



# ¿QUÉ HEMOS HECHO?

## REFLEXIONES SOBRE RESPUESTAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE AL INCREMENTO DE LA VIOLENCIA DELINCUENCIAL EN AMÉRICA LATINA

Carlos Basombrío Iglesias



LATIN AMERICAN PROGRAM

 | Wilson  
Center



**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**

Noviembre 2012



Available from the Latin American Program

Woodrow Wilson International Center for Scholars  
One Woodrow Wilson Plaza  
1300 Pennsylvania Avenue NW  
Washington, DC 20004-3027

[www.wilsoncenter.org/lap](http://www.wilsoncenter.org/lap)

ISBN 1-933549-70-X

## WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

**The Woodrow Wilson International Center for Scholars**, established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

The Center is the publisher of *The Wilson Quarterly* and home of Woodrow Wilson Center Press, dialogue radio and television, and the monthly news-letter "Centerpoint." For more information about the Center's activities and publications, please visit us on the web at [www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org).

**Jane Harman**

Director, President and CEO

**Joseph B. Gildenhorn**

Chairman of the Board

**Sander R. Gerber**

Vice Chairman

**Public Citizen Members:**

James H. Billington, Librarian of Congress; Hillary R. Clinton, Secretary, U.S. Department of State; G. Wayne Clough, Secretary, Smithsonian Institution; Arne Duncan, Secretary, U.S. Department of Education; David Ferriero, Archivist of the United States; Fred P. Hochberg, Chairman and President, Export-Import Bank; James Leach, Chairman, National Endowment for the Humanities; Kathleen Sebelius, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services

**Private Citizen Members:**

Timothy Broas, John T. Casteen III, Charles Cobb, Jr., Thelma Duggin, Carlos M. Gutierrez, Susan Hutchison, Barry S. Jackson

**Wilson National Cabinet:**

Eddie & Sylvia Brown, Melva Bucksbaum & Raymond Learsy, Ambassadors Sue & Chuck Cobb, Lester Crown, Thelma Duggin, Judi Flom, Sander R. Gerber, Ambassador Joseph B. Gildenhorn & Alma Gildenhorn, Harman Family Foundation, Susan Hutchison, Frank F. Islam, Willem Kooyker, Linda B. & Tobia G. Mercurio, Dr. Alexander V. Mirtchev, Wayne Rogers, Leo Zickler

---

## AGRADECIMIENTOS

**A** *Cindy Arson* directora del Programa Latinoamericano por la acogida que me ha dado en el Centro, por su liderazgo y por las muchas buenas ideas que ha aportado a este proyecto y a este trabajo. A *Adam Stubits*, miembro del Programa Latinoamericano y responsable directo de la coordinación conmigo, por su generoso trabajo y su inmensa capacidad de resolver problemas. A *Nikki Nichols*, asistente administrativa del Programa Latinoamericano, por su abrumadora eficiencia. A *Mónica Ávila*, por el trabajo diario en el blog del proyecto, recurso indispensable para este estudio.

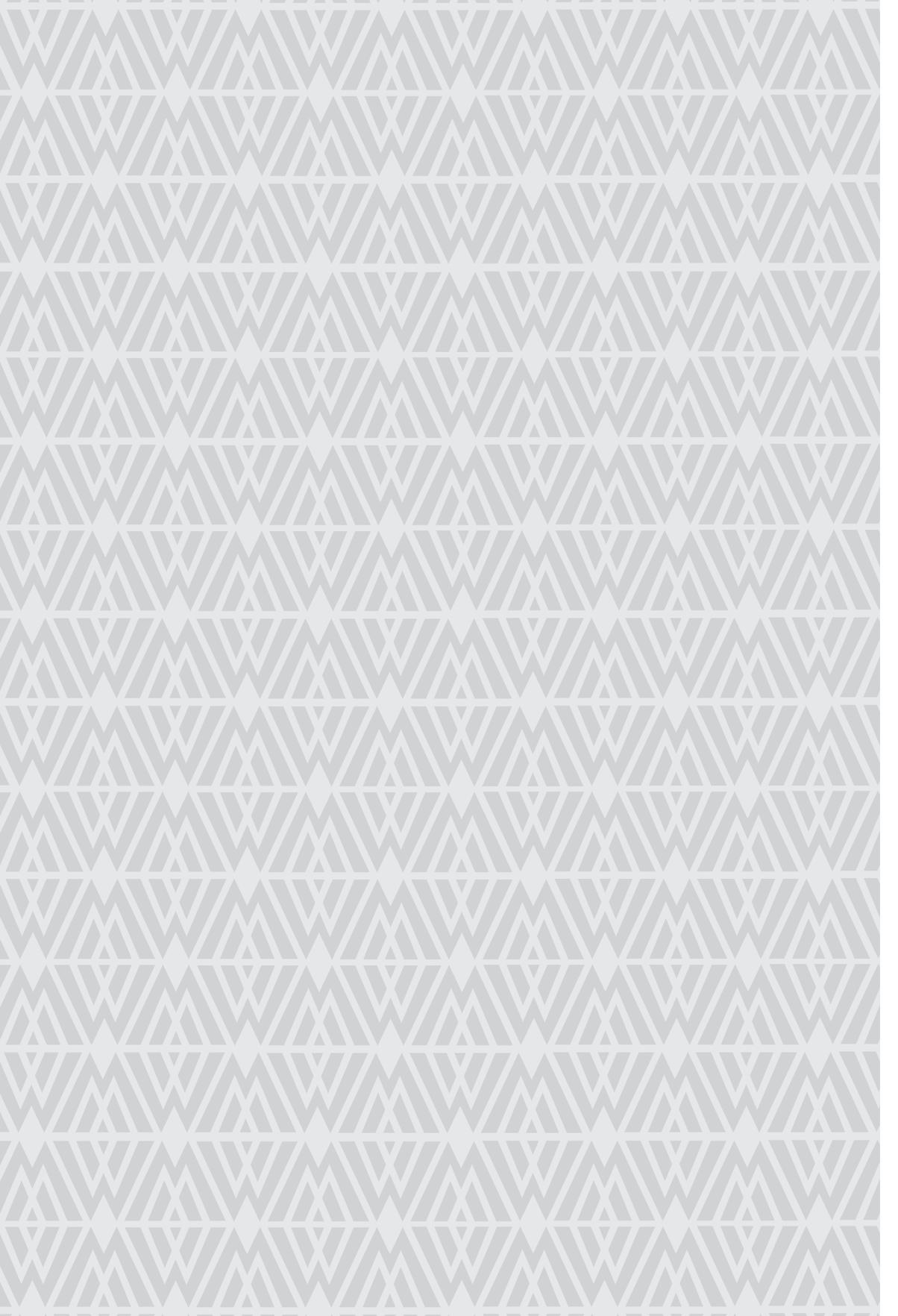
Varias personas me han dado aportes específicos en diversos temas del estudio y se los agradezco. *Victoria Wigodsky*, antes con Open Society Institute y ahora con el Centro de Estudios Legales y Sociales en Argentina; *Michael Shifter*, presidente del Diálogo Interamericano en Washington D.C.; *David Lovatón*, director del Área de Seguridad Ciudadana y Convivencia del Instituto de Defensa Legal en Lima y *Manuel Piqueras*, director ejecutivo del Instituto para la Seguridad Ciudadana ISC, tuvieron la paciencia de hacer una lectura completa y minuciosa de todo el texto y hacer valiosas sugerencias.

Finalmente, el Programa Latinoamericano agradece al Open Society Foundations, Cuyo generoso apo yo hizo posible este libro y otras actividades del Programa.

---

## ÍNDICE

	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>I</b>	<b>POLÍTICAS DE “MANO DURA”</b>	<b>9</b>
<b>II</b>	<b>PRÁCTICAS ILEGALES Y VIOLATORIAS DE DERECHOS HUMANOS</b>	<b>23</b>
<b>III</b>	<b>DIVERSAS MODALIDADES DE PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD</b>	<b>33</b>
<b>IV</b>	<b>FORTALECIMIENTO, REFORMAS Y MODERNIZACIÓN DE LAS POLICÍAS</b>	<b>38</b>
<b>V</b>	<b>POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA</b>	<b>42</b>
<b>VI</b>	<b>ESTRATEGIAS MÚLTIPLES ENCABEZADAS POR GOBIERNOS LOCALES</b>	<b>49</b>
<b>VII</b>	<b>DESARROLLO DE INICIATIVAS Y CAPACIDADES EN LA SOCIEDAD CIVIL</b>	<b>60</b>
<b>VIII</b>	<b>DESARROLLO DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO</b>	<b>68</b>
<b>IX</b>	<b>EL APORTE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b>	<b>73</b>
<b>X</b>	<b>REFLEXIONES FINALES</b>	<b>77</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA</b>	<b>79</b>
	<b>ENDNOTES</b>	<b>84</b>

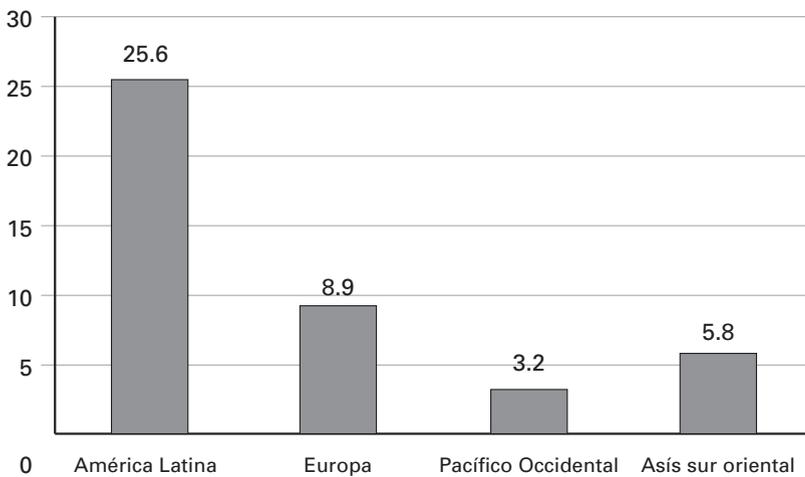


---

## INTRODUCCIÓN

**D**esde 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 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 ageneran en la población una percepción de inseguridad, incluso a veces más alta que en la de los países más afectados.

En el estudio “Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina” realizado por FLACSO, se realizó una encuesta en las principales ciudades de 18 países latinoamericanos y se formuló la siguiente pregunta: “¿Cuán frecuentemente se preocupa usted de que pueda llegar a ser víctima de un delito con violencia?” 65,9% afirmó estar siempre o casi siempre preocupado por llegar a ser víctima de un delito violento<sup>1</sup>.

En su libro *El sentimiento de inseguridad*, Gabriel Kessler hizo una investigación en una ciudad muy pequeña, donde no pasa absolutamente nada y donde 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”. Se avisa, así, 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 la tasa de victimización es alrededor de un 15% y 25% de la población considera que puede ser víctima de un delito. En las ciudades latinoamericanas es de un 30/35% a un 60/70%, respectivamente, a eso lo llama “presión ecológica”: cada punto de delito en un territorio tiene un efecto de multiplicación debido a la inquietud que genera entre sus habitantes. Lo que suele suceder, sigue Kessler, 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; como se ve en Europa. Sin embargo, en América Latina encontramos situaciones distintas. Santiago de Chile tiene todavía tasas de homicidio mucho más bajas que Bogotá, mientras que en Bogotá se tiene la percepción de que la situación ha mejorado y con lo que el temor ha descendido. En Santiago de Chile, al igual que en Buenos Aires y Montevideo, hay la idea mítica de que en el pasado no había delito y eso explica en parte que a pesar de tener tasas más bajas que otras ciudades, la preocupación sea muy alta<sup>2</sup>.

La Corporación Latinobarómetro sigue el problema desde 1995. Han encontrado en el promedio regional que tanto la victimización como la percepción de inseguridad empeoran año a año y la brecha entre ambas se reduce paulatinamente hasta sólo 5% en el 2011. Con lo que se puede decir, entonces, que el fenómeno descrito por Kessler ya no es tan marcado. No por la disminución de la percepción de inseguridad sino por el deterioro de la realidad.

