el presidente Calderón ha comprometido a 60,000 efectivos del Ejército en el combate al crimen organizado- del resto de los otros países, no sólo por la historia particular de las Fuerzas Armadas de ese país, sino por las características del fenómeno criminal que allí

⁴⁰ .- México: Cárceles, una pena para todos / Catalina Pérez Correa <<http://scela.wordpress.com/2010/09/07/mexico-carceles-una-pena-para-todos-catalina-perez-correa/>>.

enfrentan. No estoy sosteniendo que allí también no haya un debate importante sobre si las Fuerzas Armadas deban participar, algo que a mí también me deja severas dudas, sino que estamos ante un fenómeno atípico y diferente que se da en la región con respecto al problema de la seguridad ciudadana.

En varios países de América Latina ante la percepción de fracaso policial y de inseguridad creciente se ha recurrido al uso de las Fuerzas Armadas en distintas funciones policiales.

En El Salvador el presidente de la República, Mauricio Funes, anunció en noviembre del 2009 que durante seis meses las Fuerzas Armadas de El Salvador participarán en las tareas de combate delincencial, en conjunto con la Policía Nacional Civil (PNC). De hecho ya había 1,200 efectivos militares en las calles y con esta decisión la presencia aumentó significativamente en los departamentos de Sonsonate, La Libertad, San Miguel, Santa Ana y San Salvador, en 19 municipios y 28 localidades donde se ha detectado mayor porcentaje delincencial⁴¹. La medida continúa.

En Honduras un decreto presidencial aprobado en abril del 2010 contemplaba la creación de una fuerza de tarea conjunta entre la policía y las Fuerzas Armadas de Honduras, para la realización de operativos de seguridad en aquellas zonas que se consideren conflictivas a nivel nacional. La policía contará con el apoyo de los militares para efectuar operativos de seguridad en las zonas más conflictivas del país. El mandatario indicó que lo que se hizo al aprobar el decreto es “autorizar a la policía para que cada vez que requiera a las Fuerzas Armadas, éstas le presten su colaboración”⁴².

Es importante señalar que esta presencia militar tiene un valor simbólico importante para la población y tiene altos grados de aceptación, por lo que es probable que tienda a extenderse a otros lugares.

⁴¹ .- El Salvador incorpora a militares a lucha antidelincencial <<http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/70512-funes-enviara-militares-a-zonas-acechadas-por-delincuencia.html>>.

⁴² .- Honduras: Ejército y Policía / Editorial de la Tribuna <<http://scela.wordpress.com/2010/04/19/honduras-ejercito-y-policia-editorial-de-la-tribuna/>>.

Los críticos señalan varios problemas a la presencia militar en la seguridad ciudadana. El primero que significa un retroceso político importante con respecto al rol de las Fuerzas Armadas en asuntos internos que, además, como es sabido llevó a masivas violaciones a los derechos humanos. Si bien, como hemos dicho, en México es otro el contexto, una de las críticas más importantes que reciben allá los militares son las violaciones a los derechos humanos y la virtual impunidad en la que quedan en la actual lucha contra las drogas en México⁴³.

Una segunda crítica importante viene por el lado de la especialidad de la función policial y el desconocimiento militar de las tareas de seguridad ciudadana. Las policías modernas están concebidas para la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas para el enfrentamiento y virtual destrucción de enemigos. Esa es la formación militar y es correcto que sea así, pero aplicarla a los problemas de seguridad ciudadana puede traer consecuencias muy negativas.

Hay quienes sostenemos que lo que está en juego es una asignación integral de prioridades y funciones. Si bien esto es difícil de llevar a la práctica por el poder de facto que tienen en nuestros países, una evaluación objetiva de cuáles son las amenazas reales para las personas y la seguridad del Estado indica que en la mayoría de los casos son aquellas que requieren un enfrentamiento policial y no militar. Ello debiera generar entonces una discusión pública sobre prioridades de gasto y no ir por el camino de una falsa solución que desprofesionaliza a los militares haciéndolos actuar en un campo que no conocen y para el cual no han sido preparados.

Más policías y un núcleo militar más pequeño pero bien preparado pareciera ser una alternativa más sensata, claro si abstrajéramos la presión de los poderes fácticos y el peso de las tradiciones autoritarias de la región que atribuye a los militares un rol tutelar de nuestras vidas.

⁴³ .- Preocupa a CIDH que militares participen en tareas de seguridad pública, revista Proceso, 3 de diciembre 2010, <<http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/85997>>.

III.- DIVERSAS MODALIDADES DE PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD.

Una de las más extendidas formas de respuestas de la sociedad a la falta de seguridad ha sido la de procurársela por fuera de la acción del Estado.

El desarrollo de las compañías privadas de seguridad formales para proteger el patrimonio de empresas y garantizar la seguridad de personas de altos recursos, ha sido enorme en América Latina en los últimos años.

Estudios recientes ponen en evidencia el crecimiento que la oferta privada de seguridad está teniendo a nivel mundial. En este sentido, estas investigaciones señalan que, en el período anterior a la actual crisis económica internacional, los emprendimientos privados comerciales o industriales relacionados con la seguridad en los principales mercados del mundo mostraron un extraordinario crecimiento, que llegó entre los años 2001 y 2005 a tasas que oscilaron entre el 8 y el 9%, lo que implica un incremento dos veces más rápido que el conjunto de la economía mundial, siendo superadas solamente por el crecimiento de la industria del automóvil en ese período. En América Latina, el crecimiento del mercado

de bienes y servicios de seguridad privada en los últimos quince años se estima en un 11%⁴⁴.

Hay países donde a estas alturas las personas que trabajan en la seguridad privada superan ampliamente el número de efectivos de las policías. Hay casos impresionantes como el de Guatemala y Honduras, en donde los efectivos de compañías privadas son entre cinco y diez veces más que los policías. En general, no hay ningún país de Centroamérica que tenga más policías que efectivos de seguridad privada.

Número de efectivos de seguridad privada y de policías por país		
Cuadro 8.5		
País	Número total de efectivos	Número total de policías
Belice	ND	1.234
Costa Rica	31.195	12.553
El Salvador	23.546	21.000
Guatemala*	106.700	20.299
Honduras	60.000	8.887
Nicaragua	13.500	9.225
Panamá	12.000	17.113

Fuente: Informe de Desarrollo Humanos para América Central 2009 PNUD.

De acuerdo a otra fuente en Guatemala existen 218 empresas particulares de seguridad que emplean a 150.000 agentes, 18.600 policías, 15.500 miembros del Ejército, tres mil de ellos involucrados en tareas de seguridad interna; tres millones de armas ilegales en manos de civiles y 50 millones de municiones vendidas cada año, en cifras aproximadas⁴⁵:

En Chile hay tres veces más guardias de seguridad y vigilantes privados que policías. Cada semana, Carabineros evalúa a unas 1.650 personas que quieren ingresar o mantenerse en el rubro. Sus servicios reportan un promedio de al menos \$37.000 millones al mes a la

⁴⁴ .- Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la CIDH <<http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadiv.sp.htm>>.

⁴⁵ .- La privatización de la seguridad en Guatemala. Si Charlton Heston levantara la cabeza... Andrés Cabanas <<http://www.revistapueblos.org/spip.php?article1499>>.

industria. Existen más de mil empresas con una facturación que bordea los US\$ 1.000 millones⁴⁶.

En Argentina hay 200 mil vigilantes en 800 empresas privadas que recaudan al mes 800 millones de pesos. Mientras que el presupuesto destinado por parte del Estado para la seguridad nacional durante el 2010 fue de 9.892 millones. Así, estas empresas recaudan más que la suma del presupuesto de seguridad y el presupuesto para la salud pública del Estado⁴⁷.

La seguridad privada plantea una serie de problemas. Entre los más notorios se puede mencionar que carecen de una regulación estatal adecuada no estando claramente determinados los límites de su actuación, ni menos aún las obligaciones de cooperación con las autoridades y la fuerza pública de seguridad. Las empresas privadas de seguridad tienen además arsenales de armas cada vez de mayor calibre, lo que plantea un evidente conflicto con el monopolio público de las armas de fuego. Su personal en muchas ocasiones puede entrar en conflicto con ciudadanos y producirse abusos de distinta naturaleza.

Además está el incentivo perverso de negocios que florecen cuando la percepción de la sociedad sobre la inseguridad crece, creando por tanto un aliciente a determinados sectores empresariales por favorecer un clima de esta naturaleza.

El hecho de que un sector de la población pueda garantizar su seguridad por fuera de los servicios públicos que el Estado provee gracias a los recursos que posee, se convierte en un factor adicional de división en la sociedad, desigualdad y exclusión. Todo lo anterior agudizado por el hecho de que los esquemas de seguridad privada incluyen de manera regular cierre de vías públicas para hacer barrios protegidos, a los cuales sólo se puede acceder con permisos especiales, generando un nuevo tipo de relaciones sociales excluyente.

⁴⁶.- Seguridad privada: El millonario negocio de explotar el miedo. Informe de Juan Pablo Figueroa para el Centro de Investigación e Información Periodística CIPER | 12 de Marzo de 2009. <<http://ciperchile.cl/2009/03/12/seguridad-privada-el-millonario-negocio-de-explotar-el-miedo/>>.

⁴⁷.- Ver <<http://www.taringa.net/posts/noticias/7445788/El-gran-negocio-de-la-Seguridad-Privada.html>>.

Ahora bien, siendo cierto que son los sectores pudientes los que principalmente garantizan su seguridad de la manera en que se ha descrito en las líneas anteriores, también es verdad que la desesperación de la población lleva incluso a sectores medios e incluso bajos a asegurarse por distintos medios su propia seguridad, ante la incapacidad gubernamental de ofrecerla.

Ello pasa por la contratación de vigilantes particulares informales por fuera del sistema empresarial de la seguridad privada. Ese fenómeno está muy extendido e involucra en ciudades grandes y con mucha población sin acceso al mercado laboral formal, a cientos de miles de personas que proveen seguridad, entendida como el estar presente en la calle o en otros lugares públicos para alertar o disuadir de la acción de pequeños delincuentes.

Un caso muy notorio es el del Perú en particular en Lima, pero también en muchas ciudades medianas y grandes del país. Una encuesta de la Universidad Católica de agosto del 2010 señala que 43% de las personas que viven en Lima afirma contar con un vigilante en la cuadra o acera en donde vive. No es posible establecer cálculos exactos por la naturaleza de la fuente, pero se puede señalar que en la práctica en ciudades como Lima, en donde sumando serenos (policías municipales) y policías nacionales no debe haber simultáneamente en la calle más de diez mil efectivos estatales de seguridad, para una ciudad de más de ocho millones de habitantes, va a ser en la presencia cotidiana de estos cientos de miles de personas, sin formación alguna, sin armas, en que repose gran parte de la seguridad de la gente.

Una tercera forma de privatizar la seguridad viene por el lado de la organización de los sectores más pobres en asociaciones, juntas, brigadas, etcétera de seguridad ciudadana. Las personas entregan parte de su tiempo para poder protegerse colectivamente en la localidad en donde viven. Se puede reivindicar como un factor positivo esta asociatividad popular para enfrentar un problema importante (tema sobre el que volveremos más adelante), pero también hay que señalar que es la respuesta a una carencia; es la solución práctica ante el hecho de que el Estado no cumple con una función que le corresponde y la población debe

por ello gastar el tiempo que podría dedicar a actividades productivas o de esparcimiento en mejorar la seguridad de su entorno.

IV.- FORTALECIMIENTO, REFORMAS Y MODERNIZACIÓN DE LAS POLICÍAS

Hace ya muchos años ante la ola de violencia delincencial que se desataba, una de las primeras constataciones fue que las policías no estaban preparadas para enfrentar los problemas de seguridad en los nuevos contextos democráticos.

Recordemos que el empeoramiento de la situación de seguridad coincidió en el tiempo con el proceso general de retorno a la democracia y el fin de los conflictos internos en la mayoría de los países de América Latina. En esa medida las policías eran, las más de las veces, instituciones que actuaban con lógicas contrainsurgentes y donde el énfasis no era la atención al ciudadano, sino la protección del Estado.

a.- Las principales experiencias

Tratando de subsanar estas limitaciones, en las dos últimas décadas se han producido numerosos esfuerzos de reforma y modernización de las policías. Entre los hitos más significativos está, en los años noventa, la refundación de la Policía Nacional de El Salvador como parte de los acuerdos de paz que pusieron fin al conflicto interno en ese

país⁴⁸. La nueva policía salvadoreña fue conformada por excombatientes de las guerrillas y miembros de la antigua policía. Fue concebida como una nueva doctrina y organización moderna. Dos décadas después enfrenta gravísimos problemas y es ineficaz para las responsabilidades para las que fue creada.