<b>Incongruencia entre Victimización Percepción de la importancia de la delincuencia</b>			
<b>Año</b>	<b>Victima de Delito</b>	<b>Delincuencia como problema principal</b>	<b>Incongruencia entre ambos</b>
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
2011	33%	28%	5

*Fuente: Latinobarómetro 2011*

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

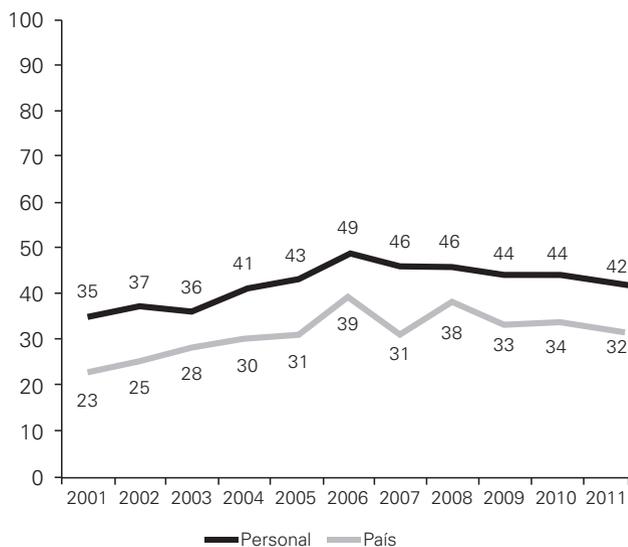
Así, las expectativas de mejora individual y para el país han ido aumentando, aún cuando sea levemente:

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

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

La preocupación por desempleo ya ha sido superada por la preocupación por la delincuencia.

### Situación económica futura del país y futura personal



Fuente: Latinobarómetro 2001-2011.

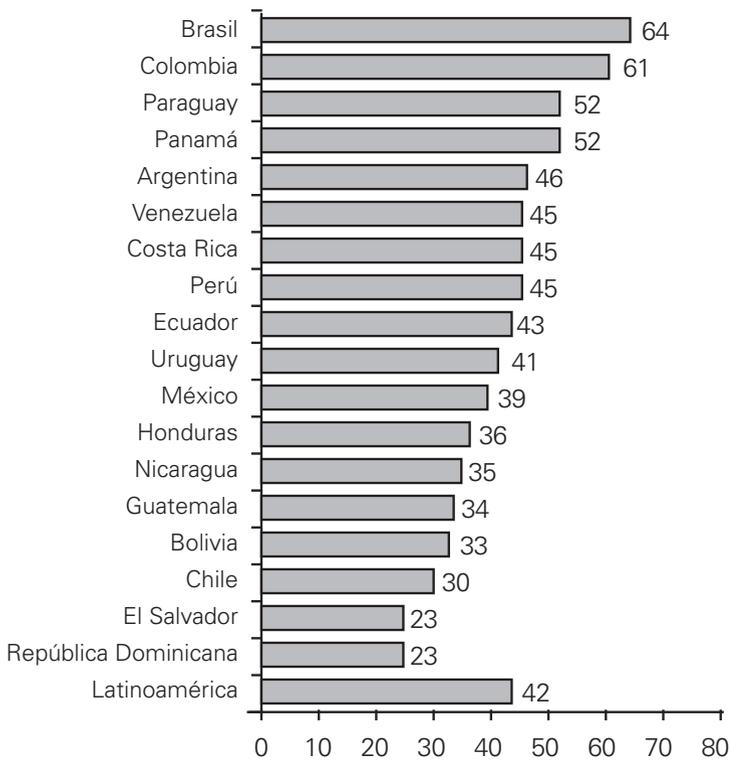
## INTRODUCCIÓN

Así, el propósito de este documento no es en absoluto 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 lleguen a serlo.

Lo que busca es romper con una visión simplificadora de la realidad y hacer una revisión panorámica de las 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.

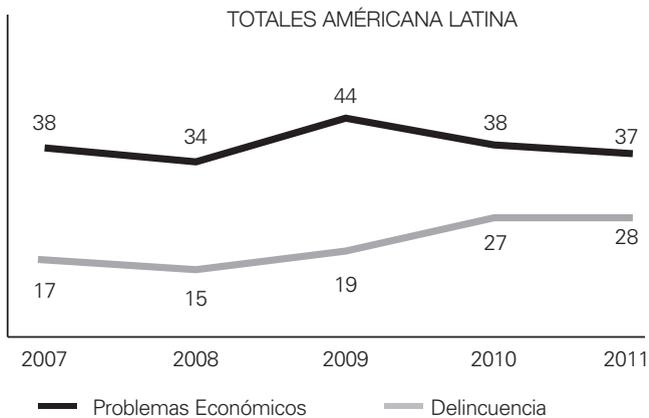
De manera muy panorámica, en las páginas que siguen daré cuenta de acciones y medidas de muy diversa índole y no siempre complementa-

### Situación personal futura

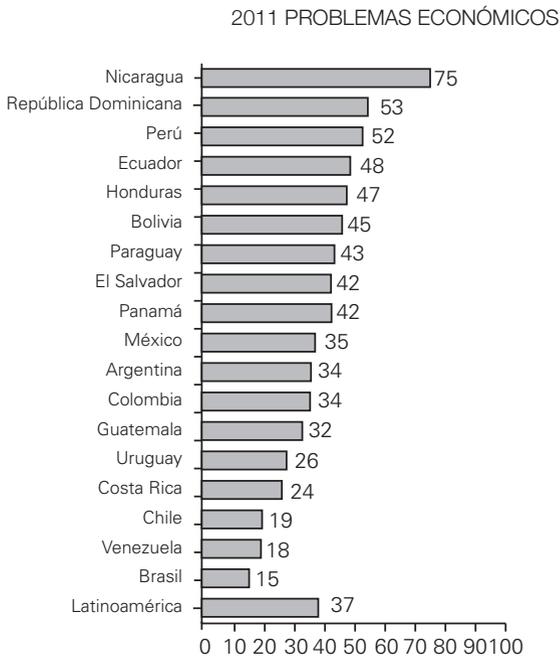


Fuente: *Latinobarómetro 2001-2011*

## Resumen: Problema más importante del país los problemas económicos / delincuencia



Fuente: *Latinobarómetro 2007-2011*

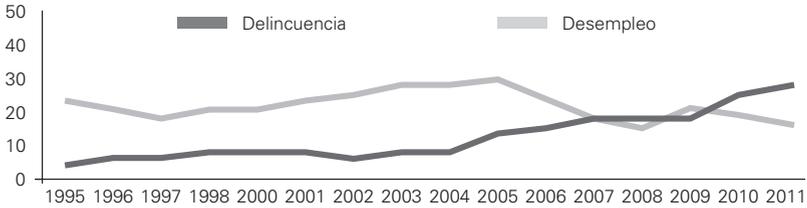


Fuente: *Latinobarómetro 2011*

## INTRODUCCIÓN

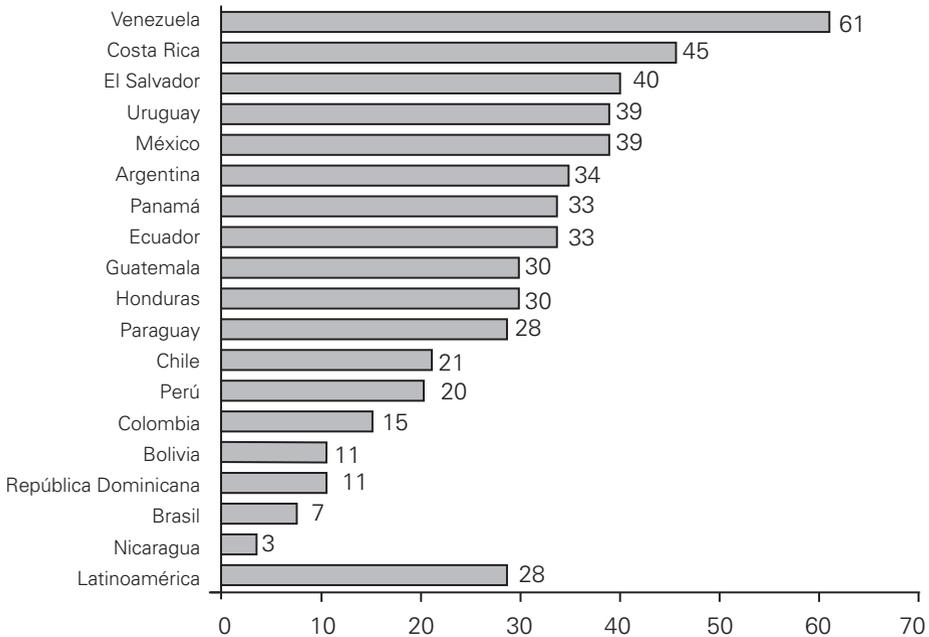
### Problemas más importantes: delincuencia y desempleo

TOTAL AMÉRICANA LATINA 1995-2011 - TOTALES POR PAÍS  
2010 PARA DELINCUENCIA Y DESEMPLEO



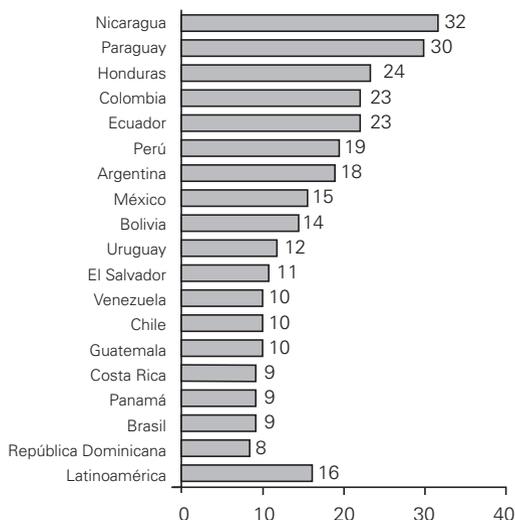
Fuente: *Latinobarómetro 1995-2011*

### DELINCUENCIA



Fuente: *Latinobarómetro 2011*

## DESEMPLEO



Fuente: *Latinobarómetro 2011*

rias; 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, a 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 de 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. POLÍTICAS DE “MANO DURA” DENTRO DE LA LEY

Desde que el fenómeno de la inseguridad se agravó, los Estados han recurrido sistemáticamente a un conjunto de políticas que en términos generales e conocen en América Latina como de “mano dura”.

Es importante empezar señalando que, más allá de la valoración que se pueda tener sobre su pertinencia o eficacia, estas políticas difieren sustantivamente de otro tipo de respuestas que veremos en el siguiente acápite, 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 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 la excepción es El Salvador que ha dado incluso nombre a estas medidas, con sus políticas formalmente llamadas de “mano dura”<sup>3</sup> y “súper mano dura”<sup>4</sup> que en términos generales y con variantes tienen más de una década implementándose y, sin usar el nombre, son todavía implementadas por el gobierno del FMLN.

En términos generales y no siempre juntas en cada una de las realidades particulares, 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 incrementar nuevamente las penas, que incluía la acumulación ilimitada de años de cárcel. La pena máxima en Panamá para delitos graves era de 35 años, con la nueva legislación las sentencias serían acumuladas hasta el infinito. Los delitos que podrían ser sumados son homicidios por encargo, secuestros, violación sexual, tráfico de drogas, hurto, blanqueo de capitales, pandillerismo y delitos contra la personalidad del Estado<sup>5</sup>.

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 como la semilibertad y la liberación condicional. El dispositivo, 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 llegas a la cadena perpetua<sup>6</sup>: A lo anterior habría que sumarle el intento fallido del presidente García, quien al inicio de su mandato planteó el restablecimiento de la pena de muerte para delitos graves<sup>7</sup>.

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

Otro ejemplo notorio es sancionar penalmente la sola pertenencia a pandillas juveniles, de nuevo, bajo el principio de que ello será disuasivo para futuras incorporaciones. Esto ha ocurrido en El Salvador con la nueva “ley antimaras”. La ley de proscripción de maras, pandillas, agru-

paciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal, conocida como “antimaras”<sup>8</sup>, 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 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 a incautar bienes relacionados con estos delitos<sup>9</sup>. Hay que recordar que en marzo de 1996 se aprobó una ley contra la delincuencia y el crimen organizado, que fue declarada inconstitucional en febrero de 1997. Otra “Ley antimaras” de carácter temporal entró en vigencia, en octubre del 2003 que establecía como delito la pertenencia a pandillas, a la vez que juzgaba a los menores como adultos, en caso de haber cometido un asesinato, pero fue declarada inconstitucional en el 2004.

Los críticos a este tipo de alternativas legislativas por lo general no se oponen a la existencia de penas severas. Sostienen más bien, 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 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 se obtuvo cruzando estadísticas sobre casos de homicidios reportados a la policía judicial entre 1998 y 2009 con las detenciones por ese delito durante el mismo lapso. Es un hecho que muchos de esos detenidos quedan en libertad sin siquiera haber ido a juicio, por lo que la impunidad para los homicidios en Venezuela podría llegar a 98%<sup>10</sup>.

El caso de México es muy revelador. Según un estudio del Instituto Tecnológico de Monterrey 98,5% de los delitos cometidos quedan impunes, de los 7,48 millones de delitos cometidos en el país en lo que iba del 2010- tanto del orden federal como del común- únicamente se ha condenado a 1%. Del total de delitos sólo se denuncia 22%, lo que equivale a cerca de 64.000 denuncias. A su vez, de esta cifra, únicamente 15% se investiga, de las cuales se concluye sólo el 4%<sup>11</sup>.