Un proceso de reforma de la policía guatemalteca, menos radical y dramático que el salvadoreño tuvo lugar, también, como consecuencia de los Acuerdos de Paz en ese país. Las contingencias de la vida política guatemalteca y las nuevas amenazas a la seguridad colocan a esa institución nuevamente en una situación crítica y hay ahora nuevos intentos de relanzar la reforma con el trabajo de Hellen Mack Comisionada Presidencial para la Reforma de la Policía⁴⁹.

Un caso diferente es el de la Policía Nacional de Nicaragua. Ésta surgió luego del triunfo de la revolución sandinista con el nombre de Policía Nacional Sandinista, dando cuenta del carácter partidario que se le asignó. Los acontecimientos políticos posteriores del país permitieron que la policía nicaragüense se despolitice, sin perder las visiones comunitarias que han caracterizado su labor desde su fundación. En un país con una institucionalidad muy débil, con niveles de corrupción desde el poder político sumamente altos, la Policía Nacional de Nicaragua es en términos generales una excepción, explicada por sus buenos resultados y su legitimidad. En términos generales su doctrina y actuación práctica son consideradas como uno de los factores que explican el por qué Nicaragua escapa hasta ahora y en gran medida a la ola de inseguridad que asola el Triángulo Norte de Centroamérica.

También en Sudamérica ha habido procesos importantes de reforma policial. Quizás cronológicamente el más antiguo fue el que encabezó la propia Policía Nacional de Colombia durante la gestión del general Rosso Serrano, con gran apoyo del gobierno de los

⁴⁸ .- Ver Gino Costa Santolalla *La Policía Nacional Civil en El Salvador 1990-1997*. UCA editores. 1999.

⁴⁹ .- Ver “Nuevos y viejos desafíos para las Policía Nacional Civil de Guatemala en contextos complejos y cambiantes”, Helen Mack Chang, Seminario “Desafíos para las fuerzas policiales de América Latina: un contexto cambiante y complejo”. Organizado por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center. Washington D.C. / 29 de setiembre de 2010.

Estados Unidos en el contexto del fortalecimiento de la lucha antidrogas. Los desafíos de la policía colombiana, sobre todo en el ámbito de la seguridad ciudadana siguen siendo mayores a los resultados de los esfuerzos por mejorar la institución.⁵⁰

Otro caso, ya relativamente antiguo y también impulsado desde la propia policía es el de la Policía de Investigaciones de Chile que hacia el final de la dictadura de Pinochet estaba tan desprestigiada y corrompida que se discutió seriamente la posibilidad de que sea absorbida por Carabineros. Sin embargo, ya en democracia y a lo largo de la prolongada gestión de Nelson Mery, este cuerpo policial fue depurado, reorganizado y modernizado con bastante éxito.

Habría que agregar que Carabineros de Chile ha sido objeto también de procesos institucionales de modernización (la autonomía de las policías chilenas con respecto del poder civil en Chile es muy grande), lo que les ha permitido niveles de legitimidad muy importantes y una imagen externa muy prestigiada.

Otro proceso importante de reforma policial tuvo lugar en el Perú entre los años 2001 y 2004 en el marco del retorno a la democracia luego de la dictadura de Fujimori. Se produjeron cambios en casi todos los aspectos de la vida policial en el marco de una redefinición de su misión. En los años que siguieron el proceso de reformas fue abortado y dado que ello ha coincidido con un deterioro de la seguridad ciudadana hay una demanda importante en la sociedad por retomar iniciativas de esa naturaleza⁵¹.

En los países en donde no hay una sola policía, sino múltiples cuerpos policiales, ha habido también números procesos de reforma, tanto al interior de las policías como en la relación entre ellas.

⁵⁰ .- Ver Power Point de la presentación de María Victoria Llorente “La policía de Colombia: entre el conflicto armado y la seguridad ciudadana” en el Seminario Nuevos y viejos desafíos para las policías latinoamericanas en contextos complejos y cambiantes, Woodrow Wilson Center - Latin American Program, Washington, Septiembre 29 de 2010.
<http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event_summary&event_id=632402>.

⁵¹ .- Ver *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior*. Gino Costa y Carlos Basombrío, IEP, Lima 2005.

En Brasil han habido numerosos esfuerzos de reformas policiales a niveles estatales y en algunos casos federales⁵². En la actualidad uno de los procesos que está teniendo lugar es el de la creación y desarrollo de policías municipales en los estados una institucionalidad policial novedosa en ese país.

Paradójicamente los principales esfuerzos de reforma policial en México están orientados, en cambio, a una recentralización de los cuerpos policiales, eliminando las policías locales que como hemos señalado antes han sido más cuestionadas por su corrupción y baja resistencia a penetración de organizaciones criminales.

En la Argentina también ha habido esfuerzos en distintas provincias de modernización y reforma de cuerpos policiales. Cabe destacar por su importancia los cambios que se han intentado en distintos momentos en la provincia de Buenos Aires, en donde dos momentos de reforma a lo largo de los últimos años han sido seguidos de dos procesos de contrarreforma⁵³. En la actualidad el cambio más significativo es la creación de la policía de la ciudad de Buenos Aires, proceso en curso con muchas dificultades y que está muy atravesado por las disputas políticas entre el gobierno nacional y el gobierno de la ciudad.

Finalmente en Venezuela en donde la situación de inseguridad es alarmante se están retomando iniciativas de reforma policial y se viene creando una nueva policía. En el 2006 la experiencia del Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol) permitió, fruto de una amplia consulta, un diagnóstico y un diseño para la reforma. Problemas políticos congelaron ese intento y recién en el 2009, con la instalación del Consejo General de Policía, se ha iniciado una fase de implementación, cuyos resultados están aún pendientes de poder medirse⁵⁴.

⁵² .- Para el caso de Río de Janeiro, por ejemplo, ver Power Point de Jacqueline Muniz “Territorialidades y Gobernabilidades en confrontación en la seguridad pública en Rio de Janeiro. Desafíos y Rumbos” en el Seminario Nuevos y viejos desafíos para las policías latinoamericanas en contextos complejos y cambiantes, Woodrow Wilson Center - Latin American Program, Washington, Septiembre 29 de 2010. <http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event_summary&event_id=632402>.

⁵³ .- Un análisis de fondo de estas reformas y sus dificultades lo hace Marcelo Saín en *El Leviatán Azul. Policía y Política en la Argentina*, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2008.

⁵⁴ .- Ver Power Point de la presentación de Antonio J. González Plessmann “La Reforma Policial en Venezuela (notas sobre un proceso en curso)” en el Seminario Nuevos y viejos desafíos para las policías latinoamericanas en contextos complejos y cambiantes, Woodrow Wilson Center - Latin American Program, Washington, Septiembre 29 de 2010. <http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event_summary&event_id=632402>.

b.- Los asuntos abordados.

En cuanto a los ámbitos en los cuales los procesos de cambio en la Policía han buscado incidir estos son muy variados y no en todos los casos todos los componentes han estado presentes.

Se puede mencionar entre los más importantes los procesos de refundación y depuración tratando de extirpar de los cuerpos policiales a los elementos considerados irrecuperables.

Están los esfuerzos de fortalecimiento policial que han pasado por el incremento del número de efectivos, la asignación de mayores recursos y el uso de tecnologías modernas. Otra área importante ha sido todo lo relacionado con cambios y modernización en los procesos de formación, profesionalización y especialización.

Una prioridad difícil de poner en práctica ha sido la de la lucha contra la corrupción interna. Otro tema importante pasa por la dignificación y derechos de los miembros de los cuerpos policiales. En cuanto a su relación con la comunidad, lo más importante ha sido la introducción del concepto de policía comunitaria que, en muchos lugares, se ha desarrollado aún cuando de manera desigual.

Es imposible hacer un balance en estas líneas sobre los procesos de reforma policial en las dos últimas décadas, pero queda claro que ha sido una de las estrategias más frecuentes, que con todos los límites que se pueden señalar, las policías hoy en la región no son las mismas que hace 20 años y que ha habido cambios muy significativos en doctrina y profesionalización. Se puede sostener, también, que uno de los ámbitos más difíciles y en los que menos resultados ha tenido es en la lucha contra la corrupción, situación que se complica ahora que el crimen organizado es uno de los factores dominantes de la criminalidad en cada vez más países.⁵⁵

⁵⁵ .- El informe Latinobarómetro 2010 coloca a la corrupción de las policías como su principal problema en la percepción de la ciudadanía.

V.- POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

Como consecuencia de la incapacidad de enfrentar el problema, solamente con medidas policiales, se han ido desarrollando en América Latina, primero a nivel conceptual y luego a nivel de acciones concretas, importantes iniciativas de prevención de la violencia.

El concepto que yace detrás de estas prácticas es que hay un conjunto de factores que explican el por qué sectores de la población terminan involucrados en situaciones delictivas y, por tanto, que en la mayoría de los casos de actuarse a tiempo y con medidas adecuadas se puede, por la acción del Estado y/o de la sociedad, evitar que ello suceda.

Muchos de los precursores de esta forma de aproximarse al problema en América Latina vienen de las ciencias médicas y trabajan bajo una perspectiva epidemiológica⁵⁶. Es decir, hay un conjunto de factores de riesgo que, debidamente controlados, pueden influir decisivamente en la reducción de los casos que luego debe enfrentar el sistema penal. Al igual que en políticas de salud hay una racionalidad explícita en el sentido de que no solamente es posible lograr resultados importantes, sino que en términos de costo-beneficio las políticas de prevención son muy superiores.

⁵⁶ .- El epidemiólogo colombiano Rodrigo Guerrero, ex alcalde Cali, es uno de los más reconocidos exponentes de esta aproximación.

La identificación de los factores de riesgo es muy diversa. Van desde aquellos vinculados a los problemas de la vida familiar, en particular aquellos que favorecen que los jóvenes se vean inmersos en dinámicas de esta naturaleza.

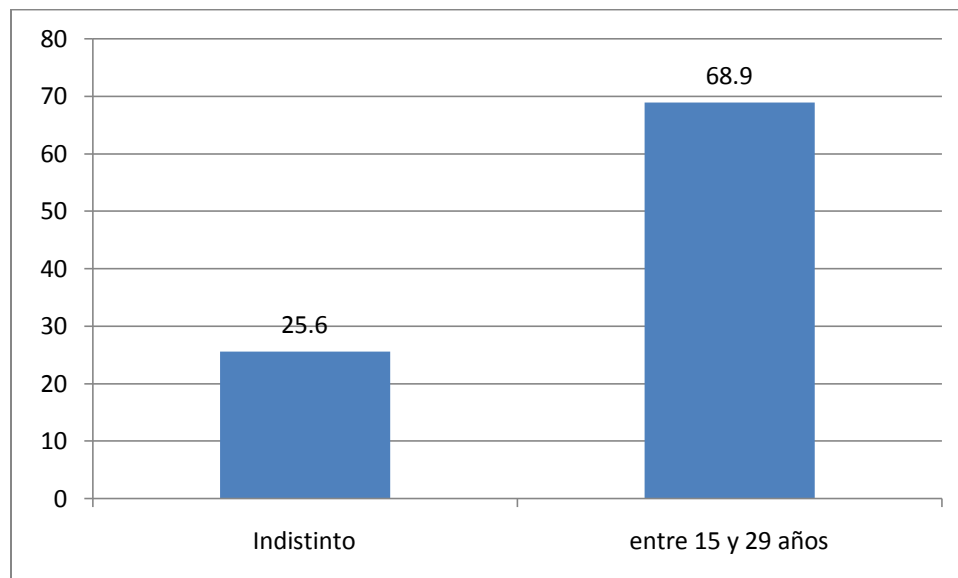
Tienen que ver, también, con condiciones sociales, como la pobreza en contextos urbanos y falta de oportunidades educativas y laborales, así como la extendida informalidad de la economía. También cobran importancia aquellos factores “ambientales”, como el fácil acceso a drogas, alcohol y armas de fuego. Otro tipo de aspectos detonantes están vinculados a la lógica de desarrollo urbano de la mayoría de ciudades de América Latina que, por distintas razones, las vuelven más propicias para la vida delictiva y, en cambio, poco favorables a propiciar espacios de convivencia pacífica.

Las principales iniciativas que se han desarrollado hasta ahora en este campo han tenido como características el ser implementadas por organismos no gubernamentales, iglesias y otras formas de asociatividad social, en escenarios locales; muchas veces de carácter micro y principalmente dirigidas a la prevención de la violencia familiar y el trabajo con jóvenes en riesgo.

Los esfuerzos para prevenir la violencia familiar se han extendido de manera importante. Ese problema no es solamente una consecuencia de la violencia social que se vive, sino a su vez hay múltiples evidencias de que hay una relación causal muy importante entre mayor posibilidades de incurrir en situaciones de violencia por parte de los jóvenes, en los casos que éstos provienen de hogares con estos problemas.

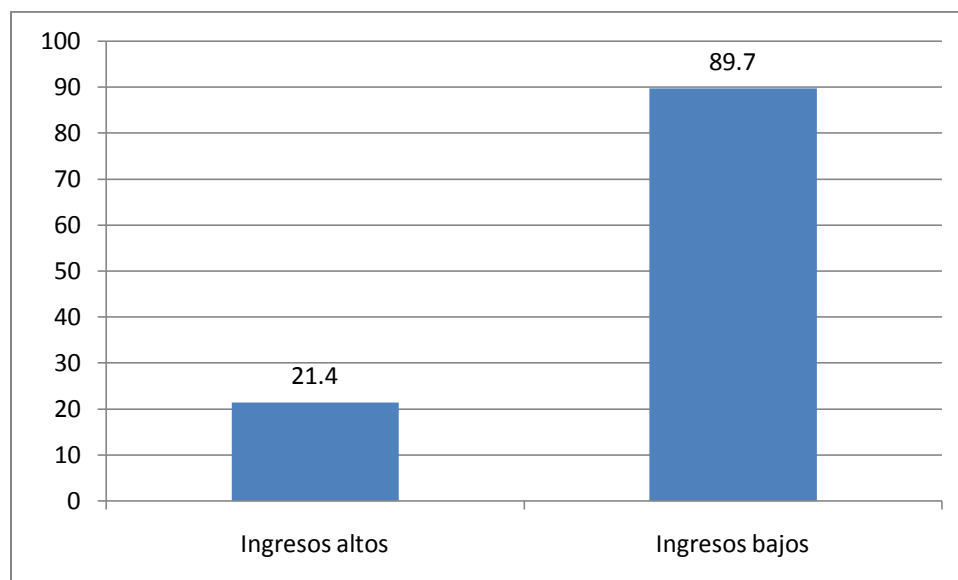
Hay múltiples programas en curso, también, con relación a la situación de los jóvenes en riesgo. Se parte de la premisa que los jóvenes son las víctimas principales y a la vez los perpetradores más importante de hechos violentos.

MUERTOS POR HOMICIDIO POR CADA 100,000 HABITANTES EN AMÉRICA LATINA DIFERENCIANDO POR EDAD DE LA VÍCTIMA



Fuente: CIDH, Informe Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009.

MUERTOS POR HOMICIDIO POR CADA 100,000 HABITANTES ENTRE 15 Y 29 AÑOS SEGÚN NIVEL ECONÓMICO DE LA VÍCTIMA



Fuente: CIDH, Informe Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009.

a.- Acciones de alcance local

Muchos de estos programas se desarrollan en escenarios locales y muestran resultados concretos para determinados grupos en lugares específicos.

Algunos ejemplos se presentaron en el Seminario Prevención de la violencia juvenil en América Latina⁵⁷. Allí el guatemalteco Marco Castillo⁵⁸ dio cuenta de dos de las experiencias que en una investigación sobre “Buenas prácticas de prevención, rehabilitación e inserción de la violencia juvenil en Centroamérica”, realizada por la Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil (CCPVJ) fueron consideradas como las más destacadas de la región.

Por un lado la experiencia de Sociedad Civil para el Desarrollo de la Juventud SODEJU-FUNDAJU/ Guatemala, que se crea a fines de 1994 con el fin principal de promover la atención de la juventud y su desarrollo integral, planteándose el constituirse como un espacio en que la juventud pudiera canalizar su vocación democrática y social, para la construcción de una sociedad más justa. Como parte de su desarrollo la SODEJU-FUNDAJU hace alianzas con otras organizaciones e impulsa también trabajo con niños y niñas. Según Castillo, SODEJU-FUNDAJU se convierte en el esfuerzo con mayor sustento, experiencia y técnica acumulada en el trabajo con adolescentes y jóvenes en Guatemala.

Da cuenta también de la labor de Centro de Formación y Orientación (CFO) “P. Rafael Palacios” en El Salvador, que funciona desde 1988, al inicio se llamó CTV, Centro Técnico Vocacional. En el año 2004 surgió un nuevo plan estratégico, convirtiéndose en un centro de formación en general y además un centro de orientación en términos humanos (personales, laborales, etc.), con una perspectiva de desarrollo humano.

⁵⁷ .- Co-organizado por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center y la Coalición para la Prevención de la Violencia Washington D.C. 27 de octubre del 2009.

⁵⁸ .- Ponencia de Marco Castillo “Políticas de prevención de la violencia juvenil en América Latina: experiencias, límites y desafíos en el contexto de Guatemala” en el Seminario Prevención de la violencia juvenil en América Latina. Co-organizado por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center y la Coalición para la Prevención de la Violencia Washington D.C. 27 de octubre del 2009.

Castillo muestra, también, la importante experiencia del Grupo Ceiba que él dirige en Guatemala. La define como una organización no lucrativa, apolítica partidista y ecuménica, que desarrolla desde hace más de 20 años una propuesta de acompañamiento comunitario con el fin de prevenir el daño social en la niñez y juventud de áreas marginales de Guatemala, enmarcándose específicamente en la prevención de los fenómenos de drogas y violencia juvenil. Con el tiempo ha ido generando una estrategia centrada en tres ejes de intervención: la calle, la educación alternativa y la capacitación para el trabajo lícito y la emprendeduría solidaria, se busca con estos procesos desarrollar ámbitos de paz urbana en jóvenes de barrios. Actualmente trabaja en 16 comunidades con alrededor de 5,000 beneficiarios directos cada año.

En Centroamérica muchas de la experiencias más importantes se juntan para discutir sus esfuerzos y alentar a otros en la ya mencionada Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil (CCPVJ). Washington Office on Latin America ha sido promotora de la coordinación y difusión de esas experiencias comunitarias, así mismo de diálogo con las que se dan en los Estados Unidos⁵⁹

Otro ejemplo de prácticas valiosas de prevención y que también viene siendo motivo de muchos reconocimientos nacionales e internacionales es el de Encuentros Casa de la Juventud⁶⁰ en el Perú. Es una institución promovida por la Compañía de Jesús, que busca vincular y articular personas e instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, para desarrollar mayores capacidades y generar mejores oportunidades para las generaciones jóvenes. Trabajan con adolescentes, jóvenes y con adultos que trabajan con ellos. Desarrollan un conjunto de programas, entre ellos Participación y Buen Gobierno, Solidaridad para el desarrollo, Protección de derechos y acceso a la justicia y Juventud y desarrollo sostenible, en casi todas las regiones del país

⁵⁹ .- Ver "Daring To Care Community-Based Responses to Youth Gang Violence in Central America and Central American Immigrant Communities in the United States". A WOLA special report, Washington D.C. Octubre 2008

⁶⁰ .- Ganador del Primer Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe iniciativa del CESC- Chile fue impulsada en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Open Society Institute (OSI) en la categoría Iniciativas prometedoras por su proyecto Proyecto "*Justicia Juvenil Restaurativa* (Aplicación de la Remisión Fiscal)-Fase I (2005 – 2007)-Fase II (2008 – 2010)".

b.- Acciones de alcance nacional o regional.

En términos de acciones de prevención con alcances nacionales e incluso internacionales quizás lo más destacable son los esfuerzos para el control y reducción de las armas en manos civiles. Destaca el caso de las campañas con ese propósito en el Brasil y los esfuerzos a nivel centroamericano, en particular en el Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras (CASAC).

En Brasil, a lo largo de toda la primera década del siglo XXI organizaciones de la sociedad civil han desarrollado múltiples iniciativas a favor del control de armas, como herramienta disminuir la criminalidad. Estos esfuerzos lograron incluso que se convocase a un referéndum nacional sobre el tema, en el 2005, donde tuvieron un retroceso, en la medida en que el resultado fue adverso. Sin embargo el 36% de los brasileños votaron a favor de una medida tan radical, como la de prohibir el comercio de armas de fuego y municiones en el país. Hubo además estados donde la opción por la prohibición fue mayoritaria. Incluso en Río Grande do Sul, el porcentaje que apoyó esa medida llegó al 87%⁶¹. Más allá del resultado, el tema está instalado en el Brasil en el debate sobre las causas de la violencia y las medidas para contenerla

Por su parte el Programa Centroamericano para el Control de Armas Pequeñas y Ligeras es un proyecto regional que se propone fortalecer y armonizar la legislación para el control de armas pequeñas y livianas; mejorar la capacidad de las instituciones nacionales responsables del control; promover o ejecutar campañas de destrucción de armas en circulación, y en general fomentar la cultura del desarme y de la paz.

Los países de la región con la asistencia técnica del CASAC⁶² intentan modernizar sus esquemas legales con base en los referentes internacionales: Programa de Acción de Naciones Unidas, Convención Interamericana de la OEA (CIFTA), Protocolo de Armas de

⁶¹ .- Ver <<http://www.guayi.org.br/?area=20&item=86>>.

⁶² .- <Ver <http://www.casac-uer.org/>>.

Fuego (Protocolo de Palermo), Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, Código de Conducta de los Estados Centroamericanos en Materia de Transferencia de Armas, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, y disposiciones que fortalecen la seguridad ciudadana.

c.- Desarrollo de institucionalidad para políticas estatales de prevención

Hay que señalar, sin embargo, que a nivel de los gobiernos nacionales el asumir las políticas de prevención como un eje central de la acción en este campo es mucho más lenta, en gran medida porque se trata de una inversión que requiere de un largo tiempo de maduración frente a problemas para los que usualmente se quiere tener soluciones inmediatas.

Pero hay avances. En casi todos los países está ya incorporado en el discurso y hay en muchos institucionalidad creada para tal fin.

Entre otros casos cabe mencionar Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) en El Salvador, creado como instancia de carácter consultivo, encargada de asesorar al Presidente de la República en materia de seguridad, pero que ha ido desarrollado funciones en el campo de la prevención. Así, entre otras actividades cuenta con tres programas de prevención: Programa de Prevención de la Violencia, Programa de Rehabilitación y Reinserción Social, Proyecto de Prevención Social de la Violencia con participación Juvenil, PROJOVENES II.⁶³

También se puede dar cuenta del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana creada por ley en el 2003. Es la cabeza del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana que tiene expresiones regionales, provinciales y distritales. La misión principal de cada una de estas instancias es la de elaborar planes de seguridad a nivel de cada ámbito de competencia que integren las diferentes dimensiones del problema con énfasis en la prevención.

⁶³ .- Ver <www.cnsp.gob.sv>.

Sin embargo no existe todavía a nivel presupuestal una prioridad importante para estos programas, los que siguen siendo en la mayoría de los casos políticas complementarias y de alcance relativamente marginal.

Quizás los casos más interesantes a nivel de los gobiernos nacionales en los que hay un esfuerzo -no sin contratiempos y críticas importantes- por incorporar la prevención como una política pública consistente y financiada son los de Chile y Brasil.

En el caso de Chile para implementar con eficiencia políticas públicas de prevención de la violencia y la delincuencia, en 2004 el Gobierno promovió la adopción de una Política Nacional de Seguridad Ciudadana que, entre otros aspectos, enfatiza la importancia de las tareas de prevención. Para efectos operativos, desde 2006 la ejecución de la política se ha organizado a través de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP).