Otro ejemplo: en Bogotá hay una impunidad muy alta por delitos como homicidio y hurto. Según un informe desde el 2007 hasta junio del 2010 hubo 85,6% de impunidad por hurto y 71,2% de impunidad por homicidio<sup>12</sup>.

Gino Costa<sup>13</sup>, para el caso de El Salvador, da cuenta de lo incongruente que resultan las medidas de mano dura, cuando el sistema penal no funciona. Así en plena época del Plan Súper Mano Dura en el 2005 se detuvo a 3.000 personas por porte y tenencia ilegal de armas de fuego, delito castigado con prisión de hasta ocho años. Al final del año sólo 77 seguían en prisión.

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 crea 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 idénticas a las de matar. En el Perú, por ejemplo, con las sucesivas modificaciones a la ley penal, las penas máximas para el robo agravado pueden recibir hasta 25 años de cárcel. Siendo múltiples 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<sup>14</sup>.

La tercera crítica señala que lo único que consigue el castigo a la pertenencia a pandillas es acentuar los lazos internos de solidaridad, hacer a las organizaciones más inaccesibles y colocarlas totalmente fuera de la ley, por tanto más vulnerables a la influencia del crimen organizado<sup>15</sup>.

## **B. REDUCCIÓN DE LA EDAD DE LA IMPUTABILIDAD PENAL**

En la mayoría 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.*

2. 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;
- 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.

3. 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*<sup>16</sup>.

Las legislaciones locales de la mayoría de países de América Latina han incorporado estos principios, por lo que hay un tratamiento diferenciado de los delitos cometidos por adultos que aquellos cometidos por menores de edad (por lo general, menores de 18 años), a quienes se debe tratar de manera especial y ser 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 de 14 a 12 años de edad. Quienes se oponen señalan que atentaría contra la esencia garantista de la Reforma Procesal Penal indicada en tratados internacionales suscritos por Chile y que se renunciaría anticipadamente a las políticas de prevención<sup>17</sup>.

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 penal<sup>18</sup>.

En el Congreso de Uruguay, uno de los países menos inseguros de la región está en debate la propuesta del Partido Colorado de bajar la edad de imputabilidad, y ya el gobierno acordó traspasar la Justicia de adolescentes a la Justicia de adultos los antecedentes de los menores de 18 años una vez cumplida la mayoría de edad<sup>19</sup>.

En Colombia, el alcalde mayor de Bogotá, Samuel Moreno, sostiene que la modificación del código de la infancia y la 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 impunidad<sup>20</sup>. 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 más que trasladar la problemática del infractor juvenil a una franja etaria inferior. “Concebir un 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”<sup>21</sup>.

En El Salvador, la Asamblea Legislativa ha aprobado elevar la pena máxima para menores que infrinjan la ley, pasando de 7 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)<sup>22</sup>.

Los ejemplos anteriores tomados de gobiernos con orientaciones políticas e ideológicas muy diferentes son bastante reveladores de que las estrategias de respuesta a la inseguridad ciudadana no son muy diferentes en América Latina, al margen de si los gobiernos están más a la izquierda o más a la derecha. Ello se verá ratificado en diversas secciones posteriores de este trabajo.

### **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.<sup>23</sup>

La baja tasa de población penal está asociada a la poca efectividad del sistema judicial. Estamos abismalmente lejos de la situación de Estados Unidos, que tiene casi tres millones de personas en la cárcel,<sup>24</sup> 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 aquellos 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 para determinar si se ha producido una reducción en la criminalidad como consecuencia del incremento de la población encarcelada. Quienes argumentan a favor de ello 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 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 96.000 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 la región. No obstante, en ambos casos replicarían los críticos, que no es posible probar que ése sea el factor decisivo en la reducción de

la criminalidad. 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.

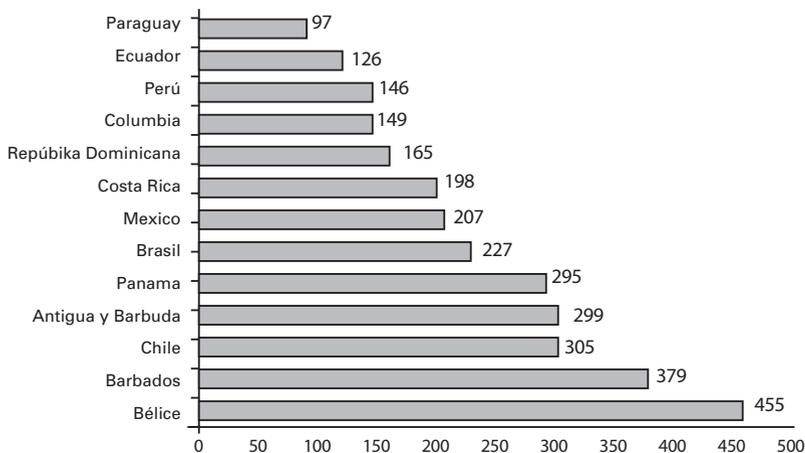
El caso más famoso es el del *Primeiro Comando da Capital* – PCC, la más grande y más poderosa organización criminal que opera en las cárceles de São Paulo. Comenzó en 1993, explica el investigador Mingardi, y al principio fue vista como una asociación de presos más, que aglutina a los presos en torno a la defensa de sus derechos, a 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 Paulo<sup>25</sup>.

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 presenta 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)<sup>26</sup>.

Con bajos presupuestos, altísima corrupción, pavorosos niveles de hacinamiento, condiciones de salubridad extremadamente malas, carencia de criterios de clasificación adecuada por tipo de delincuente, programas de rehabilitación virtualmente inexistentes, las 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 Bonaerense<sup>27</sup>.

### Tasa de población penal cada por 100 mil habitantes en América Latina y el Caribe (2008)



Fuente: Elaboración propia a base de International Centre for Prison Studies (ICPS), 2009

Chile no es ajeno al problema, pese a ser uno de los países de América Latina que más cárceles ha construido y que además ha introducido el sistema de cárceles concesionadas<sup>28</sup>. En el diciembre del 2010, el incendio en la Cárcel de San Miguel, luego de una riña entre reos dejó un saldo de 81 muertos. A raíz del hecho, el Presidente Sebastián Piñera señaló que “las condiciones en esta cárcel son inhumanas” y que “la situación no daba para más”. Un editorial de El Mercurio al día siguiente de la tragedia sostenía que “construir cárceles no supera lo obsoleto del régimen de custodia de los reclusos ni el hacinamiento de los mismos, pues los nuevos penales se ven rápidamente copados y sobrepoblados. Baste notar que el de San Miguel, construido en la década de 1980 y refaccionado más tarde, tenía una capacidad para 1.100 reos, pero ayer se aglomeraban en él 1.961 casi el doble. Es ilusorio imaginar que en esas condiciones pueda existir rehabilitación (función legal que compete a Gendarmería, pero imposible de cumplir)”<sup>29</sup>.

En Venezuela, 366 presos murieron en prisiones en el año 2009. En los últimos nueve años ha muerto violentamente el equivalente a casi cinco penales. La infraestructura penitenciaria está deteriorada y es in-

suficiente. Hay un deficiente mantenimiento: filtraciones de aguas negras, alcantarillado obstruido, insuficiente ventilación, servicios sanitarios en condiciones infrahumanas, ausencia de agua potable; contaminación ambiental, deficientes condiciones sanitarias y 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 medios de transporte, de combustible, de las herramientas de seguridad (no hay esposas) o por no haber personal de custodia disponible. Existen casos de reclusos que tienen más de dos años privados de libertad, sin que se haya dictado sentencia condenatoria definitiva<sup>30</sup>.

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

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 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<sup>31</sup>.

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.

Catalina Pérez Correa señala que “Las cárceles en México 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 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 12.000 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”<sup>32</sup>.

<b>Presos sin condena (porcentajes)</b>	
<b>País</b>	<b>Porcentaje</b>
Belice	23
Costa Rica	22
El Salvador	32
Guatemala	51
Honduras	79
Nicaragua	21
Panamá	53

*Fuente: Flasco. 2008. Dammert, Lucía; Zuniga, Lisa. La cárcel: problemas y desafíos para las Américas. Flasco, Santiago de Chile [en línea]. Disponible en: [http://www.flasco.cl/flasco/documentos/rss\\_2008\\_4.pdf](http://www.flasco.cl/flasco/documentos/rss_2008_4.pdf) (recuperado: 25 de enero de 2009).*

#### **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 propia o con apoyo de 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 subordinadas a la autoridad civil viene siendo trabajosamente conseguido, no sin grandes altibajos.

No obstante, 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, sino por las características del fenómeno criminal que enfrentan. No estoy sosteniendo que 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 propio de 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 la inseguridad creciente se ha recurrido a las Fuerzas Armadas para que realicen distintas funciones policiales. Ello se facilita porque en la mayoría de los países las Fuerzas Armadas gozan ahora de mayor aprobación y legitimidad que otras instituciones del Estado como las policías, el Poder Judicial o las Procuradurías.

En El Salvador el presidente de la República, Mauricio Funes, anunció en noviembre del 2009, que por 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 delincencial<sup>33</sup>. La medida se mantiene y como se sabe los niveles de inseguridad en el país no han mejorado.

En Honduras un decreto presidencial aprobado en abril del 2010 contemplaba la creación de una fuerza de tarea conjunta conformada por la policía y las Fuerzas Armadas de Honduras, para operativos de seguridad en aquellas zonas que se consideren conflictivas a nivel nacional. De esta forma, la policía cuenta 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”<sup>34</sup>.

En Ecuador han habido diversos momentos y formas de participación de las Fuerzas Armadas en seguridad, pero en la nueva Constitución de

Montecristi se limitó el papel de las Fuerzas Armadas a la defensa de la soberanía y la integridad territorial y impidiendo así, que intervengan en asuntos de seguridad interna (artículo 158)<sup>35</sup>. Sin embargo, a raíz de la asonada policial, en la que el presidente estuvo de rehén en setiembre del 2010, las cosas han cambiado. El presidente Rafael Correa, envió a la Asamblea un proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Pública que contiene dos artículos y busca dar legalidad las acciones de las Fuerzas Armadas en la custodia del orden interno.

De esta manera se trata de otorgarles la potestad de intervenir en la protección interna y el control del orden público y restricción al delito, siempre y cuando lo disponga el jefe de Estado. Además de dar forma legal al control de armas, inteligencia anti-delictiva y otros operativos afines<sup>36</sup>.

Es importante señalar que en los distintos países en donde se implementa o se reclama este tipo de medidas, la presencia militar tiene un valor simbólico importante para la población y, por lo tanto, altos grados de aceptación. No se puede descartar, entonces, que en otros países ante el recrudecimiento del problema se empiecen discutir alternativas similares.

Ello no significa que los militares compartan esta visión. Hay casos en que lo ven como una oportunidad de relegitimar su rol ante la sociedad y de paso obtener mayor presupuesto; pero también otros en los que se percibe como un riesgo por las futuras implicancias políticas y legales de sus intervenciones, recordando los procesos de sanción que se vivieron al final de conflictos internos y/o dictaduras.

Quiénes critican a la presencia militar en la seguridad ciudadana señalan varios problemas. El primero que significa un retroceso político importante con respecto al papel de las Fuerzas Armadas en asuntos internos que, además, como es sabido llevó a masivas violaciones a los derechos humanos. Si bien, como he 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<sup>37</sup>.

Una segunda crítica importante viene por el lado de la especialidad de la función policial y del desconocimiento militar de las tareas de seguridad ciudadana. Las policías modernas están concebidas para la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, mientras que 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 los militares 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 debería generar, entonces, una discusión pública sobre prioridades de gasto, en vez de 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; postergando, además, el fortalecimiento y profesionalización de las policías.

Más policías bien formados y un núcleo militar más pequeño, pero bien preparado, parece 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 en nuestras vidas.

---

## II. PRÁCTICAS ILEGALES Y VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

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 y abiertamente violatorias de los derechos humanos que muchas veces continúan hasta hoy.

### 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 Colombia, estrategias de limpieza social por parte de escuadrones clandestinos. Según todos los indicios y sospechas estaban formados por miembros de las policías que mataban a personas sospechosas de estar vinculadas a un crimen determinado o, incluso, a quienes por su situación socio familiar, modo de vida, etcétera eran considerados futuros criminales.

Los casos más horrendos han tenido lugar en Río de Janeiro con el exterminio de niños y adolescentes. En Medellín, Bogotá y Cali también hubo operaciones de limpieza social de gran envergadura, contra los llamados “desechables”. Esto debe haber ocurrido también, aunque 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 de que la Conferencia Nacional

de Obispos Brasileños (CNBB), lanzara una campaña de solidaridad con los niños 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 estadual, fue señalada como la principal responsable del asesinato de 7.000 menores entre 1988 y 1991, según el informe “El estado en Brasil impotente frente a asesinatos de niños” elaborado por una comisión parlamentaria especial<sup>38</sup>.