La ENSP se basa sobre seis ejes: institucionalidad; información; prevención; control; rehabilitación y reinserción social; y asistencia a víctimas. El eje de prevención apunta a “implementar acciones que intervengan en las condiciones sociales o ambientales, para disminuir la violencia y la ocurrencia de delitos (prevención social y situacional). Para estos efectos, la ENSP contempla acciones de prevención social en tres dimensiones: prevención de conductas violentas; aumento de acciones de protección y prevención para niños y jóvenes vulnerables; y alternativas para jóvenes que están fuera del sistema escolar y de trabajo formal⁶⁴.

Pero es Brasil en donde existe una política más ambiciosa y con más financiamiento. Así el Gobierno Federal de Brasil lanzó en agosto de 2008 el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI), un programa de seguridad pública en el sentido más amplio, que articula las políticas de seguridad con actividades sociales, priorizando acciones preventivas y buscando ir a las causas de la violencia.

⁶⁴ .- Ponencia de Fernando Martínez Mercado “Políticas de prevención de la violencia juvenil en Chile. Experiencias, avances, límites y desafíos” en el Seminario Prevención de la violencia juvenil en América Latina. Co-organizado por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center y la Coalición para la Prevención de la Violencia Washington D.C. 27 de octubre del 2009.

El PRONASCI tiene por primera vez como público focal a los jóvenes entre 15 y 29 años que se encuentran en situación de riesgo social o que ya están en conflicto con la ley y planificado para implementarse en las 11 regiones metropolitanas con los índices de violencia más elevados. Cuenta con un presupuesto de 3,700 millones de dólares

La idea es llevar a las comunidades los programas sociales de los órganos federales, estatales y municipales de diversas áreas de actuación, contando con la participación de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil para potenciar sus acciones. Estas movilizaciones comunitarias, deben ir acompañadas de un trabajo no sólo con la policía, sino también con equipos de profesionales multidisciplinares -como asistentes sociales, psicólogos, educadores y pedagogos-, e ir de la mano de las obras de recuperación del espacio urbano y la mejora de las infraestructuras de las comunidades⁶⁵.

En términos generales, sin embargo, se puede decir en términos de balance que en América Latina las políticas de prevención son bastante recientes y sus resultados aún no son visibles, más todavía tomando en cuenta que por su naturaleza requieren tiempos de maduración más largos.

⁶⁵ .- Ponencia de Rebeca Pérez “Políticas de prevención de la violencia juvenil en América Latina: experiencias, avances, límites y desafíos – el caso de Brasil” en el Seminario Prevención de la violencia juvenil en América Latina. Co-organizado por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center y la Coalición para la Prevención de la Violencia Washington D.C. 27 de octubre del 2009.

VI.- ESTRATEGIAS MÚLTIPLES ENCABEZADAS POR GOBIERNOS LOCALES.

Hay una discusión importante entre los especialistas en seguridad ciudadana sobre cuánto influyen las acciones que se tomen a nivel del Estado nacional, (reformas legales e institucionales, fortalecimiento de las policías, etcétera) y las que se desarrollan a nivel de ámbitos locales de distinta envergadura.

La discusión es válida pero lo que es un dato consistente de la realidad es que, hasta ahora, cuando se habla de historias de éxito, por más relativo, parcial o poco duraderas en el tiempo que pudiesen ser, las únicas que se pueden dar cuenta, hasta ahora, son aquellas que han sucedido en ciudades y no en países.

En términos generales se trata de iniciativas que tienen un conjunto de características más o menos comunes que se han desarrollado, según cada caso, con más intensidad. Estas son:

- a. Están dirigidas por la autoridad local elegida por los ciudadanos para gestionar la ciudad. Ello con cierta independencia de cuántas atribuciones legales cuente el alcalde en el campo de la seguridad.

- b. Hay una dirección local y fortalecimiento de la capacidad operativa de las policías, sea en los casos en las que hay policías locales o, las más de las veces, en las que la autoridad local ha debido coordinar y orientar el trabajo de las policías nacionales que no dependen formalmente de su mando. Una característica común ha sido que en todos los casos se ha contado con autoridades que han logrado un nivel de dirección de la o las policías y que las han fortalecido con recursos e infraestructura en el marco de iniciativas más amplias. Es decir, la función policial de control y represión del delito, ha sido un componente insustituible en experiencias exitosas, que más bien son mejor conocidas por sus aportes en los campos preventivos.
- c. Implementación de medidas de prevención situacional. Los alcaldes tienen atribuciones y capacidad directa para intervenir en factores situacionales que generan un clima más favorable a la ocurrencia de hechos delictivos. Así, en muchas de las experiencias son relevantes actividades del tipo recuperación de espacios públicos, diseños urbanos más fluidos y abiertos contrastando con situaciones en las que tugurios y laberintos urbanos protegen el delito; medidas de restricción de licencias y horarios de funcionamiento para bares, discotecas, prostíbulos, etcétera, lugares en donde se focalizan, por ejemplo, muchos de los homicidios; mejoras en el tránsito, entre otras, que tienen un efecto combinado favorable para la seguridad ciudadana.
- d. Impulso a programas de prevención social: en la línea de lo que hemos descrito en el acápite anterior hay diversas iniciativas municipales a favor de los jóvenes y de prevención de la violencia familiar.
- e. Estímulo a la participación ciudadana. La participación ciudadana en la seguridad muchas veces ligadas a iniciativas de policía comunitaria constituyen un elemento importante en las estrategias locales exitosas. Esta participación está orientada fundamentalmente a apoyar medidas de prevención situacional o social y a brindar información relevante para la acción de los gobiernos locales.

- f. Educación en valores de convivencia. Campañas educativas y culturales orientadas al respeto a la ley y a los derechos de los demás en circunstancias de la vida cotidiana, han sido un componente frecuente y relevante en estas estrategias.
- g. Mejora en los sistemas de información, monitoreo y evaluación de las acciones y políticas. Tema sobre el que volveremos específicamente más adelante, pero que han estado presentes en todas las experiencias locales exitosas.

A estas alturas en América Latina hay muchísimos gobiernos locales que desarrollan estrategias con alguno o algunos de estos componentes. Pero hay varias experiencias que son consideradas paradigmáticas sobre la intervención a nivel local y sobre la cual queremos contribuir con alguna información.

a.- La experiencia de Cali

Se puede considerar la pionera de este tipo de intervenciones y se inició en 1992 con la gestión del doctor Rodrigo Guerrero como alcalde la ciudad, quien puso su experiencia epidemiológica para entender y enfrentar el problema.

La tasa de homicidios había pasado de 23 a 90 por 100.000 habitantes entre 1983 y 1993 según los datos de la Secretaria de Salud de Cali, y los homicidios, sin contar suicidios ni ningún tipo de accidentes, se habían convertido en la primera causa de muerte en la población.

De acuerdo al propio protagonista de esta experiencia los elementos de la estrategia desarrollados desde el Programa Desarrollo Seguridad y Paz, (DESEPAZ) fueron:

Investigación y estudio sistemático de la violencia

Con el objeto de revisar de manera detallada los eventos violentos presentados en la semana y preparar un informe para el Consejo Municipal de Seguridad, en lo que fue conocido

como *Epidemiología de la violencia*. Se adelantaron sondeos periódicos de opinión ciudadana sobre la calidad y funcionamiento de la policía y la justicia.

Fortalecimiento institucional del orden ciudadano

Se estableció la práctica de reunir semanalmente el Consejo Municipal de Seguridad, con la presencia de los jefes de las instituciones que tenían que ver con la seguridad ciudadana (Policía, Justicia, Derechos Humanos, Medicina Legal y Salud Pública), con el objetivo de lograr una coordinación que no había existido anteriormente

Cultura de tolerancia y comunicaciones para la paz

La frase de Benito Juárez “la paz es el respeto al derecho ajeno”, se adoptó como el slogan educativo utilizado por la administración municipal de la ciudad. Se adelantó una campaña de cultura ciudadana, a través de los medios, para educar en la tolerancia y en el respeto al derecho de los demás.

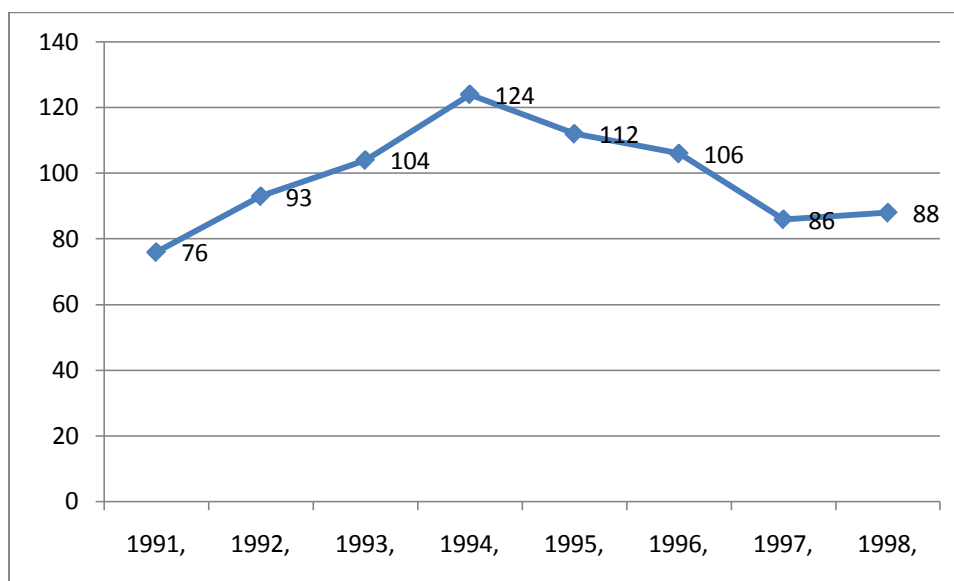
Promoción de la equidad y el desarrollo social

Educación. Se crearon 40.000 nuevos cupos, con lo cual se erradicó por completo el déficit en educación primaria. *Servicios públicos.* Al terminar la administración todo el Distrito tenía los servicios completos (agua, luz y alcantarillado) y se comenzó un agresivo programa para comenzar a montar la red telefónica. *Vivienda popular.* La Ciudadela DESEPAZ se concibió un ambicioso proyecto de autoconstrucción dirigida, para 30.000 familias de bajos ingresos y así corregir el déficit de vivienda

Programa con jóvenes

Se consideró prioritario el trabajo con los 8.500 jóvenes que se calculaba estaban agrupados en unas 130 pandillas y con tal fin se organizó el Programa PARCES que agrupó a unos 1.400 jóvenes, ofreciéndoles orientación psicológica, apoyo para actividades recreativas y para la consecución de ingresos. Se organizaron unos espacios propios para jóvenes en 17 barrios de la ciudad, llamados Casas de la Juventud,

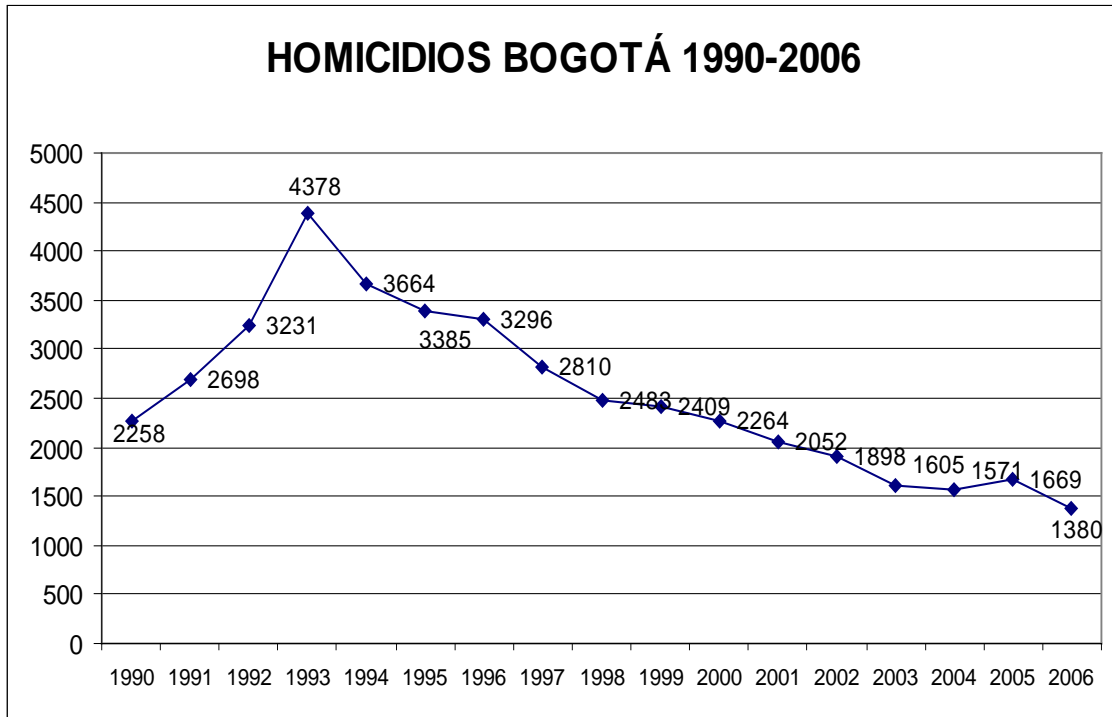
Evolución de la tasa de homicidios en Cali



Fuente: Presentación Rodrigo Guerrero, Seminario WWC, elaboración propia.

b.- La experiencia de Bogotá

Se trata de la más conocida y valorada de las experiencias de ciudades exitosas en reducir la violencia de la criminalidad. Está asociada a dos gestiones de Antanas Mockus, empezando en 1995 y una intermedia Enrique Peñalosa. En esos años la reducción de la tasa de homicidios fue importante y continua.



Fuente: Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Tomado de presentación Hugo Acero en Tercer Seminario Internacional, CESC, Bogotá, 2007.

A mediados de la década de los noventa, la ciudad registró sus índices de muertes violentas más altos, con unas tasas de 80 homicidios por 100.000 habitantes en 1993, y de 25 por cien mil, en muertes en accidentes de tránsito, en 1995.

El Alcalde Antanas Mockus en los inicios de su gobierno, a comienzos de 1995, consideró como prioritario la recuperación de la seguridad y la convivencia ciudadana y a tal fin estableció especial atención.

Los componentes principales de su estrategia fueron⁶⁶:

Observatorio del Delito

Inicialmente la ciudad estableció un convenio con el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses con el fin de mantener un registro continuo y geo-referenciado de las actividades

⁶⁶ .- Rodrigo Guerrero *La ciudad y la seguridad. Balance de experiencias locales en seguridad en América Latina. Comparación de las experiencias de Bogotá y Cali* Ponencia en el Seminario: Estrategias municipales de prevención del delito en América Latina, WWC, diciembre 2009.

delictivas más importantes de la ciudad. Hoy Bogotá cuenta con el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia, SUIV.

Regulación cultural de la violencia. Ley, moral y cultura.

Promover la convivencia buscando una armonía entre los tres sistemas reguladores: ley, moral y cultura.

Fortalecimiento institucional. Mejoramiento de la Policía

Con el objetivo de mejorar la acción de la Policía Metropolitana se puso en práctica múltiples estrategias: se inició un proceso de modernización de las comunicaciones, que se tradujo en una disminución sustancial en los tiempos de respuesta; ampliación del parque automotor, con lo cual se duplicó el número de patrullas y motos; capacitación de oficiales, suboficiales, y agentes en universidades. La Policía Metropolitana puso en marcha las Escuelas de Seguridad Ciudadana

Fortalecimiento institucional. Mejoramiento de la Justicia

Se fortalecieron las Comisarías de Familia, que pasaron de 5 a 20 en el año 2000; y se crearon 12 Unidades de Mediación y Conciliación; y se pusieron en funcionamiento varias Casas de Justicia, localizadas en las comunidades de mayor conflictividad.

Atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas

Proyectos orientado a reducir los factores asociados a la violencia juvenil, actuando actuado sobre temas como la educación, la ocupación del tiempo libre, la posibilidad de obtención de ingresos y la participación juvenil.

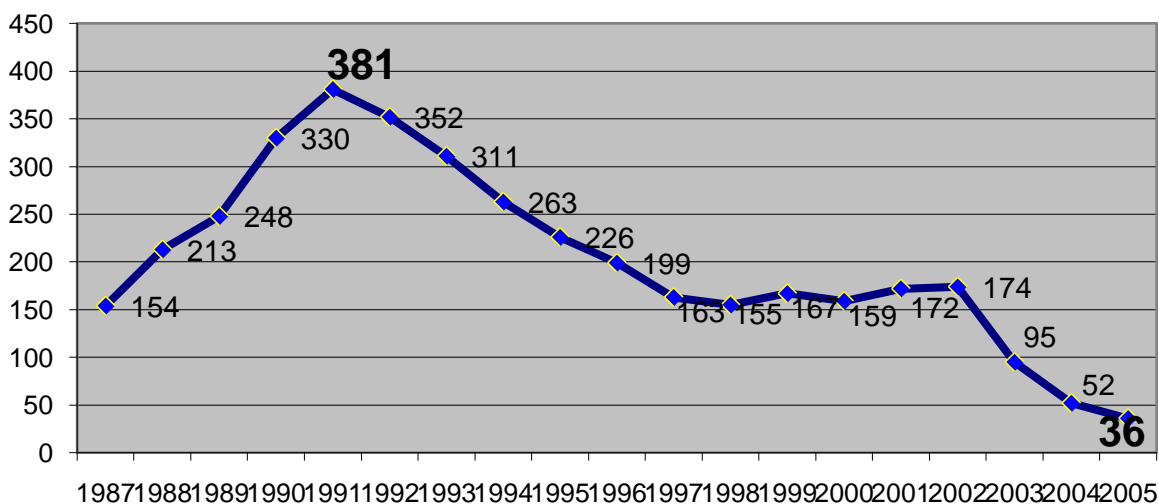
Recuperación del espacio público y mejoramiento de sitios críticos

El Programa Misión Bogotá, se centró en la recuperación del espacio público y el mejoramiento de los espacios críticos en materia de seguridad y convivencia, se aplicó planes y acciones tendientes a mejorar la seguridad y fortalecer los lazos de afiliación que vinculan a los ciudadanos con sus entornos comunitarios.

c.- La experiencia de Medellín

Tiene lugar en una de las ciudades que había llegado a tener tasas de homicidios más altas del mundo, muy superiores a las de Cali y Bogotá. En Medellín la reducción de la tasa de homicidios es la más dramática y se sabe asociada en lo fundamental a cambios en la lógica de actuación de los narcotraficantes por la acción del gobierno nacional, pero también se reivindican políticas municipales que coadyuvaron en ese proceso.

Comportamiento histórico del homicidio en Medellín
Tasa por 100.000 habitantes. 1987-2005



Fuente: Policía Nacional. Tomado de presentación Hugo Acero en Tercer Seminario Internacional, CESC, Bogotá, 2007.

La alcaldía Metropolitana reivindica una política de prevención orientada a romper el ciclo de la violencia ejecutando programas como Frentes Locales de Seguridad, Alarmas Comunitarias, Vigías de mi Barrio y Plan Desarme. La promoción de la coordinación interagencial vía los Comités Municipales de Seguridad y los Comités Locales de Gobierno. El acercar la justicia a ciudadano a través de la Unidad Permanente de Justicia y las Casas de Justicia. La regulación de espacios públicos con los Pactos Ciudadanos y las Guías Ciudadanas. Programas de reinserción a la Legalidad para desmovilizados.

Implementación de programas de atención a jóvenes de alto riesgo. Monitoreo de las tendencias de la criminalidad a través del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia. Apoyo municipal al fortalecimiento de la capacidad y recursos de la Policía a través de la Empresa Metropolitana de Seguridad (Metroseguridad).

d.- La experiencia de Santa Tecla en El Salvador

En el marco de un deterioro general de la seguridad en El Salvador el municipio de Santa Tecla⁶⁷, cabecera departamental de La Libertad, ha logrado algunos avances relevantes, con una estrategia municipal sostenida en el tiempo, con importante apoyo de la cooperación internacional.

Ello se expresa el que ya no aparece entre los veinte municipios con mayores índices de violencia homicida del país.

El punto de partida fue el Plan Estratégico Participativo 2002-2012 del municipio, uno de cuyos ejes fue mejorar la seguridad y la convivencia. En 2005 se llevó a cabo un diagnóstico participativo y se formuló una política de convivencia y seguridad ciudadana, con la prevención como centro y la coerción como un complemento necesario, pero sin olvidar la participación de la ciudadanía⁶⁸.

Se crearon la Unidad Técnica, el Equipo de Prevención y la Consejería de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Paralelamente se buscó mejorar la coordinación interinstitucional y el trabajo conjunto entre la Policía Nacional Civil (PNC) y el Cuerpo de Agentes Municipales (CAM). Además, se puso en marcha el Observatorio Municipal, para documentar los delitos y contravenciones.

Se crearon las Mesas de Seguridad, como parte integral del sistema municipal de participación. Se han desarrollado acciones de prevención como el ordenamiento y

⁶⁷.- En el Censo de 2007 contaba con 121.908 habitantes, la mayoría mujeres (54%) y jóvenes menores de 30 años (49%).

⁶⁸.- La información de este acápite viene del Informe de Desarrollo Humano de Centro América, 2009.

regulación de establecimientos y del comercio informal, la aprobación de la Ordenanza Contravencional, los patrullajes conjuntos CAM-PNC, el Teléfono Amigo y la prohibición de portar armas de fuego en los espacios públicos. A esto se sumaron campañas educativas, como las de prevención de la violencia de género, la de cultura de paz y seguridad y la de de buena vecindad.

Se han desarrollado políticas sociales con efectos en seguridad como *Beca-escuela*, *Escuelas-deportivas*, *Voluntariado juvenil*, *Cero-analfabetismo* y *la reactivación productiva*.

e.- La experiencia de Diadema en Sao Paulo

Una de las experiencias de políticas municipales de seguridad pública más reconocida en Brasil es del municipio de Diadema. La experiencia está marcada por el liderazgo del alcalde que asumió la seguridad pública como una importante pauta de su agenda política⁶⁹.

La construcción de la política municipal de seguridad pública se inició con la participación del ayuntamiento en la planificación del trabajo de las policías civiles y militares. Se fortaleció con la creación de la Coordinación Municipal de Defensa Social, que fue transformada después en Secretaría Municipal de Defensa Social, y con la creación y reformulación de la Guardia Civil Municipal (GCM).

Se elaboró con el apoyo del Instituto Soude de Paz el II Plan Municipal de Seguridad Pública de Diadema, compuesto por 17 compromisos y acciones en las más diversas áreas relacionadas con la seguridad pública (guardia municipal, infraestructura urbana, promoción de la cultura de paz, desarme, articulación con las policías de los estados y producción de informaciones, entre otras).

⁶⁹ .- La información sobre la experiencia de Diadema se ha tomado de la ponencia de Renato Sergio de "Lima - Gobiernos locales y seguridad pública en Brasil: cuestiones para el debate" en el Seminario experiencia Municipales de Prevención del delito organizado por el WWC en Washington D.C. 10 de diciembre del 2009.

Algunas acciones importantes que se implementaron fueron las siguientes: la creación de la ley que establece la obligatoriedad del cierre de los bares a las once de la noche, evitando la comercialización de bebidas alcohólicas por la noche. Ello se hizo en función a un diagnóstico de que ése era el periodo en el cual se concentraban los homicidios. El Proyecto Aprendiz, propuesto para la prevención de la violencia entre adolescentes y jóvenes. La Casa Beth Lobo, dedicada a la prevención de la violencia contra las mujeres. El monitoreo de las estadísticas criminales por la Guardia Civil Municipal y la realización de los Foros Itinerantes para tratar sobre la seguridad pública en las diferentes regiones de la ciudad.

Contaron con la colaboración de equipos técnicos conjuntos con diferentes organizaciones no gubernamentales, como el Instituto Fernand Braudel, el ILANUD y el ya mencionado Instituto Soude de Paz.

Entre los años 1999 y 2005, los índices de homicidios sufrieron un descenso bastante acentuado, indicando que las acciones contribuyeron a la disminución de la violencia. Los resultados fueron contundentes: la tasa de homicidios bajó de 110 cada 100 mil habitantes en 1999 a 34 cada 100.000 en 2004, los asesinatos se redujeron de 374 en 1999 a 80 en 2008 y la violencia doméstica cayó un 90 por ciento⁷⁰.

f.- La experiencia de Belho Horizonte en Brasil

La experiencia de prevención y control de homicidios en Belo Horizonte, capital del estado de Minas Gerais, fue bautizada como Programa Sigue Vivo (*Programa Fica Vivo*), implantada en agosto de 2002, difiere de los anteriores en que se trata de una estrategia de intervención local cuya responsabilidad primordial no es del ayuntamiento, sino de un conjunto de socios que compuso un grupo de trabajo encargado de la gestión y ejecución de la labor, a saber, el Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública de la Universidad Federal de Minas Gerais (CRISP); el Ayuntamiento Municipal de Belo Horizonte; el gobierno estatal; las policías civil y militar; entidades empresariales y la

⁷⁰ .- Ver <<http://www.perspectivaciudadana.com/contenido.php?itemid=28593> y <http://www.fp-es.org/diadema>>.

comunidad. La segunda de las especificidades es que fue fruto de la metodología de la solución de problemas, propuesta por el CRISP⁷¹.