En Colombia este fenómeno de violencia empezó en la ciudad de Pereira en 1979 como 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 inseguridad de la ciudad, que fueron cristalizándose 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 1980. Carreteras y parajes solitarios fueron los sitios más comunes para el hallazgo de cuerpos con las manos atadas, con señales de tortura y baleados en la cabeza; generalmente era muy difícil reconocer la identidad de estas personas<sup>39</sup>.

Veinte años después, aunque de manera menos sistemática, prácticas con estas características continúan en América Latina. No han desaparecido 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.

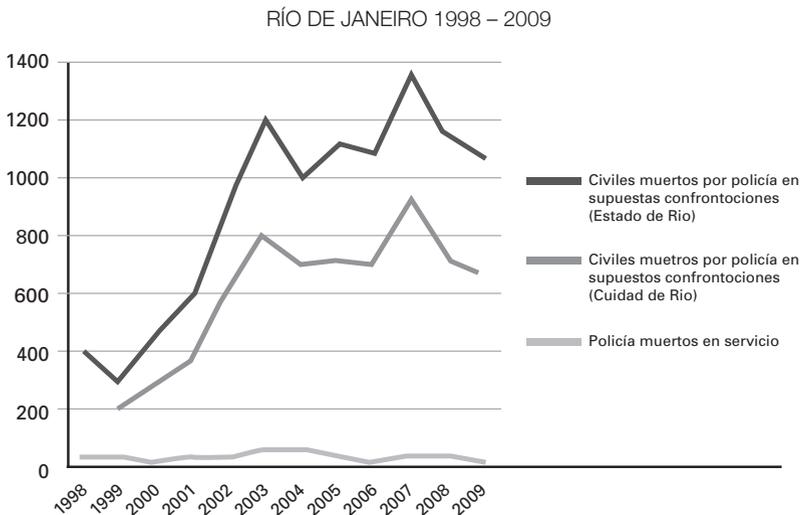
Para empezar continúan en Brasil. En el 2009 Human Rights Watch analizó 51 casos en que la policía habría ejecutado a presuntos delincuentes y posteriormente informado que las víctimas habían muerto en enfrentamientos armados por resistir a ser detenidos. Señaló, también, que cada año, la policía de Río y Sao Paulo mata a más de 1.000 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 ejecu-

ciones 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 indican que en 17 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, muestran la existencia de un problema mucho más generalizado<sup>40</sup>.

La magnitud y lo frecuente de lo que acontece se ilustra muy bien en los dos gráficos que siguen elaborados por el investigador Michel Misse para el caso de Río de Janeiro.

Sin la misma magnitud, este fenómeno ocurre, también, en otros países. Diversos ejemplos lo ilustran.

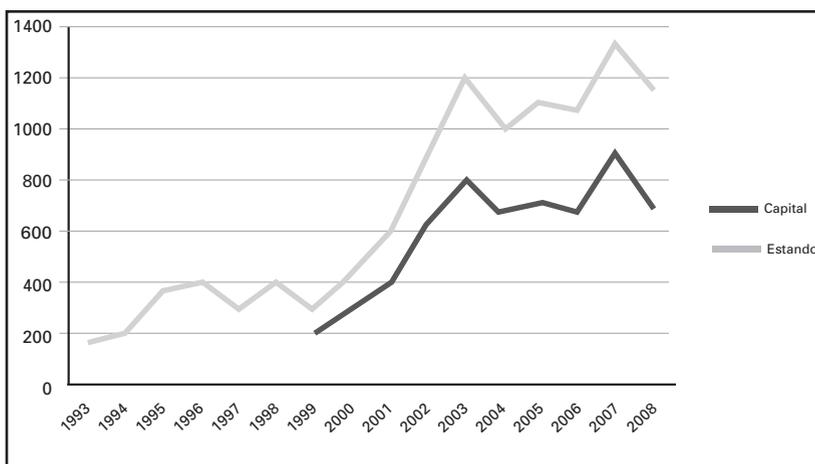
### Civiles muertos por la policía vs policías en servicio asesinados por civiles



Fuente: Michel Misse. “Crime Organizado e Crime Comum no Rio de Janeiro: diferenças e afinidades” Ponencia presentada en el Seminario “Crímen 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 del 2010.

Así en el Perú se descubrió que escuadrones de la muerte actuaban al interior de la Policía en la ciudad de Trujillo. El periodista Ricardo Uceda ha documentado que 46 delincuentes fueron asesinados a balazos por la Policía en Trujillo entre el 2007 y el 2008. Mientras que 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 demostrarían 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 DIVINCR1. A su vez, la policía, con un indisimulado apoyo político del gobierno, ascendió y premió a Espinoza, para quien el Ministerio Público pide cadena perpetua<sup>41</sup>. La situación, según Uceda, es el resultado directo del Decreto Legislativo 982, de julio del 2007, que eximió de responsabilidad penal

Civiles sospechosos muertos en confrontaciones con la policía en Rio de Janeiro, estado e capital: 1993-2008. números absolutos



Fonte: Instituto de Segurança Pública e Necvu-UFRJ

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 delincuentes<sup>42</sup>.

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

Amnistía Internacional 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. Amnistía Internacional 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, Amnistía Internacional 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”<sup>43</sup>.

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 podría tratar 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 llevar a cabo acciones contra la delincuencia. 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 hora<sup>44</sup>.

En su *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*<sup>45</sup> 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: que “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”.

Varios factores han hecho que este tipo de prácticas disminuyan de manera importante y que tengan que ser llevadas a cabo 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, que respaldaba las denuncias de grupos de derechos humanos locales.

Una segunda razón es que el método resultó ser ineficaz y contraproducente. En ninguna de las ciudades en las que estas prácticas brutales se llevaban a cabo se redujo 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**

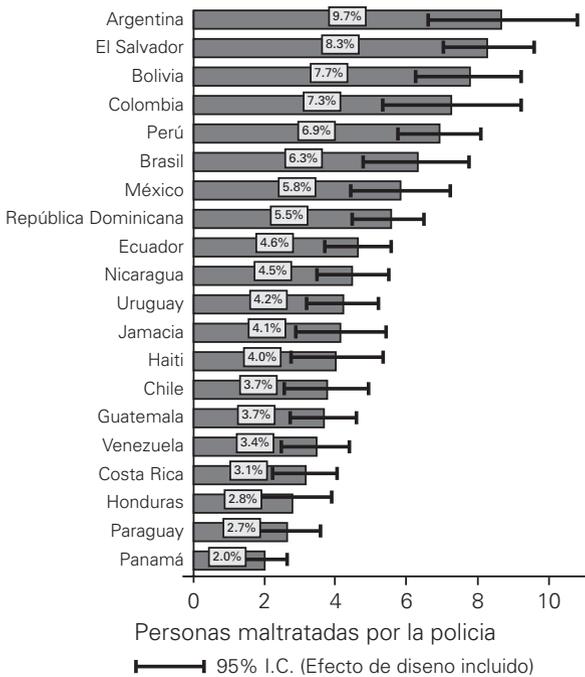
Otra manifestación de estas prácticas ilegales por fuera de la ley como consecuencia de la existencia del crimen es la convivencia de sectores de los cuerpos policiales con la actividad criminal. Ello va desde la simple corrupción que protege a los criminales para no ser detenidos o para ser liberados,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

## II. PRÁCTICAS ILEGALES Y VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Dentro de los múltiples ejemplos que se pueden mostrar, damos 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*

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



Fuente: LAPOP 2009, “Perspectivas desde el Barómetro de las Américas”, disponible en <[www.AmericasBarometer.org](http://www.AmericasBarometer.org)>.

*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*<sup>46</sup>.

En Río de Janeiro se da también ese fenómeno de “regulación” del crimen por parte de la policía. En los años noventa la policía en las favelas de Río das Pedras, en Río de Janeiro, empezó a dar protección a los residentes con el objetivo de prevenir que los narcotraficantes se establecieran en el barrio. Se asociaron con dirigentes locales con ambiciones políticas. El acuerdo fue un éxito en la prevención de la entrada de los narcotraficantes y en 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, en el 2006, como “milicias”.

La “Liga” ha sido fuertemente reprimida después de las 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 evitan que el tráfico de drogas se instale en la zona, aunque hay casos en que las milicias han “vendido” su territorio de narcotraficantes, si no obtienen los beneficios esperados<sup>47</sup>.

México también tiene problemas graves de involucramiento de las Policías en el manejo de actividades delictivas. Ello es especialmente cierto para el caso de las policías municipales, algunas de ellas 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<sup>48</sup>.

Finalmente, y con sus particularidades, otro caso que merece mención fue el manejo discrecional del narcotráfico por parte de Vladimiro Montesinos<sup>49</sup> en el Perú de los años noventa, que llevó incluso a algunas agencias norteamericanas a confundirlo –como en su momento hicieron con Noriega en Panamá– como aliado leal en la lucha contra el narcotráfico<sup>50</sup>.

### C. LOS LINCHAMIENTOS

Finalmente otra práctica ilegal en el manejo de la seguridad ciudadana que quisiera resaltar es aquella que surge de la reacción desesperada de poblaciones poco protegidas por el Estado frente a la criminalidad y que se sienten impotentes ante la delincuencia que no sólo afecta el poco patrimonio que poseen, sino que pone en riesgo su tranquilidad y sus vidas. Me refiero a la extendida práctica de linchamientos de 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 linchamientos. Muchos de ellos fueron rescatados a medio morir, quemados, torturados o golpeados por miembros de las fuerzas del orden<sup>51</sup>.

Cifras de COPREDEH del año 2008 señalan que fueron 12 los linchados en Guatemala, y que a septiembre del 2009 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 consumados<sup>52</sup>.

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, lo ata a un poste y lo queman vivo<sup>53</sup>.

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 torturas<sup>54</sup>.

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, es más, 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.

---

### 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. En el 2007 se estimaban en 2.5 millones los guardias privados en la región. Las ventas de empresas líderes en seguridad se estiman en US\$ 23.000 millones, lo que equivale a 24,5% de sus ingresos totales<sup>55</sup>.

Estudios recientes ponen en evidencia el crecimiento de la oferta privada de seguridad 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 crecimiento extraordinario, que llegó entre los años 2001 y 2005 a tasas que oscilaban entre 8% y 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 automotriz durante el mismo período. En América Latina, el crecimiento del mercado de bienes y servicios de seguridad privada en los últimos 15 años se estima en un 11%<sup>56</sup>.

A estas alturas hay países donde 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.

De acuerdo a otra fuente en Guatemala existen 218 empresas particulares de seguridad que emplean aproximadamente a 150.000 agentes, 18.600 policías, 15.500 miembros del Ejército, 3.000 de ellos involucrados en tareas de seguridad interna; 3 millones de armas ilegales en manos de civiles y 50 millones de municiones vendidas cada año<sup>57</sup>.

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 US\$ 37.000 millones al mes a la industria. Existen más de 1.000 empresas con una facturación que bordea los US\$ 1.000 millones<sup>58</sup>.

En Argentina hay 200 mil vigilantes en 800 empresas privadas que recaudan al mes 800 millones de pesos. Mientras el presupuesto destinado del Estado para la seguridad nacional, durante el 2010, fue 9.892 millones. Así, estas empresas recaudan más que la suma del presupuesto de seguridad y el presupuesto para la salud pública del Estado<sup>59</sup>.

A los vigilantes privados propiamente dichos hay que sumar a los policías que son autorizados por sus instituciones trabajar para el sector privado, usando su arma y uniforme, en sus días libre o periodos de vacaciones.

La seguridad privada plantea una serie de problemas. Entre los más notorios se puede mencionar la carencia 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 produciendo abusos de distinta naturaleza.

Además, está el incentivo perverso de negocios que florecen cuando la percepción de la sociedad sobre la inseguridad crece, creando 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, desigualdad y exclusión social. 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, lo que genera un nuevo tipo de relaciones sociales excluyente.

Por otro lado, se convierte en un obstáculo para reformas tributarias que puedan garantizar más recursos para la seguridad de todos, ya que los

<b>Numero de efectivos de seguridad privada y de policías por país</b>		
<b>País</b>	<b>Número total de efectivos</b>	<b>Número total de policías</b>
Belice	NO	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.*

que deben tomar esas decisiones o los que las pueden bloquear, ya cuentan con protección gracias a su situación privilegiada en la sociedad<sup>60</sup>.

Ahora bien, es cierto que principalmente son los sectores pudientes los que garantizan su seguridad de la manera en que se ha descrito en las líneas anteriores. No obstante, también es verdad que la desesperación de la población ante la incapacidad gubernamental lleva a sectores medios e incluso bajos a asegurarse por distintos medios su propia seguridad.