Esta metodología está constituida por cuatro etapas, ejecutadas para la implantación del “Sigue Vivo”. La primera fue la “identificación”, que mapeó los homicidios y otros factores relacionados con ellos en Belo Horizonte; definió igualmente las prioridades y las responsabilidades para la construcción de estrategias de intervención. En la etapa siguiente, se realizó el “análisis” de los homicidios, que definió el lugar de concentración de los crímenes, sus móviles, el perfil de los autores y de las víctimas y la distribución policial en estos lugares. El lugar seleccionado para la implantación piloto del Programa fue el barrio de chabolas Morro das Pedras, uno de los lugares con mayor concentración de homicidios.

La tercera etapa consistió en la “respuesta” a los problemas identificados; es decir, en la elaboración y ejecución de un plan de acción, compuesto por acciones policiales como el aumento de la vigilancia y la realización de prisiones, por acciones de mediación de conflictos y por la creación de oportunidades sociales de educación y trabajo, entre otras medidas. La cuarta etapa fue de “evaluación” del Programa y pretendió crear criterios precisos para evaluar el funcionamiento y la efectividad de la intervención.

La evaluación mostró una significativa reducción del número de homicidios y otros crímenes en el lugar en que el Programa fue implantado. Además, fue posible consolidar la metodología de implantación y llevar la experiencia a otros lugares del estado de Minas Gerais. En el primer semestre de 2003, el Decreto estatal nº 43.334 consolidó el Programa de Control de Homicidios “Sigue Vivo”, estableció un convenio entre la Secretaría de Estado de Defensa Social y el Ministerio de Justicia, y la implementación de las coordinaciones de los estados y de los municipios⁷².

⁷¹ .- La información sobre la experiencia de Belo Horizonte se ha tomado de la ponencia de Renato Sergio de Lima “Gobiernos locales y seguridad pública en Brasil: cuestiones para el debate” en el Seminario “Experiencias Municipales de Prevención del Delito” organizado por el WWC en Washington D.C. 10 de diciembre del 2009.

⁷² .- Ver también <<http://habitat.aq.upm.es/dubai/06/bp1259.html>>.

VII.- DESARROLLO DE INICIATIVAS Y CAPACIDADES EN LA SOCIEDAD CIVIL.

Al convertirse el problema de seguridad, en uno de central importancia para la población, no han sido solamente los Estados los que han tratado de encontrar respuestas al problema, sino que en paralelo y en lo específico que les concierne, distintas organizaciones de sociedad civil vienen desarrollando múltiples acciones en este campo y con diferentes niveles de incidencia.

Las hay de la más diversa naturaleza.

a. **Organizaciones formadas por víctimas directas o indirectas de la violencia.** Familiares muy afectados por tener víctimas de secuestros u homicidio en sus entornos inmediatos se han organizado en plataformas, más o menos estables dependiendo de cada caso, desarrollando inicialmente acciones de presión al Estado y de concientización de la sociedad sobre el problema. Varias de ellas luego han derivado en instituciones más sofisticadas, complejas y con mayor permanencia en el tiempo.

Dos ejemplos:

*Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro, FADS*⁷³, surge en 1996 y es una organización cívica, no partidaria, laica y no lucrativa, constituida para apoyar la

⁷³ Ver <<http://articuloofads.blogspot.com/>>.

consolidación del estado de derecho en Guatemala, crear conciencia de solidaridad y participación ciudadana para respaldar la aplicación de la ley.

*Fundación Alex Blumberg por la vida de nuestros hijos*⁷⁴, creada en Argentina por el padre de la víctima de un crimen atroz y que bien siendo muy influyente en la presión por políticas de mano dura en ese país.

b. **Organizaciones de derechos humanos que incorporan esta dimensión en sus acciones.** En la mayoría de los casos estas organizaciones han ingresado a la temática de la seguridad a través de la preocupación sobre abusos policiales, problemas penitenciarios o cambios de la normatividad que afectan los derechos individuales. Sin embargo en muchos casos y sin necesariamente abandonar las preocupaciones esenciales han incluido preocupaciones más genéricas como la formulación y fiscalización de políticas públicas consistentes con los derechos humanos, apoyo a víctimas de la violencia. Todo ello en el contexto de una visión más amplia de la seguridad como derecho humano y su no vigencia como un problema que afecta principalmente a los sectores tradicionalmente más vulnerables a la violación de otros derechos.

Varios ejemplos:

Centro de Estudios Legales y Sociales de la Argentina que cuenta con una área especializada con el nombre de Violencia institucional y seguridad ciudadana⁷⁵ desde donde se ocupan de denuncia de graves violaciones a los derechos humanos ocasionadas por el accionar violento de las fuerzas de seguridad, el control del uso de la fuerza, y el seguimiento de la situación de los presos en todo el país

*Fundación Myrna Mack*⁷⁶, creada en 1993, trabaja en la elaboración de estudios y propuestas orientadas a impulsar la lucha contra la impunidad, la construcción del Estado de Derecho en Guatemala y la consolidación de la paz y la democracia. Una de sus

⁷⁴ .- Ver <<http://fundacionblumberg.com/>>.

⁷⁵ .- Ver <<http://www.cels.org.ar/agendatematica/?ids=12&lang=>>>.

⁷⁶ .- Ver <<http://www.myrnamack.org.gt/>>.

principales líneas de trabajo ahora es la Seguridad Democrática definida como un sistema de seguridad centrado en la protección y bienestar del ser humano, en el marco de un Estado y sociedad que busca eliminar toda forma de autoritarismo, cultura represiva, poderes ocultos y estructuras clandestinas.

Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos, CIPRODEH⁷⁷ de Honduras, es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, no partidista, fundada en el año de 1989 como una organización orientada a la promoción de los derechos humanos. Tiene ahora un área especializada en seguridad ciudadana.

Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, AC⁷⁸, fundado en 1988 por la Compañía de Jesús en México con el objetivo de defender, promover e incidir en la vigencia y el respeto de los derechos humanos. Tiene un área especializada en el seguimiento del tema de seguridad ciudadana.

Instituto de Defensa Legal del Perú⁷⁹ que tiene un trabajo especializado en seguridad ciudadana desde hace varios años con investigación, incidencia en políticas públicas, programas piloto, etcétera.

Red de Apoyo⁸⁰ en Venezuela es una Asociación Civil, que tiene como objeto promover y defender los derechos humanos en Venezuela, especialmente el derecho a la vida, la libertad personal, la seguridad e integridad personal e inviolabilidad del hogar, prioritariamente de los sectores populares.

c. **Organizaciones que aportan en el campo del conocimiento.** El estudio especializado de los problemas de la seguridad en América Latina ha avanzado ya de manera relativamente importante. Lo que han aportado a ese nivel los Estados y las instituciones del sector seguridad no es significativo, más bien es más importante lo que se

⁷⁷ .- Ver<<http://www.ciprodeh.org.hn/index.htm>>.

⁷⁸ .- Ver<http://centroprodh.org.mx/2008/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1>.

⁷⁹ .- ver <<http://www.seguridadidl.org.pe/>>.

⁸⁰ .- Ver<<http://www.redapoyo.org.ve/>>.

viene haciendo por los esfuerzos de diversas ONG, sea dedicadas exclusivamente a la investigación que incorporan esta línea como una de sus temáticas, sea en organizaciones preocupadas de manera más amplia que incorporan la investigación como una línea de intervención importante.

Dos ejemplos:

*Programa Seguridad y Ciudadanía se instala en FLACSO-Chile*⁸¹. Desde 2005 existe con el fin de abordar la inseguridad y la criminalidad. Tiene como objetivos realizar investigaciones nacionales y comparadas que traten las problemáticas fundamentales relacionadas a la violencia y la criminalidad. Influir en la agenda pública poniendo énfasis en los temas de preocupación del programa. Asesorar instituciones públicas, nacionales e internacionales, en el diseño, monitoreo y sistematización de políticas, programas, planes e iniciativas de seguridad.

*Instituto de Opinión Pública (IUDOP)*⁸² de El Salvador. Un centro de investigaciones que busca dar seguimiento sistemático a la opinión de la población salvadoreña. Como unidad independiente de la Vicerrectoría de Proyección Social de la UCA, el IUDOP trabaja en conjunto con otras instancias de la universidad. Entre sus campos principales de investigación jóvenes, violencia y pandillas.

d. **Organizaciones especializadas en el campo de la seguridad.** En su mayoría son más recientes, pero existen ya de manera importante en América Latina. Surgen específicamente como consecuencia del crecimiento de este problema y lo abordan de manera integral con líneas de investigación políticas públicas, fiscalización y experiencias de intervención piloto en ámbitos locales o en temas específicos.

⁸¹.- Ver <http://www.flacso.cl/programas_descripcion.php?programa_id=5>.

⁸².- Ver <<http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/principal.htm>>.

Destaca Brasil allí donde está la pionera en América Latina el *Núcleo de Estudios de la Violencia*⁸³ de la Universidad de Sao Paulo. Fue creado en la transición democrática en 1987 y tiene como preocupación fundamental la persistencia de graves violaciones de derechos humanos durante el proceso de consolidación democrática, principalmente en el contexto de la lucha contra la criminalidad.

También está en Brasil la que podríamos considerar la más importante. Se trata de Viva Rio⁸⁴ una organización no gubernamental, fundada en diciembre de 1993, con sede en Rio de Janeiro, haciendo trabajo de campo, investigación y formulación de políticas públicas con el objetivo de promover a cultura de paz y el desarrollo social.

Hay muchas e importantes en Brasil y sólo a modo de ejemplo se puede mencionar Sou da Paz⁸⁵ que busca influenciar a actuación do poder público e de toda a sociedades frente à violencia para lo cual implementa proyectos en las regiones más afectados por la violencia, asesora gobiernos la elaboración e implementación de políticas de seguridad y moviliza a la sociedad sobre o tema.

También al CESeC⁸⁶ – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, creado en el 2000 en la Universidade Candido Mendes hace investigaciones aplicadas, monitorea proyectos de intervención, hace actividades de entrenamiento y difusión de informaciones en áreas de seguridad, justicia, sistema penitenciario e prevención de la violencia.

En otros países de América Latina hay otras muy importantes, mencionemos por ejemplo:

El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC)⁸⁷ depende del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y surge en el 2000. Desarrolla su trabajo a través del diseño de políticas públicas, la investigación, la realización, de actividades de extensión y la docencia.

⁸³ .- Ver <<http://www.nevusp.org/portugues/>>.

⁸⁴ .- Ver <<http://www.vivario.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>>.

⁸⁵ .- Ver <<http://www.soudapaz.org/>>.

⁸⁶ .- Ver <<http://www.ucamcesec.com.br/>>.

⁸⁷ .- Ver <<http://www.cesc.uchile.cl/>>.

También en Chile, Fundación Paz Ciudadana⁸⁸, una institución sin fines de lucro cuya misión es producir tecnología e innovación para el perfeccionamiento de las políticas públicas en materia de reducción del delito, sobre bases estrictamente técnicas, desideologizadas y apolíticas. Este trabajo se extiende a todas las áreas relevantes para la disminución de la delincuencia e incluye la prevención social y situacional, el sistema judicial y penitenciario, y la reinserción de los infractores.

En la Argentina está el *Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)*⁸⁹ cuyos objetivos institucionales se encuadran en el campo de los procesos de transformación de los sistemas de seguridad pública, inteligencia y militar y, más específicamente, en la construcción de sistemas de seguridad eficientes, ágiles y respetuosos de la dignidad humana, así como también de servicios de inteligencia que funcionen en forma transparente.

En México destaca Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC-Insyde⁹⁰ que se define como una organización autónoma y multidisciplinaria preocupada, entregada y proactiva en el fortalecimiento de la convivencia democrática, por lo que busca generar espacios idóneos para el desarrollo de ideas innovadoras en torno a la seguridad pública y la policía, la justicia penal, los derechos humanos y los medios de comunicación periodísticos. Concentran su trabajo en avanzar en una reforma policial democrática.

En el Perú está Ciudad Nuestra⁹¹, creada para ver temas claves en el desarrollo urbano de Lima y con una cada vez más notorias especialización en seguridad ciudadana, produciendo conocimiento, haciendo propuestas y promoviendo iniciativas de base.

e. **Organizaciones de ayuda y atención a víctimas.** Fundamentalmente se han desarrollado para proteger a víctimas de la violencia, como en el caso más frecuente de la

⁸⁸ .- Ver <<http://www.pazciudadana.cl/>>.

⁸⁹ .- Ver <<http://www.ilsed.org/>>.

⁹⁰ .- Ver <<http://www.insyde.org.mx/aboutus.asp>>.

⁹¹ .- Ver <<http://www.ciudadnuestra.org/>>.

violencia contra la mujer o para trabajar con personas que ya tuvieron conflicto con la ley y requieren una atención especial para que no reincidan en el delito.

Mencionemos, de nuevo a la Asociación Grupo Ceiba⁹² en Guatemala y Encuentros- Casa de la Juventud en el Perú⁹³, trabajando con jóvenes infractores o en riesgo.

f. **Organizaciones de prevención social.** Existen decenas de organizaciones en América Latina, muchas veces promovidas por sectores de iglesias y en otros casos por organizaciones no gubernamentales, que desarrollan iniciativas dirigidas hacia los sectores más vulnerables con el propósito de brindarles oportunidades mínimas que los alejen de la violencia y la delincuencia. Los más significativos son aquellos que se desarrollan a favor de la juventud en zonas marginales urbanas y que tienen como eje común el ofrecer oportunidades de desarrollo personal y laboral.

g. **Organizaciones vinculadas al sector empresarial** que buscan crear espacios institucionales de reflexión, propuestas y fiscalización de políticas de seguridad en sus países. El caso más destacado es el de la Cámara de Comercio de Bogotá⁹⁴ (CCB) que a través de diferentes programas y proyectos en materia de seguridad y convivencia, contribuye a mejorar las condiciones del entorno, la seguridad y la calidad de vida de los ciudadanos de Bogotá-Cundinamarca.

h. **Espacios de coordinación interinstitucional.** En la medida en que este mundo no gubernamental que trabaja en seguridad ha crecido de manera importante existen ya diversas iniciativas de coordinación, plataformas o redes que buscan poner en diálogo y crear sinergias y aprendizaje entre diferentes grupos trabajando sea en un mismo ámbito geográfica sea en una misma temática. Hay experiencias desarrolladas en distintos países, pero también ya hay un nivel más o menos significativo de coordinación a nivel regional y sub regional.

⁹² .- Ver <http://www.grupoceiba.org/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1>.

⁹³ .- Ver <<http://www.encuentroscj.org/>>.

⁹⁴ .- Ver <<http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?catID=78&conID=242>>.

Mencionemos por ejemplo a Comunidad Segura⁹⁵ que es un espacio de intercambio de informaciones sobre la seguridad de las comunidades y las personas, promovida por Viva Río. Tiene una cobertura internacional, con un foco especial sobre América Latina y el Caribe, promoviendo una red de discusión de estos temas entre profesionales de la seguridad, investigadores, periodistas, ONG, movimientos sociales, víctimas de las agresiones,

Allí tiene su sede además la Red de Policías y Sociedad Civil de Latinoamérica que se define como un espacio de interacción, de intercambio de conocimiento, donde no hay jerarquía de conocimientos o prácticas. Hacen parte del programa Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Venezuela, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú.

Otro espacio de coordinación internacional es la ya mencionada Coalición Centro Americana de Prevención de la Violencia Juvenil que se define como una red multidisciplinaria y multisectorial conformada por dieciséis organizaciones civiles centro americanas buscando entablar un comprensivo acercamiento político a la violencia juvenil relacionada con las pandillas. Las organizaciones que comprenden la coalición realizan investigación de campo, monitorean los derechos humanos en los barrios afectados por la violencia de pandillas y/o proveen una prestación directa de servicios sociales en riesgo o juventud involucrada en pandillas.

A nivel nacional solo conocemos de dos procesos de coordinación. Uno en Brasil con el Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁹⁶ que define su misión como la de ser un espacio nacional de referencia e cooperación técnica en el área de actividades policial y en la gestación de políticas de seguridad. Otro en Guatemala con el Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (FOSS).

⁹⁵ .- Ver <<http://www.comunidadessegura.org/>>.

⁹⁶ .- ver <<http://www2.forumseguranca.org.br/>>.

VIII.- DESARROLLO DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO.

Una de las limitaciones importantes que ha habido a lo largo de estos años para afrontar el problema adecuadamente, ha sido por un lado, la dificultad para comprender adecuadamente qué tipo de fenómenos estábamos enfrentando y, por otro, la práctica inexistencia de indicadores de medición objetivos para desarrollar y evaluar políticas públicas.

Mucho queda pendiente en ambos niveles, pero algunos avances se han dado que merecen relevarse.

Sobre el estudio del problema hay ya una bibliografía muy significativa, producida tanto desde la academia como desde organizaciones de sociedad civil y en menor medida desde los propios organismos del Estado trabajando sobre estos temas. Hay muchos trabajos ya que estudian el fenómeno en niveles nacionales y locales, así como numerosos estudios que lo hacen sobre distintos aspectos temáticos⁹⁷. La posibilidad de que esfuerzos de

⁹⁷ .- Para el caso del análisis de políticas públicas en seguridad, la bibliografía que incluimos al final de este trabajo es un referente de publicaciones recientes. En el blog del proyecto de seguridad ciudadana del Programa Latinoamericano del

investigación más serios continúen desarrollándose crece en la medida en que en muchas universidades de América Latina se ha creado maestrías especializadas en el campo de la seguridad.

Mencionemos dos ejemplos en la región Andina. En Colombia el Programa de Especialización en Administración de la Seguridad y la otorga la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín en convenio con la Universidad Militar de Nueva Granada, con el fin de ofrecer una amplia formación en lo relacionado con el conocimiento y la gestión integral de la seguridad en todos sus campos de aplicación. En el Ecuador, el Diplomado Superior en Seguridad Ciudadana de FLACSO que tiene la oferta más sistemática y específica en este campo. “El campo disciplinario de este programa lo constituyen las ciencias sociales y se prioriza la comprensión de los problemas de criminalidad e inseguridad dentro de la lógica y las propias contradicciones del desarrollo urbano. Además este plan de estudios introduce la temática de “violencia” como problema y objeto de estudio a diferencia de los enfoques de la seguridad como servicio privado o como tema jurídico. Este enfoque se complementa con la preocupación por el papel de los medios en la representación de la violencia y en la construcción del miedo como un componente importante de la inseguridad. Otro aporte interesante de este programa es la importancia del diseño e implementación de Políticas Públicas en sus distintos niveles (nacional, regional o local) Bajo esta lógica las materias se reparten proporcionalmente entre contenidos teórico metodológicos y el análisis y discusión de las respuestas institucionales a los problemas de inseguridad”.⁹⁸

Hay avances importantes, también, en construir herramientas de medición de la evolución de fenómenos delictivos. Son ampliamente conocidas las dificultades para contar con estadísticas policiales confiables, para empezar por la llamada “cifra negra” que refiere a un importante número de delitos no denunciados por desconfianza en que las autoridades policiales vayan a hacer algo significativo como consecuencia de la denuncia. Sin embargo ha habido en varios países esfuerzos importantes por mejorar el registro y el procesamiento

Woodrow Wilson Center se puede revisar un buen número de publicaciones especializadas. Ver <<http://scela.wordpress.com/2007/03/18/publicaciones/>>.

⁹⁸ .- Descripción del Diplomado hecho a pedido del autor por Alfredo Santillán de FLACSO Ecuador.

de la información de las denuncias, estableciéndose mejores niveles de profesionalización de los encargados y construyéndose más eficientes sistemas de auditoría de los resultados.

La mejora en la estadística delictiva ha sido clave para poder desarrollar en muchos lugares mapas de georreferenciación del delito. Es decir ubicar en el espacio y en el tiempo las denuncias recibidas con el fin de focalizar la intervención policial en áreas y momentos determinados. Todas las experiencias exitosas han usado esta herramienta de planificación de la acción policial.

Quizás la experiencia más sofisticada a este respecto -y que como hemos visto antes está a la base del éxito de la experiencia de Belho Horizonte- es la realizada por el Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública de la Universidad Federal de Minas Gerais con el liderazgo de Claudio Beato.⁹⁹

Aún así la estadística delictiva ha probado ser insuficiente. Por ello en los últimos años se ha desarrollado de manera muy desigual en América Latina las encuestas de victimización. Es decir, la medición de la ocurrencia de hechos delictivos y sus características en función a las respuestas que la propia población da, al ser requerida al respecto. Las encuestas de victimización tienen siempre un nivel de distorsión porque se basan en el decir de una persona, algo que puede estar condicionado por muchos factores, pero aún así estandarizadas en sus preguntas y aplicadas de manera regular, pueden convertirse en una herramienta importante para medir tendencias. De hecho, en algunos países y ciudades, su aplicación y uso se ha convertido en una política pública y en el termómetro principal para medir la evolución de los acontecimientos.

El caso de Chile es especialmente interesante. La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (Enusc) se efectúa anualmente desde el 2005, fruto de la continuidad de un

99 .- Claudio Beato acompañó su participación en el Seminario “Estrategias municipales de prevención del delito”, organizado por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center. Washington D.C., el 10 diciembre de 2009, con un impresionante Power Point que da cuenta del rigor con que se han hecho ese trabajo. Ver <<http://www.wilsoncenter.org/events/docs/Beato.pdf>>.

convenio suscrito entre la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadística y es considerada la mejor herramienta con que cuentan el conjunto de los actores involucrados en la temática para medir la evolución de la situación y la eficacia de las políticas públicas¹⁰⁰.

Otro caso interesante de la continuidad en la aplicación rigurosa de esta herramienta, lo que aumenta su utilidad por su valor comparativo es la Encuesta de Percepción y Victimización que aplica la Cámara de Comercio de Bogotá, desde 1998, “con los objetivos de establecer los factores subjetivos que complementan las cifras oficiales de criminalidad y analizar los distintos aspectos que afectan la seguridad ciudadana”.¹⁰¹

En esta búsqueda de información más precisa, socialmente legitimada y validable científicamente, se han creado en América Latina diversos observatorios de la violencia. La idea básica de estos observatorios es tener un espacio autónomo, transparente accesible a las autoridades y al público en donde se reúna y procese información interagencial sobre hechos delictivos. Por ejemplo, en el caso más notorio del homicidio es un espacio para contrastar y validar informaciones que provienen de la policía, ministerios públicos o procuradurías y fuentes del sistema de salud.

Para describir su evolución en la región me remito a la “Guía Metodológica para la Replicación de Observatorios Municipales de Violencia” elaborada por Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de Violencia y Promoción de Convivencia Social, CISALVA de la Universidad del Valle en Cali con el apoyo de Organización Panamericana de la Salud, Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia y el Banco Mundial

Señalan allí:

¹⁰⁰.- Ver http://www.seguridadpublica.gov.cl/enusc_2009.html

¹⁰¹.- Ver síntesis presentación de metodología y síntesis de resultados de la encuesta del 2010 http://camara.ccb.org.co/documentos/7394_encuestadepercepcionoctubre2010.pdf

“El desarrollo de este tipo de observatorios se basó en una iniciativa originada en la Alcaldía de Cali en 1993, como parte del programa Desarrollo, Seguridad y Paz, DESEPAZ, dirigido a la prevención y control de la violencia como un componente de la gestión pública del Alcalde. Posteriormente y basadas en la experiencia de DESEPAZ, se desarrollaron otras experiencias entre 1999 y 2001, propiciadas por la Secretaría Departamental de Salud del Valle del Cauca, cuando se adaptan los observatorios en 18 municipios del departamento.