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 informal 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

## Posibilidad del personal policial para desarrollar actividades privada

<b>Policías pueden ejercer labores de seguridad</b>	
Sí	Bolivia
	Ecuador
	El Salvador
	México
	Panamá
	Perú
	República Dominicana
	Uruguay
No	Argentina
	Brasil
	Chile
	Colombia
	Costa Rica
	Guatemala
	Honduras
	Nicaragua

*Fuente: Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe (FLACSO-Chile, 2007).*

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, es en la presencia cotidiana de estos cientos de miles de personas, sin formación alguna, sin armas, en que reposa gran parte de la seguridad de las personas.

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

### III. DIVERSAS MODALIDADES DE PRIVATIZACIÓN DE LA SEGURIDAD

adelante- pero también hay que señalar que se trata de una respuesta a una carencia; una 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

**H**ace muchos años, ante la ola de violencia delincriminal 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 deterioro 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 país<sup>61</sup>. 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. Lamentablemente la falta de continuidad de los esfuerzos de reforma ha hecho que dos décadas después ésta enfrente gravísimos problemas y no esté a la altura de 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. Sin embargo las contingencias de la vida política guatemalteca y las nuevas amenazas a la seguridad colocan a esa institución una vez más en una situación crítica y por ello hay ahora nuevos intentos de relanzar la reforma con el trabajo de Hellen Mack, Comisionada Presidencial para la Reforma de la Policía<sup>62</sup>.

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 habían 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 por sus buenos resultados y su legitimidad. En términos generales su doctrina y actuación práctica son consideradas como una de las razones que explican por qué Nicaragua escapa hasta ahora y en gran medida a la ola de inseguridad que asola al Triángulo Norte de Centroamérica<sup>63</sup>.

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 Estados Unidos en el contexto del fortalecimiento de la lucha antidrogas. No obstante, 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<sup>64</sup>.

Otro caso, relativamente antiguo y también impulsado desde la misma institución 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 también ha sido objeto 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<sup>65</sup>.

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 Alberto 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 naturaleza<sup>66</sup>.

En 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.

En Brasil ha habido numerosos esfuerzos de reformas policiales a niveles estatales<sup>67</sup> y en algunos casos, federales. Ojo agregar los Eduardo del libro *activistas* En la actualidad uno de los procesos que está marcha 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 la penetración de organizaciones criminales<sup>68</sup>.

En distintas provincias de Argentina también ha habido esfuerzos 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 en los últimos años han sido seguidos de dos procesos de contrarreforma.<sup>69</sup> 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 muy atravesado por las disputas políticas entre el gobierno nacional y el gobierno de la ciudad.

Finalmente, en Venezuela cuya 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. Sin embargo, 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 medirse<sup>70</sup>.

## **B. LOS ASUNTOS TRATADOS**

En cuanto a los ámbitos en los que 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.

Entre los más importantes se puede mencionar los procesos de refundación y depuración que buscan extirpar de los cuerpos policiales a los elementos considerados irrecuperables.

Están, también los esfuerzos de fortalecimiento policial que pasan por el incremento del número de efectivos, la asignación de más 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. Ha habido esfuerzos para establecer mayores mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas de las policías, así como para mejorar y modernizar los regímenes disciplinarios.

Una prioridad difícil de poner en práctica ha sido la de la lucha contra la corrupción interna. Otro tema relevante pasa por la dignificación y respeto a los 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.

En estas líneas es imposible hacer un balance 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 todas sus limitaciones hoy las policías en la región no son las mismas que hace 20 años y que ha habido cambios muy significativos en cuanto a doctrina y profesionalización. Se puede sostener, también, que uno de los ámbitos más difíciles y en los que menos resultados se ha obtenido 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.<sup>71</sup>

---

## V. POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

Como consecuencia de la incapacidad para enfrentar el problema, solamente con medidas policiales, se han desarrollado 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 porqué sectores de la población terminan involucrados en situaciones delictivas. Por lo tanto, 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 epidemiológica<sup>72</sup>. Es decir, hay un conjunto de factores de riesgo que, debidamente controlados, pueden influir decisivamente en la reducción de los casos que luego deberá 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 superiores.

Los factores de riesgo son muy diversos. 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.

Hasta ahora las principales iniciativas que se han desarrollado en este campo han sido 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 al trabajo con jóvenes en riesgo.

Los esfuerzos para prevenir la violencia familiar se han extendido significativamente. Ese problema no es solamente una consecuencia de la violencia social que se vive; hay, a su vez, múltiples evidencias de una relación causal muy importante: mientras más problemas tengan los jóvenes en el hogar, mayores serán las posibilidades de que incurran en actos de violencia.

Hay múltiples programas en curso en relación con 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.

### **A. ACCIONES DE ALCANCE LOCAL**

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

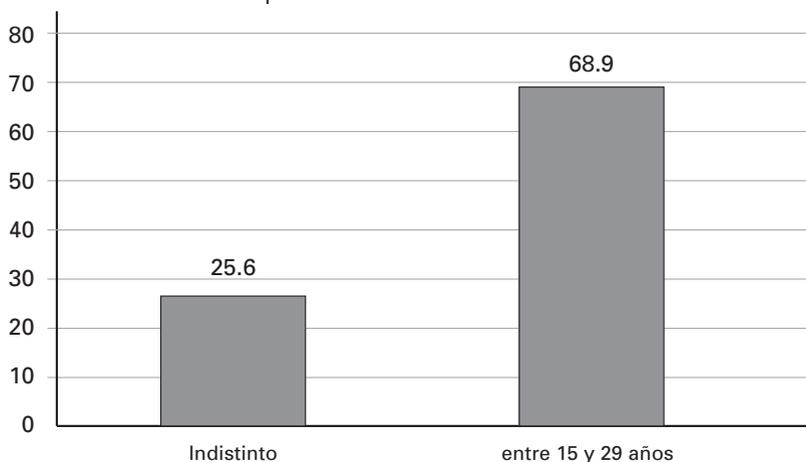
Algunos ejemplos fueron presentados en el Seminario Prevención de la violencia juvenil en América Latina<sup>73</sup>. Allí el guatemalteco Marco Castillo<sup>74</sup> dio cuenta de dos de las experiencias que en una investigación sobre “Buenas prácticas de prevención, rehabilitación e inserción de la 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, creada 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 pueda 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 elaboró un nuevo plan estratégico, convirtiéndose en un centro de formación en general y en un centro de orientación en términos humanos (personales, laborales, etcétera), con una perspectiva de desarrollo humano.

Castillo muestra la importante experiencia del Grupo Ceiba que él dirige en Guatemala. La define como una organización no lucrativa, apolítica,

### Muertos por homicidio por cada 100.000 habitantes en América Latina. Diferenciando por edad de la víctima



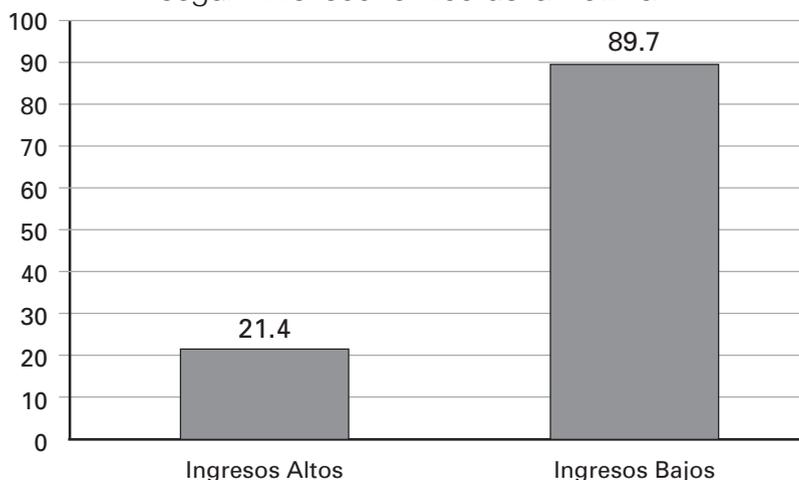
Fuente: CIDH, *Informe Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009*.

apartidista 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. Con estos procesos se busca desarrollar ámbitos de paz urbana en jóvenes de barrios populares. Actualmente trabaja en 16 comunidades con alrededor de 5.000 beneficiarios directos cada año.

En Centroamérica muchas de las experiencias más importantes se reúnen 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 como de su diálogo con las instituciones de Estados Unidos<sup>75</sup>.

Otro ejemplo de prácticas valiosas de prevención, que ha recibido muchos reconocimientos nacionales e internacionales, es Encuentros Casa de la Juventud<sup>76</sup> en el Perú. Es una institución promovida por la Compañía de Jesús, que busca vincular y articular personas e instituciones públicas y

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.

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.

## 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. Este es 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 convoque 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, 36% de los brasileños votó 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 en donde la opción por la prohibición fue mayoritaria. Incluso en Río Grande do Sul, el porcentaje que apoyó esa medida llegó a 87%<sup>77</sup>. 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 CASAC<sup>78</sup> intentan modernizar sus esquemas legales sobre la base de los referentes internacionales: Programa de Acción de Naciones Unidas, Convención Interamericana de la OEA (CIFTA), Protocolo de Armas de 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 un proceso lento, en gran medida porque se trata de una inversión que requiere 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 ya se ha incorporado en el discurso y se ha creado institucionalidad para tal fin.

Entre otros casos cabe mencionar Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) en El Salvador que fue creado como una 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. 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.<sup>79</sup>

También se puede dar cuenta del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana del Perú creado por ley en el 2003<sup>80</sup>. 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 elaborar planes de seguridad a nivel de cada ámbito de competencia que integren las diferentes dimensiones del problema con énfasis en la prevención.

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 (EN SP).

La EN SP 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 formal<sup>81</sup>.

Ahora, en Brasil existe una política más ambiciosa y con más financiamiento. En agosto del 2008 el Gobierno Federal de Brasil lanzó 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 llegar a las causas de la violencia.

El PRONASCI tiene por primera vez como público focal a jóvenes entre 15 y 29 años que se encuentran en situación de riesgo social o que ya están

en conflicto con la ley, y se ha diseñado para ser implementado en las 11 regiones metropolitanas con los índices de violencia más elevados. Cuenta con un presupuesto de US\$ 3.700 millones.

La idea es llevar a las comunidades los programas sociales de los órganos federales, estatales y municipales de diversos ámbitos de acción, 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 multidisciplinarios, 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 comunidades<sup>82</sup>.

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

---

## VI. ESTRATEGIAS MÚLTIPLES ENCABEZADAS POR GOBIERNOS LOCALES

**H**ay una discusión importante entre los especialistas en seguridad ciudadana sobre cuánto influyen las acciones que se tomen a nivel del Estado nacional como 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, no obstante, la realidad muestra que hasta ahora cuando se habla de historias de éxito, por más relativo, parcial o poco duraderas en el tiempo que puedan ser, las únicas de las que se puede dar cuenta son aquellas que han sucedido en ciudades y no en países<sup>83</sup>.

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

- A. Están dirigidas por la autoridad local elegida por los ciudadanos para gestionar la ciudad. Tienen cierta independencia según las atribuciones legales con las que cuenta el alcalde en el campo de la seguridad.
  
- B. Hay una dirección local y están dirigidas hacia el fortalecimiento de la capacidad operativa de las policías, sea en los casos en los 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 suelen ser 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 situaciones 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 que contrastan con tugurios y laberintos urbanos que ayudan a proteger el delito; medidas de restricción de licencias y horarios de funcionamiento para bares, discotecas, prostíbulos, etcétera, es decir 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 las cuales queremos contribuir con alguna información.

## A. LA EXPERIENCIA DE CALI

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

Entre 1983 y 1993 la tasa de homicidios de la ciudad había pasado de 23 a 90 por 100.000 habitantes, según los datos de la Secretaría de Salud de Cali, y los homicidios, sin contar suicidios u otro 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 ocurridos en la semana y preparar un informe para el Consejo Municipal de Seguridad, llamado *Epidemiología de la violencia*. Se realizaron sondeos periódicos de opinión ciudadana sobre la calidad y funcionamiento de la policía y de 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 involucrados con la seguridad ciudadana, como Policía, Justicia, derechos humanos, Medicina Legal y Salud Pública, con el objetivo de lograr una coordinación que no había existido antes.

### *Cultura de tolerancia y comunicaciones para la paz*

La administración municipal de la ciudad tomó como el *slogan* educativo la frase de Benito Juárez “la paz es el respeto al derecho ajeno”. Se realizó 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, todos los distritos tenían los servicios completos de agua, luz y alcantarillado, y se comenzó un agresivo programa para empezar a montar la red telefónica. *Vivienda popular.* La Ciudadela DESEPAZ se concibió como 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 para lo que se organizó el Programa PAR CES que agrupó a unos 1.400 jóvenes, ofreciéndoles orientación psicológica, apoyo para actividades recreativas y para la consecución de ingresos. Se organizaron espacios especiales para jóvenes en 17 barrios de la ciudad, llamados Casas de la Juventud.