A partir del año 2002, el Instituto CISALVA de la Universidad del Valle de Cali, Colombia, en convenio con el Programa Colombia de la Universidad de Georgetown en Washington dio el apoyo financiero para iniciar la expansión de esta iniciativa en 8 municipios del sur occidente Colombiano, más tarde en 2004 esta iniciativa continuo con la expansión a otros municipios de Colombia (...) El proceso comenzó en una primera fase en los departamentos de Nariño, Cauca, Tolima y Huila, avanzando en los años siguientes a los departamentos de Chocó, Antioquia, Bolívar, Córdoba y Norte de Santander, logrando consolidar el proceso a la fecha en 24 municipios de 9 departamentos de Colombia. En otros países como Panamá, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guyana y Perú también ha sido implementado este modelo...

Desde 2004 la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia, IACPV, por sus siglas en inglés, a través de su Secretaría Técnica, de base en OPS, desarrolló el proyecto Trabajando con los Gobiernos Locales en Centroamérica: Plan Piloto para Reducir la Violencia, con el apoyo financiero de USAID (...) se han podido establecer observatorios en algunos municipios de Nicaragua, Panamá y El Salvador con resultados alentadores (...) Actualmente, se han institucionalizado observatorios en los tres primeros países, con avances desiguales incluso entre los municipios de un mismo país. Esto se debe tanto a situaciones políticas internas como a fallas en la capacidad técnica para cumplir adecuadamente con la metodología y sus pasos sucesivos. Cabe destacar, que aunque Honduras fue seleccionado en la primera fase, y luego pospuesto por razones políticas, en la actualidad la metodología se ha implementando con éxito siendo desarrollados un observatorio nacional y un observatorio local en la capital del país, en la Universidad

Nacional Autónoma de Honduras, UNAH, con apoyo técnico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD y financiero de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, ASDI.

Adicionalmente, otros organismos de Cooperación Técnica y Financiera Regional como el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, miembro activo de la IACPV han impulsado el desarrollo de observatorios de violencia y lesiones en algunas ciudades de Colombia, en Guyana y el diseño de un observatorio nacional para el Perú, con el apoyo técnico de CISALVA en los países mencionados”.¹⁰²

Hay mucho que mejorar y avanzar en el campo de la información y el conocimiento, pero es un gran avance que ya haya un relativo consenso que sin herramientas de medición científicas no se puede desarrollar políticas públicas adecuadas; que este es un campo que, como los de economía, la salud o la educación los resultados deben poder medirse con objetividad, disminuyendo hasta donde es posible el peso de la percepciones.

¹⁰² .- Ver http://www.cisalva.univalle.edu.co/publicaciones/documentos/Guia_Metodologica.pdf

REFLEXIONES FINALES

1. **RESPUESTAS MÚLTIPLES:** Como se ha visto las formas de responder al problema han sido de la más diversa naturaleza y con características para nada homogéneas o convergentes. Es verdad que ha habido en ocasiones respuestas serias e informadas, pero las más de las veces estas han sido impulsivas y hasta oportunistas. En algunos casos hemos tenido estrategias integradas pero muchas veces lo que ha primado son las acciones aisladas. En la misma línea se puede reivindicar que en algunas circunstancias lo que se ha hecho desde distintos campos ha tenido la virtud de la complementariedad, pero son más las ocasiones en que estas han sido más bien contradictorias.
2. **MULTIPLICIDAD DE ACTORES:** Dada la complejidad del problema y la manera que afecta a la sociedad y el Estado son diversos los actores involucrados y no siempre actuando coherentemente entre sí. Está la labor del Estado nacional principalmente a través de los ministerios de seguridad, gobernación o interior; están las policías con diferentes grados de autonomía con respecto de la autoridad política; están los gobiernos locales con diferentes atribuciones dependiendo de cada realidad y solo en ocasiones con iniciativas consistentes en el campo de la seguridad; está la población organizada en ocasiones contribuyendo de manera significativa a la prevención y en otros casos actuando fuera de la ley como consecuencia de la desesperación; están las organizaciones de la sociedad civil con creciente capacidad de desarrollar conocimiento y experiencias piloto y por último un aporte cada vez más relevante de la cooperación internacional.
3. **SOSTENIBILIDAD Y CONTINUIDAD:** Quizás el problema más significativo que hay para el desarrollo de políticas exitosas en seguridad ciudadana es la contradicción que existe entre la preocupación que genera en la población y la consiguiente presión por soluciones inmediatas, lo que entra en contradicción con los tiempos de maduración de las políticas para obtener resultados consistentes. Este

problema está a la base de las dificultades para garantizar continuidad y sostenibilidad de las experiencias que se ponen en práctica.

4. **COMPRENSIÓN, CONOCIMIENTO y EXPERIENCIA:** Siendo todavía un problema con enormes dificultades para ser comprendido en su cabalidad y medido adecuadamente a la vez hay hoy mucho conocimiento y experiencia acumulada y recursos institucionales que hace veinte años
5. **POCAS HISTORIAS DE ÉXITO:** La tendencia general de la región ha sido al deterioro y en muy pocos casos las tendencias se han revertido. Incluso las experiencias exitosas sobre las que hemos dado cuenta en estas páginas son difíciles de sostener en el tiempo y complicadas de replicar.
6. **DIFICULTAD DE MEDIR Y EVALUAR.** No existen parámetros objetivos para medir el impacto de lo hecho y el peso específico de cada componente en el tipo de resultado. En la medida en que hay componentes simultáneos de represión al delito, fortalecimiento institucional y prevención, no se puede determinar fehacientemente cuál de esos factores es el que ha tenido un impacto mayor o decisivo en determinado resultado.
7. **NUEVOS DESAFÍOS:** La presencia creciente del crimen organizado explicando dinámicas sociales de inseguridad añade una nueva complejidad al problema.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

ARIAS, Patricia

2009 *Seguridad Privada en América Latina: El lucro y los dilemas de una regulación deficitaria*. Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe –RSS Número 6. Santiago, FLACSO-Chile.

ARIAS, Patricia y Liza ZÚÑIGA

2008 *Control, disciplina y responsabilidad social: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe – RSS Número 2. Santiago, FLACSO-Chile.

AZAOLA, Elena

2008 *Crimen, castigo y violencias en México*. Serie: Ciudadanía y Violencias, 5. Quito, FLACSO-Ecuador.

BASOMBRÍO, Carlos

2005 *Seguridad ciudadana: Diagnóstico del problema y estrategias de solución*. Lima, Fundación Konrad Adenauer / IPESM - Instituto Peruano de Economía Social de Mercado.

BASOMBRÍO, Carlos y Fernando ROSPIGLIOSI

2006 *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI. Reformas democráticas del neoliberalismo*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (Perú Problema, 32).

BERGMAN, Marcelo and Laurence WHITEHEAD (Editors)

2009 *Criminality, public security, and the challenge to democracy in Latin America*. Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame.

CASAS DUPUY, Pedro *et. ál.*

2005 *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Ensayos de Seguridad y Democracia. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia.

CARUSO, Haydée *et. ál.* (Organizadores)

2007 *Policía, estado y Sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos*. Río de Janeiro, Publit.

CAVALLARO, James Louis *et ál.*

2008 *La Seguridad en el Paraguay: Análisis y respuestas en perspectivas comparadas*. Asunción, Clínica de Derechos Humanos. Programa de Derechos Humanos, Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard.

CCPVJ – COALICIÓN CENTROAMERICANA PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA JUVENIL

2009 *Buenas prácticas de prevención, rehabilitación e inserción de violencia juvenil en Centroamérica*. El Salvador. CCPVJ – Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil

COMISIÓN ESPECIAL DE REESTRUCTURACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

2002 *Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú*. Lima, Ministerio del Interior.

COMISIÓN NACIONAL PARA LA REFORMA POLICIAL

2006 *Reforma Policial: Una mirada desde afuera y desde adentro*. Soraya el Achkar / Luis Gabaldón Edición e Introducción. Caracas, Comisión Nacional para la Reforma Policial.

COSTA, Gino

2007 *La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen*. Lima, Ciudad Nuestra.

COSTA, Gino y Carlos BASOMBRÍO

2004 *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior: Testimonios de una experiencia de reforma policial y gestión de la seguridad en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (Ideología y Política, 21).

COSTA, Gino et ál.

2010 *Quién la hace en seguridad ciudadana*. Serie Testimonios Número 2. Lima, Casa Nuestra.

DAMMERT, Lucía

2007 *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Serie: Ciudadanía y Violencias, 2. Quito, FLACSO-Ecuador.

DAMMERT, Lucía (Coordinadora)

Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe. Santiago, FLACSO-Chile.

DAMMERT, Lucía et. ál.

2008 *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*. Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe –RSS Número 3. Santiago, FLACSO-Chile.

DAMMERT, Lucía y John BAILEY (Coordinadores)

2005 *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. México, Siglo XXI editores, s.a. de c.v. / Siglo XXI editores argentina, S.A.

DAMMERT, Lucía y Gustavo PAULSEN (Editores)

2005 *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Santiago, FLACSO-Chile.

DAMMERT, Lucía y Felipe SALAZAR

2009 *¿Duros con el delito?: Populismo e inseguridad en América Latina*. Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe –RSS Número 7. Santiago, FLACSO-Chile.

DAMMERT, Lucía y Liza ZÚÑIGA (Editoras)

2007 *Seguridad y violencia: Desafíos para la ciudadanía*. Santiago, FLACSO-Chile.

FERNANDES, Rubem César (Coordinador)

2005 *Brasil: as armas e as vítimas*. Rio de Janeiro, 7Letras.

IIDH – INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

2007 *Seguridad ciudadana: Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. San José de Costa Rica, IIDH – Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

KURI CERVANTES, Ángel

2007 *Aproximaciones iniciales al análisis de la transparencia, rendición de cuentas y presupuestos en las instituciones de seguridad pública. El caso del Distrito Federal*. México, Centro de Análisis e Investigación, A.C. –FUNDAR.

LARA KLAHR, Marco y Ernesto LÓPEZ PORTILLO VARGAS (Coordinadores)

2007 *Violencia y Medios 3. Propuesta iberoamericana de periodismo policial*. México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC.

LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto y Hugo FRÜHLING (Editores)

2008 *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*. México, Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC., Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.

LOVATÓN PALACIOS, David y Enrique ARIAS ARÓSTEGUI

2010 *Informe anual 2010 sobre seguridad ciudadana*. Lima, Instituto de Defensa Legal - IDL

MARTÍNEZ MERCADO, Fernando

2008 *Asistencia postpenitenciaria en Chile: Diagnóstico de la oferta pública*. Santiago, RIL editores – CESC.

MARTIN, Gerard y Miguel CEBALLOS

2004 *Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

MEZQUITA NETO, Paulo de

2008 *Ensayos sobre seguridad ciudadana*. Serie: Ciudadanía y Violencias, 6. Quito, FLACSO-Ecuador.

PNUD / SICA / AECID

2010 *Feria de Conocimiento, Compromiso Centroamérica*. Panamá, PNUD / SICA / AECID.

PONTÓN, Jenny y Alfredo SANTILLÁN (Compiladores)

2008 *Seguridad ciudadana: Escenarios y efectos*. Serie: Ciudad Segura, 2. Quito, FLACSO-Ecuador.

REY, Germán y Omar RINCÓN (Editores)

2008 *Más allá de víctimas y culpables. Relatos de experiencias en seguridad ciudadana y comunicación – América Latina*. Bogotá, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.

RICO, José María y Laura CHINCHILLA

2006 *Las reformas policiales en América Latina. Situación, problemas y perspectivas*. Lima, Instituto de Defensa Legal – IDL.

SAIN, Marcelo Fabián

2010 *La reforma policial en América Latina: Una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires, Prometeo Libros.

2008 *El leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores.

SANTILLÁN, Alfredo, *et. ál.* (Compiladores)

2007 *Ciudad Segura. Debate sobre seguridad ciudadana*. Quito, FLACSO-Ecuador.

SOZZO, Máximo

2008 *Inseguridad, prevención y policía*. FLACSO - Ecuador.

UNODC - UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME AND THE LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN REGION OF THE WORLD BANK

2007 *Crime, Violence, and Development trends, costs, and policy options in the Caribbean*. Report No. 37820. A Joint Report by the United Nations Office on Drugs and Crime and the Latin America and the Caribbean Region of the World Bank.

YÉPEZ DÁVALOS, Enrique

2007 *Plan local de seguridad ciudadana. “Distritos seguros”*. Lima, Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas – CEDRO.