## **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, que empieza en 1995 y a una intermedia Enrique Peñalosa. En esos años la reducción de la tasa de homicidios fue importante y sostenida.

A mediados de la década de los noventa, la ciudad registró los índices de muertes violentas más altos, con tasas de 80 homicidios por 100.000 habitantes en 1993, y de 25 por 100.000, 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 de la convivencia ciudadana, presentándole especial atención.

Los componentes principales de su estrategia fueron<sup>84</sup>:

### *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 delictivas más importantes de la ciudad.

Hoy Bogotá cuenta con el Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia, **SUIV**.

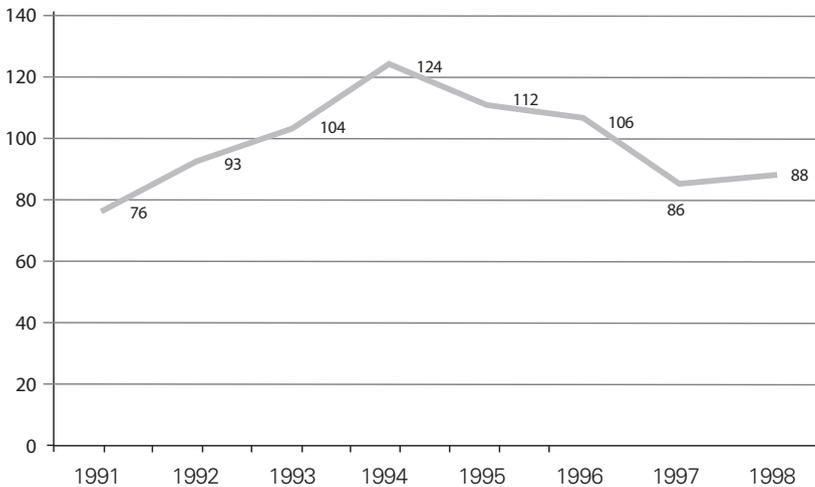
*Regulación cultural de la violencia. Ley, moral y cultura*

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

*Fortalecimiento institucional. Mejoramiento de la Policía*

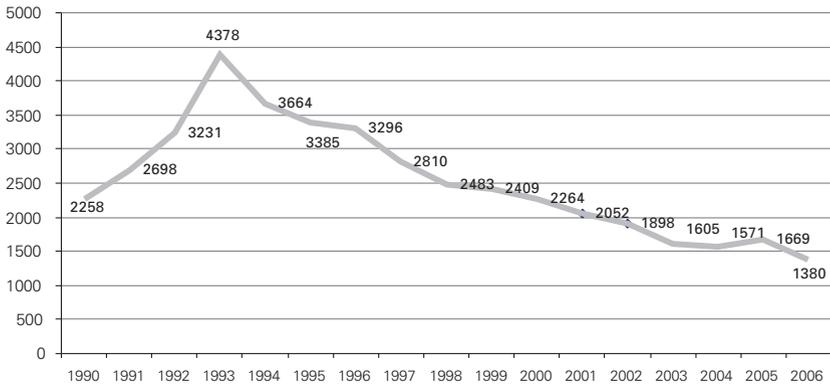
Con el objetivo de mejorar la acción de la Policía Metropolitana se puso en práctica múltiples estrategias. Se inició un proceso de modernización del las comunicaciones, que se tradujo en una disminución sustancial de los tiempos de respuesta; ampliación del parque automotor, con lo cual se duplicó el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

Evolución de la tasa de homicidios en Cali



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

## Homicidios Bogotá 1990-2006



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

### *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. También se puso 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 orientados a reducir los factores asociados a la violencia juvenil, considerando temas como la educación, la ocupación del tiempo libre, la posibilidad de generación de ingresos y la participación juvenil.

### *Recuperación del espacio público y mejoramiento de lugares críticos*

El Programa Misión Bogotá, se centró en la recuperación del espacio público y en el mejoramiento de los espacios críticos en materia de seguridad y convivencia. Se aplicó planes y acciones enfocados a mejorar la seguridad y fortalecer los lazos de afiliación que vinculan a los ciudadanos con sus entornos comunitarios<sup>85</sup>.

## C. LA EXPERIENCIA DE MEDELLÍN

Tuvo lugar en una de las ciudades que había llegado a tener las 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 que está 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.

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. Acercar la justicia a los ciudadanos 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).

Es importante anotar que hay quienes señalan que el elemento clave para explicar la reducción de la violencia en Medellín fue un pacto de coexistencia con el paramilitar Don Berna, que controlaba gran parte de los barrios de la ciudad<sup>86</sup>.

#### **D. LA EXPERIENCIA DE SANTA TECLA EN EL SALVADOR**

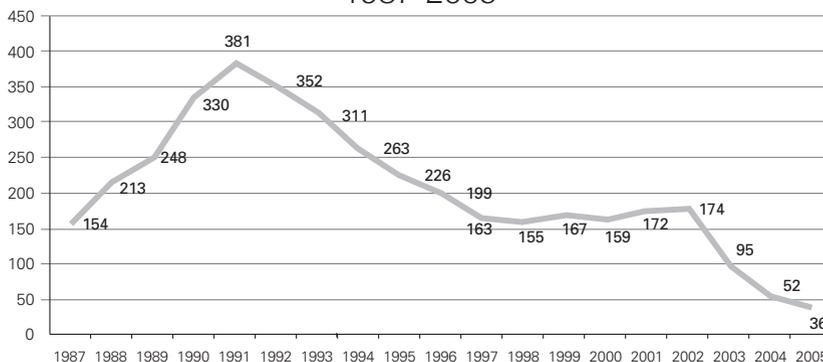
En el marco de un deterioro general de la seguridad en El Salvador, el municipio de Santa Tecla<sup>87</sup>, cabecera departamental de La Libertad, ha logrado algunos avances relevantes, con una estrategia municipal sostenida en el tiempo, con importante apoyo de la cooperación internacional.

Hoy 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 es 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 complemento necesario, pero sin olvidar la participación de la ciudadanía<sup>88</sup>.

Se creó la Unidad Técnica, el Equipo de Prevención y la Consejería de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Paralelamente se buscó mejorar

## Comportamiento histórico del homicidio en Medellín tasa por 100.000 habitantes 1987-2005



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

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 las 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 regulación de establecimientos y del comercio informal, la aprobación de la Ordenanza Contravencional: patrullajes conjuntos CAM-PNC, 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 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 SÃO PAULO**

Una de las experiencias de políticas municipales de seguridad pública más reconocida en Brasil es la del municipio de Diadema. La experiencia está marcada por el liderazgo del alcalde quien asumió la seguridad pública como una importante pauta de su agenda política<sup>89</sup>.

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 la Secretaría Municipal de Defensa Social, y con la creación y reformulación de la Guardia Civil Municipal (GCM).

Se elaboró, con el apoyo del Instituto Sou da 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.

Algunas acciones importantes que se implementaron fueron: 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 que indicaba que ése era el periodo en el que 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 parte de la Guardia Civil Municipal y la realización de los Foros Itinerantes para tratar temas sobre la seguridad pública en las diferentes regiones de la ciudad.

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

Entre los años 1999 y 2005, los índices de homicidios sufrieron un descenso bastante acentuado, indicando que las acciones habían contribuido a la disminución de la violencia. Los resultados fueron contundentes: la tasa de homicidios bajó de 110 por cada 100 mil habitantes en 1999 a 34 por 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 ciento<sup>90</sup>.

## F. LA EXPERIENCIA DE BELLO HORIZONTE EN BRASIL

En agosto del 2002 se puso en marcha la experiencia de prevención y control de homicidios en Belo Horizonte, capital del estado de Minas Gerais, bautizada como Programa Sigue Vivo (*Programa Fica Vivo*). Difiere de las anteriores iniciativas ya que se trata de una estrategia de intervención local cuya responsabilidad primordial no es del ayuntamiento, sino de un

conjunto de socios que creó 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 (CR ISP); el Ayuntamiento Municipal de Belo Horizonte; el gobierno estatal; las policías civil y militar; entidades empresariales y la comunidad. La segunda particularidad de esta experiencia es que fue fruto de la metodología de la solución de problemas, propuesta por el CR ISP<sup>91</sup>.

Esta metodología está constituida por cuatro etapas, ejecutadas para implementar “Sigue Vivo”. La primera fue la “identificación”, un mapeo de 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 así como la distribución policial en estos lugares. El lugar seleccionado para el 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 intervenciones policiales como el aumento de la vigilancia y la construcción 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 la de “evaluación” del Programa, que 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 había sido ejecutado. Además, fue posible consolidar la metodología y llevar la experiencia a otros lugares del estado de Minas Gerais. En el primer semestre de 2003, el Decreto Estatal N° 43.334 consolidó el Programa de Control de Homicidios “Sigue Vivo”, y estableció un convenio entre la Secretaría de Estado de Defensa Social y el Ministerio de Justicia, así como la implementación de las coordinaciones de los estados y de los municipios<sup>92</sup>.

### **G. LA EXPERIENCIA DE LAS UNIDADES DE POLICÍA PACIFICADORA EN RÍO DE JANEIRO**

Mucho más reciente y pendiente de ver si sus resultados son replicables y sostenibles en el tiempo es la experiencia de las Unidades de Policía Pacificadora de Río de Janeiro.

Desde el 2010 las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) actúan en un pequeño número de favelas. Estas unidades mantienen una presencia policial continua, buscan retomar el control de la zona. Los oficiales desplegados han recibido entrenamiento especial y formación en derechos humanos, y también aumentos salariales. A finales del 2010 había 3.500 policías en 15 UPP y quieren extender el programa a 100 favelas.

Según Benjamin Lessing<sup>93</sup>, en los lugares en donde han sido implementadas, las UPP han representado un cambio radical a la “situación de guerra” inducida por las operaciones policiales previas. Las UPP evitan la confrontación y tiroteos que muchas veces tienen lugar tras la incursión de los policías en las favelas. Se ha logrado, también, evitar que las pandillas retomen las áreas de las cuales habían sido expulsadas. Al parecer las UPP tienen apoyo comunitario. Los residentes se sienten más seguros y su relación con la policía ha mejorado.

Sin embargo, no todo es color de rosa. El mismo Lessing señala que se han registrado casos de corrupción y violencia policial entre las UPP; algunos observadores han dicho que las favelas siguen siendo controladas por “niños con fusiles”, pero que ahora traen uniformes. También hay dudas también sobre si la experiencia se pueda replicar en favelas más grandes. Además, tienen razón las voces comunitarias –sigue Lessing– que insisten en que las UPP no pueden sustituir la inversión en educación, los programas antipobreza, y otros que generen oportunidades de empleo.

---

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

**A**l 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. Paralelamente y en lo específico que les concierne, distintas organizaciones de sociedad civil han desarrollado múltiples acciones en este campo con diferentes niveles de incidencia.

Las hay de la más diversa naturaleza.

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

Algunos ejemplos:

*Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro, FADS*<sup>94</sup>, surge en 1996 y es una organización cívica, no partidaria, laica y no lucrativa, cuyo fin es apoyar la consolidación del estado de derecho en Guatemala, crear conciencia de solidaridad y promover la participación ciudadana para respaldar la aplicación de la ley.

*Fundación Alex Blumberg por la vida de nuestros hijos*<sup>95</sup>, creada en Argentina por el padre de la víctima de un crimen atroz. Ha tenido mucha influencia en la presión por políticas de mano dura en ese país.

*México Unido Contra la Delincuencia A. C.* nació el 11 de noviembre del 1997, como resultado de la convocatoria de la Sra. Josefina Ricaño a un grupo de ciudadanos mexicanos, tras el

secuestro y asesinato de su hijo Raúl<sup>96</sup>. Es ahora una plataforma estable e influyente en los debates mexicanos sobre el tema.

*México S.O.S.* es una organización de la sociedad civil que nació en noviembre del 2008 liderada por el empresario Alejandro Martí, después del secuestro y asesinato de su hijo Fernando. Se propone luchar de manera activa por un sistema de legalidad que garantice “nuestro derecho a vivir con seguridad”<sup>97</sup>.

**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 raíz 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; así como 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 Argentina que cuenta con una área especializada llamada Violencia institucional y seguridad ciudadana<sup>98</sup> que se ocupa de denuncias de graves violaciones a los derechos humanos ocasionadas por el accionar violento de las fuerzas de seguridad, del control del uso de la fuerza, y del seguimiento de la situación de los presos en todo el país. Desde el 2009 promueven un acuerdo para la seguridad democrática, con el objetivo de sentar los principios básicos para la construcción de una política de Estado en materia de seguridad que dé respuesta a las legítimas demandas de la sociedad respecto de este tema sobre una base democrática y ajustada a criterios profesionales<sup>99</sup>.

*Fundación Myrna Mack*, creada en 1993, realiza estudios y elabora propuestas orientadas a impulsar la lucha contra la impunidad, la construcción del Estado de Derecho en Guatemala y la con-

solidación de la paz y la democracia. Una de sus principales líneas de trabajo 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, CIPRODEH*<sup>101</sup> 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”, A.C.*<sup>102</sup>, fundado en 1988 por la Compañía de Jesús en México con el objetivo de defender, promover e incidir en la vigencia y en el respeto de los derechos humanos. Tiene un área especializada en el seguimiento del tema de seguridad ciudadana.

*Instituto de Defensa Legal* del Perú<sup>103</sup>, que realiza un trabajo especializado en seguridad ciudadana desde hace varios años con investigación, incidencia en políticas públicas, programas piloto, etcétera.

*Red de Apoyo*<sup>104</sup> en Venezuela es una Asociación Civil, cuyo objetivo es promover y defender los derechos humanos en Venezuela, especialmente el derecho a la vida, a la libertad personal, a 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 de manera relativamente importante. Lo que han aportado a ese nivel los Estados y las instituciones del sector seguridad no es significativo, a diferencia de los esfuerzos realizados por diversas ONG, sea dedicadas exclusivamente a la investigación y que incorporan esta línea como uno de sus temas sea en organizaciones preocupadas de manera más amplia y que incorporan la investigación como una línea de intervención importante.

Dos ejemplos:

*Programa Seguridad y Ciudadanía se instala en FLACSO-Chile*<sup>105</sup>. Se creó en año 2005 con el fin de abordar la inseguridad y la criminalidad. Sus objetivos son realizar investigaciones nacionales y comparadas que traten las problemáticas fundamentales relacionadas con la violencia y la criminalidad; influir en la agenda pública poniendo énfasis en los temas de preocupación del programa; asesorar a instituciones públicas, nacionales e internacionales en el diseño, monitoreo y sistematización de políticas, programas, planes e iniciativas de seguridad<sup>106</sup>.

*Instituto de Opinión Pública (IUDOP)*<sup>107</sup> de El Salvador. Es un centro de investigaciones que busca dar un 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 están los temas de jóvenes, violencia y pandillas.

#### **D. Organizaciones especializadas en el campo de la seguridad.**

En su mayoría son más recientes, pero existen de manera importante en América Latina. Surgieron como consecuencia del crecimiento del problema la seguridad y lo abordan de manera integral, con líneas de investigación en políticas públicas, fiscalización y experiencias de intervención piloto en ámbitos locales o en temas específicos.

Destaca Brasil allí donde está la organización pionera en América Latina el *Núcleo de Estudios de la Violencia*<sup>108</sup> de la Universidad de Sao Paulo. Fue creado durante la transición democrática en 1987 y su preocupación fundamental es 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 en Brasil se encuentra la que podríamos considerar la más importante: *Viva Río*<sup>109</sup> una organización no gubernamental fundada en diciembre de 1993, con sede en Río de Janeiro, que realiza trabajo de campo, investigación y formulación de

políticas públicas con el objetivo de promover la cultura de paz y el desarrollo social.

En Brasil hay muchas otras organizaciones igualmente importantes. Sólo a modo de ejemplo se puede mencionar *Sou da Paz*<sup>110</sup>, que busca influenciar la actuación del poder público y de la sociedad en general frente a la violencia para lo cual implementa proyectos en las regiones más afectadas por la violencia, asesora gobiernos en la elaboración e implementación de políticas de seguridad y moviliza a la sociedad sobre el tema.

También está el *CESeC*<sup>111</sup>, – *Centro de Estudos de Segurança e Cidadania*, creado en el 2000 en la Universidade Candido Mendes realiza investigaciones aplicadas, monitorea proyectos de intervención, lleva a cabo 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)*<sup>112</sup> depende del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y fue creado en el 2000. Desarrolla su trabajo a través del diseño de políticas públicas, la investigación, la realización, de actividades de extensión y la docencia.

También en Chile, *Fundación Paz Ciudadana*<sup>113</sup> es 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. Su 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 Argentina está el *Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)*<sup>114</sup> 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,

amente, en la construcción de sistemas de seguridad eficientes, ágiles y respetuosos de la dignidad humana, así como de servicios de inteligencia que funcionen de forma transparente.

En México destaca *Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC - INSYDE*<sup>115</sup>, 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 Nuestra*<sup>116</sup>, creada para trabajar temas claves en el desarrollo urbano de Lima, y con una especialización cada vez más notoria en seguridad ciudadana, produciendo conocimiento, elaborando propuestas y promoviendo iniciativas de base.

**E. Organizaciones de ayuda y atención a víctimas.** Se han creado fundamentalmente para proteger a víctimas de la violencia, como en el caso más frecuente de la violencia contra la mujer o para trabajar con personas que hayan tenido algún conflicto con la ley y requieran una atención especial para que no reincidan en el delito.

Mencionemos, de nuevo a la *Asociación Grupo Ceiba*<sup>117</sup> en Guatemala y *Encuentros- Casa de la Juventud en el Perú*<sup>118</sup>, que trabaja con jóvenes infractores o en riesgo.

**F. Organizaciones de prevención social.** Existen decenas de organizaciones en América Latina, muchas veces promovidas por sectores eclesíásticos y en otros casos por organizaciones no gubernamentales, que desarrollan iniciativas dirigidas a 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 cuyo eje común es 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 Bogotá<sup>119</sup> (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 ya existen iniciativas diversas de coordinación, plataformas o redes que buscan poner en diálogo y crear sinergias y aprendizaje entre diferentes grupos que trabajen sea en un mismo ámbito geográfica o en una misma temática. Hay experiencias en distintos países, pero también hay un nivel más o menos significativo de coordinación a nivel regional y sub regional.

Menciono por ejemplo a *Comunidade Segura*<sup>120</sup>, un espacio de intercambio de información sobre la seguridad de las comunidades y las personas, promovida por Viva Río. Tiene cobertura internacional, con un foco especial sobre América Latina y el Caribe. Promueve una red de discusión de estos temas entre profesionales de la seguridad, investigadores, periodistas, ONG, movimientos sociales y víctimas de las agresiones.

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 16 organizaciones civiles centroamericanas que buscan entablar un acercamiento político comprensivo a la violencia juvenil relacionada con las pandillas. Las organizaciones que conforman 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 para jóvenes en riesgo o involucrados en pandillas.

A nivel nacional, se conocen tres procesos de coordinación. Uno en Brasil con el *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*<sup>121</sup>, 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 Tem*

*de Seguridad (FOSS)*. También en México hay un proceso de coordinación entre organizaciones de sociedad civil –que se lleva a cabo en el *Centro de Colaboración Cívica-Socios México* para elaborar una agenda legislativa consensuada en temas de seguridad ciudadana.

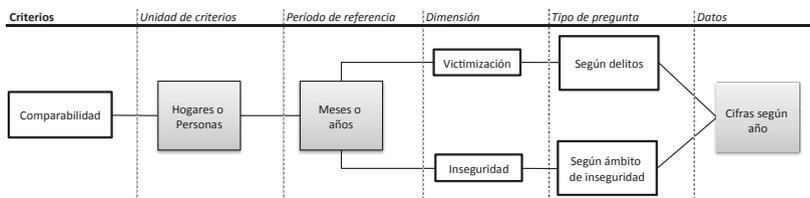
## VIII. DESARROLLO DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO

A lo largo de estos años, una de las limitaciones importantes que ha habido para afrontar el problema de la seguridad de manera adecuada, ha sido por un lado, la dificultad para comprender 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 ha habido algunos avances que merecen ser relevados.

Sobre el estudio del problema ya hay 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 que trabajan estos temas. Hay muchos trabajos que estudian el fenómeno en niveles nacionales y locales, así como numerosos estudios que lo hacen sobre distintos aspectos temáticos<sup>122</sup>. La posibilidad de que esfuerzos de investigación más serios continúen desarrollándose crece, en la medida en que en algunas universidades de América Latina se ha creado maestrías especializadas en el campo de la seguridad.

Menciono dos ejemplos de la región andina. En Colombia, el Programa de Especialización en Administración de la Seguridad otorgada por la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín en convenio con la Universidad Militar de Nueva Granada. Ofrece una amplia formación relacionada con el conocimiento y la gestión integral de la seguridad en todos sus campos de aplicación. En Ecuador, el Diplomado Superior en Seguridad Ciudadana de FLAC SO que tiene la oferta más sistemática y específica en

### Criterios para establecer comparabilidad entre encuestas de victimización



Fuente: Elaboración propia, 2008.

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”<sup>123</sup>.

Hay avances importantes, también, en la construcción de 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 se refiere a un importante número de delitos no denunciados por desconfianza en que las autoridades policiales vayan a hacer algo significativo al respecto.

Sin embargo, en varios países ha habido esfuerzos significantivos por mejorar el registro y procesamiento de la información de las denuncias. Se han establecido mejores niveles de profesionalización de los encargados y construido sistemas más eficientes de auditoría de los resultados.

La mejora en la estadística delictiva ha sido clave para desarrollar, en muchos lugares, mapas de geo-referenciación 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 he señalado antes está a la base del éxito de la experiencia de Belho Horizontes- es la del Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública de la Universidad Federal de Minas Gerais bajo el liderazgo de Claudio Beato<sup>124</sup>.

Aún así las estadísticas delictivas han probado ser insuficientes. Por ello, en los últimos años en América Latina se han desarrollado de manera muy desigual las encuestas de victimización. Se trata de la medición de la ocurrencia de hechos delictivos y sus características en función a las respuestas que la población da al respecto. Las encuestas de victimización tienen siem-

pre cierto nivel de distorsión porque se basan en el decir de una persona, que puede estar condicionado por muchos factores, pero aún así con preguntas estandarizadas 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 convenio suscrito entre la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadística, es considerada la mejor herramienta con que cuentan el conjunto de los actores involucrados en este tema para medir la evolución de la situación y la eficacia de las políticas públicas<sup>126</sup>.

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”<sup>127</sup>.

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 el 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 la Organización Panamericana de la Salud, de la Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia y del Banco Mundial.

Señalan allí:

“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”<sup>128</sup>.

Hay aún 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 sobre que sin herramientas de medición científicas no es posible desarrollar políticas públicas adecuadas; que este es un campo que, como la economía, la salud o la educación los resultados deben poder medirse con objetividad, disminuyendo hasta donde sea posible el peso de la percepciones.

---

## IX. EL APORTE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Conforme el problema de la inseguridad se convirtió en un asunto de la mayor importancia afectando la calidad de vida de las personas y las posibilidades de desarrollo, diversos actores de cooperación internacional empezaron a prestarle atención y a cooperar con gobiernos y la sociedad civil para el desarrollo de iniciativas de fortalecimiento institucional de ministerios y policías, de prevención social y de lucha contra el crimen organizado.

No existe aún una sistematización del aporte de la cooperación internacional en América Latina en este campo, sólo una primera aproximación para Centro América<sup>129</sup>, que nos puede servir como referencia para el resto de la región.

Una primera constatación es que en materia de seguridad la cooperación internacional en Centroamérica llega a montos muy significativos y se puede asumir con bastante certeza que no menos de US\$ 250 millones se canalizan con ese propósito a la región de las distintas fuentes cada año.

Los aportes se estiman en montos bastante menores en relación al problema específico de seguridad ciudadana para México y América del Sur. No así para el combate al narcotráfico. Así en el caso de México, a través del Plan Mérida hay un aporte muy significativo, sobre todo, de Estados Unidos y centrado en el combate al crimen organizado, principalmente, el narcotráfico. El Plan Colombia es una iniciativa similar que viene funcionando por más de una década.

Para el caso de Centro América las fuentes de cooperación se pueden agrupar de la siguiente manera<sup>130</sup>:

1. La cooperación europea, teniendo como líderes a la Comisión Europa, a la cooperación española y a la cooperación alemana.
2. La cooperación norteamericana, a través de la Iniciativa Mérida, la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (CAR SI) y otras fuentes.
3. El BID, a través de préstamos y donaciones en todos los países en diferentes ámbitos relevantes al tema.

4. El Sistema de Naciones Unidas, a través de la acción del PNUD, los programas conjuntos de sus agencias y la acción particular de varias de ellas como la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODOC), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).
5. La cooperación de agencias no gubernamentales.

Como conjunto, la **cooperación europea** se mueve en Centro América en los distintos frentes del problema, con programas de prevención, de fortalecimiento institucional y de lucha contra el crimen organizado internacional. En todas sus intervenciones hay un énfasis muy importante en temas transversales de derechos humanos, fortalecimiento de la democracia e igualdad de género. Sin embargo, en materia de seguridad no parece haber una estrategia conjunta y planificada de intervención entre los distintos actores de la cooperación europea.

El segundo bloque es el de la **cooperación norteamericana** que ha crecido de manera significativa en el marco del complemento centroamericano a la Iniciativa Mérida (dedicado a combatir el crimen organizado en México) y, a partir de 2010, de la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (CARSI). Los programas y proyectos que desarrolla se mueven en un conjunto muy amplio de campos, su empeño en fortalecer instituciones y capacidades, nacionales y regionales para la lucha contra el crimen organizado transnacional es el más importante. Otro componente importante son las iniciativas orientadas a detectar y desbaratar los componentes delictivos de las maras. Sin embargo, de manera creciente, se han venido incorporando y financiando con mayores montos, programas orientados a la prevención de la violencia juvenil y al apoyo a los esfuerzos de policiamiento comunitario.

La cooperación norteamericana, al igual que las otras que se desarrollan en la región en materia de seguridad aparenta tener pocos niveles de coordinación interna y un mínimo conocimiento y coordinación con lo que hacen las instituciones de otros países y las instituciones internacionales.

En el caso del **Sistema de Naciones Unidas** estamos ante un esfuerzo sistemático y de gran magnitud que involucra a todos los países de la región con iniciativas nacionales y regionales, que moviliza una cantidad muy significativa de recursos económicos y humanos. El énfasis de su aproxi-

mación al problema está claramente marcado por el de la prevención de la violencia en sus diferentes ámbitos y modalidades (género, juventud, control de armas) y en el fortalecimiento de instituciones estatales (gobiernos locales, policía, administración de justicia, etcétera), así como reforma de instituciones y cambios normativos (Policía y Justicia), y apoyo en diseños de políticas públicas.

El rol del PNUD es importante tanto por la suma de intervenciones específicas en cada uno de los países como por su trabajo regional. Su rol líder en los programas conjuntos tiene la triple virtud de canalizar importantes recursos adicionales a estos temas, asegurar una coordinación y una complementación de objetivos de agencias del sistema con instituciones gubernamentales y focalizar la intervención en áreas específicas en búsqueda de resultados significativos.

Ahora bien, en el campo de la seguridad, salvo en el caso de los programas conjuntos, en las agencias de Naciones Unidas no parece haber una coordinación suficiente entre agencias en este campo y muchos menos un conocimiento sistemático de lo que hace cada una de ellas.

En lo que concierne al **Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** estamos ante una institución pionera en el trabajo internacional en temas de seguridad y prevención de la violencia. Comprendió tempranamente el vínculo fundamental entre crecimiento económico, desarrollo y problemas de inseguridad y violencia. En el caso de Centroamérica está presente en todos los países con actividades significativas. En América del Sur ha tenido intervenciones similares en Chile, Colombia, Uruguay y otros países.

El BID trabaja sobre todo, pero no exclusivamente con los gobiernos y principalmente, pero tampoco exclusivamente, con préstamos, ya que también tiene esquemas de donaciones y ayuda técnica. Sus ámbitos de acción están vinculados a la planeación de la política pública y en ese contexto al fortalecimiento de los actores que las ponen en práctica, tanto a nivel de gobiernos nacionales como locales. Hay un amplio trabajo también, en el campo de la prevención de la violencia; y muy puntuales en temas de control y rehabilitación.

En el caso de la **cooperación de organizaciones no gubernamentales** destaca por su cobertura en toda la región y por la sistematicidad de su propuesta Open Society Institute. Hay múltiples iniciativas no gubernamentales apoyadas por varias otras agencias, entre ellas la Fundación Tinker, Fundación MacArthur y la Fundación Ford.

Las dificultades para un mayor involucramiento de las organizaciones no gubernamentales de cooperación internacional a estos quehaceres están vinculadas a históricos temores de trabajar con aparatos de seguridad o a la falta de *expertise* en ámbitos vinculados a la violencia no motivada por razones políticas. Sin embargo, el impacto que estos problemas están teniendo en la vida cotidiana de las poblaciones más vulnerables está generando un interés creciente, sobre todo en organizaciones de derechos humanos, de fortalecimiento de la democracia, así como en las de mujeres y jóvenes. Su participación es relevante al vincular a organizaciones de base de la sociedad, al llegar con propuestas modernas a la opinión pública y al fiscalizar las acciones de los gobiernos.

---

## X. REFLEXIONES FINALES

1. **RESPUESTAS MÚLTIPLES:** Como se ha visto, las formas de responder al problema son de la más diversa naturaleza y con características para nada homogéneas o convergentes. Es verdad que ha habido en algunas ocasiones respuestas serias e informadas, pero las más de las veces éstas han sido impulsivas y hasta oportunistas. En algunos casos hemos tenido estrategias integradas, pero en muchos han primado son las acciones aisladas. En la misma línea, podemos reivindicar que en ciertas 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 forma en que afecta a la sociedad y el Estado son diversos los actores involucrados y no siempre actuando de manera coherente 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 sólo en contadas 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 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. **COMPRESIÓN, CONOCIMIENTO Y EXPERIENCIA:** Siendo la seguridad ciudadana todavía un problema con enormes dificultades para ser comprendido a su cabalidad y medido adecuadamente, a la vez hoy hay mucho más conocimiento y experiencia acumulada así como 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 de las que hemos dado cuenta en estas páginas son difíciles de sostener en el tiempo y complicadas de replicar.
6. **LA INTERFERENCIA DE LA POLÍTICA.** Las dinámicas oficialismo oposición, sobre todo, pero no exclusivamente, en contextos polarizados y con poca capacidad de concertación se convierten en un problema enorme para la definición de políticas consistentes y con capacidad de perdurar en el tiempo.
7. **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.
8. **NUEVOS DESAFÍOS:** La creciente presencia del crimen organizado explicando dinámicas locales de inseguridad, añade una nueva complejidad al problema. Cuando el delito adquiere dimensiones más violentas y centralizadas y deja de responder a la acción de individuos aislados se debe revisar los esquemas de enfrentamiento al problema.

---

## BIBLIOGRAFÍA

**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. AL.**

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

**CARUSO, HAYDÉE ET. AL. (ORGANIZADORES)**

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

**CAVALLARO, JAMES LOUIS ET. AL.**

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*. Ciudad Nuestra, Lima.

**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. AL.**

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. AL.**

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*. Río 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 – C ESC.

**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. AL. (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.

---

## ENDNOTES

1 Véase <[http://www.flasco.org/fileadmin/usuarios/documentos/mas\\_documentos/COMUNICADO%20Estudio%20Opinion%20Publica%20Latinoamerica.pdf](http://www.flasco.org/fileadmin/usuarios/documentos/mas_documentos/COMUNICADO%20Estudio%20Opinion%20Publica%20Latinoamerica.pdf)>.

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

3 “Plan ‘Mano Dura’: violencia estatal contra las maras”, revista Envío N° 258, Septiembre del 2003, disponible en <<http://www.envio.org.ni/articulo/1283>>.

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

5 “Panamá aprueba nuevo aumento de penas en medio de violencia”, *La Primerísima*, 29/10/2009, disponible en <<http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/63553>>.

6 Véase <[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)>.

7 “Alan García: ‘Hay ciertos crímenes que deben ser pagados con la vida’”. Diario *El Comercio*, 17/8/2010, disponible en <<http://elcomercio.pe/politica/624308/noticia-alan-garcia-hay-ciertos-crimenes-que-deben-pagados-vida>>.

8 El texto de la norma se puede descargar previo registro en <[http://elsalvadorlex.org/index.php?option=com\\_jdownloads&task=view.download&cid=326&Itemid=64](http://elsalvadorlex.org/index.php?option=com_jdownloads&task=view.download&cid=326&Itemid=64)>.

9 “Ley de Proscripción de Pandillas entra en vigor desde hoy”, *La Prensa Gráfica*, 19/9/2010, disponible en <<http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/judicial/142340-ley-de-proscripcion-de-pandillas-entra-en-vigor-desde-hoy.html>>.

10 “Impunes 91 de cada 100 homicidios por negligencia de cuerpos del Estado”, *El Nacional*, 25/2/2010, disponible en <<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>.

11 “La impunidad en México alcanza al 98,5% de los delitos”, *Mis finanzas en línea*, 8/11/2010, disponible en <<http://www.misfinanzasenlinea.com/noticias/20101108/La-impunidad-en-Mexico-alcanza-al-98-5-por-ciento-de-los-delitos>>.

12 Impunidad por homicidio en Bogotá alcanzó el 71,2%, *EL Espectador*, 22/9/2010, disponible en <<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-225585-impunidad-homicidio-bogota-alcanzo-el-712>>.

13 Gino Costa, *La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen*, Instituto de Defensa Legal, Lima, 2007.

14 Véase Carlos Basombrío Iglesias, “El mito de la ley blanda” revista *idéele* 154, mayo del 2003, disponible en <<http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/154/154%20porcentaje20SEGCIUDADANA.pdf>>.

15 “Representante de la ONU aconseja derogar ‘Ley anti maras’”, *La Tribuna*, 20/4/2010, disponible en <<http://www.latribuna.hn/web2.0/?p=121965>>.

16 Los subrayados son nuestros. El documento completo de la Convención sobre los Derechos del Niño está disponible en <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>>.

17 “Leal afirma que rebajar imputabilidad de menores atenta contra tratados internacionales”, *La Nación*, 13/6/2010, disponible en <<http://www.lanacion.cl/leal-afirma-que-rebajar-imputabilidad-de-menores-atenta-contra-tratados-internacionales/noticias/2010-06-13/130130.html>>.

18 “Afrontar el tema de los jóvenes que delinquen”, editorial de *Clarín*, 19/4/2009, disponible en <<http://edant.clarin.com/diario/2009/04/19/opinion/o-01900972.htm>>.

19 “Movimiento Mundial de la Infancia advierte a Uruguay por justicia juvenil”, *LR21*, 24/11/2010, disponible en <<http://www.larepublica.com.uy/comunidad/432807-movimiento-mundial-de-la-infancia-advierte-a-uruguay-por-justicia-juvenil>>.

20 “Alcalde Moreno pide modificar código de infancia para penalizar a menores”, *El Espectador.com*, 30/8/2010, disponible en <<http://www.elespectador.com/noticias/>>

bogota/articulo-221758-samuel-moreno-pide-modificar-codigo-de-infancia-penalizar-menores>.

21 “Procuraduría, en desacuerdo con aumento de penas a adolescentes”. *Vanguardia.com*, 11/10/2010, disponible en <<http://www.vanguardia.com/actualidad/pais/78560-procuraduria-en-desacuerdo-con-aumento-de-penas-a-adolescentes>>.

22 “El Salvador avala aumento de penas para menores infractores”, *La Prensa Gráfica*, 11/2/2010, disponible en <<http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/92772-el-salvador-avala-aumento-de-penas-para-menores-infractores.html>>.

23 Tomado de Lucía Dammert y Felipe Salazar *¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina*. Flacso- Chile, 2009.

24 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, etcétera) se elevó en 2006 a 2.385.213 personas. La cantidad de personas consideradas como población correccional, 7.420.438 personas, representa 3,2% de la población adulta.

25 Guaracy Mingardi, “Crime organizado e crime comum como o PCC se relaciona com o criminoso de rua”, Ponencia presentada en el Seminario “Crimen común y crimen organizado en ciudades de América Latina: intersecciones y diferencias”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, Estados Unidos, 19/05/2010.

26 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* núm. 208, marzo-abril del 2007.

27 “La cárcel, escuela de delincuentes”. *La Nación*, 15/8/2010, disponible en <[http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1294874&origen=NLInfoGral](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1294874&origen=NLInfoGral)>.

28 Una alternativa difícil de replicar en otros países, dado que el costo por preso es significativamente mayor del que se otorga en los presupuestos públicos para ese fin.

29 “Tragedia carcelaria: modernización indispensable”, *El Mercurio*, 9/12/2010.

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

31 “El desastre carcelario”, *El Universal*, 29/7/2010, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/49216.html>>.

32 “México: Cárceles, una pena para todos”, *El Universal.mx*, 2/9/2010, disponible en <<http://scela.wordpress.com/2010/09/07/mexico-carceles-una-pena-para-todos-catalina-perez-correa/>>.

33 “El Salvador incorpora a militares a lucha anti delincuencia”, *La Prensa Gráfica*, 3/11/2009, disponible en <<http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/70512-funes-enviara-militares-a-zonas-acechadas-por-delincuencia.html>>.

34 “Honduras: Ejército y Policía” / Editorial de *La Tribuna*, 19/4/2010, disponible en <<http://scela.wordpress.com/2010/04/19/honduras-ejercito-y-policia-editorial-de-la-tribuna/>>.

35 Art. 158.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial. La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional. Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico.

36 “Seguridad: otra reforma”, *El Comercio de Quito*, 11/12/2010, disponible en <[http://www4.elcomercio.com/2010-12-11/Noticias/Opinion/Noticia-Principal/EC101211P10EDIT\\_PRINCIPAL.aspx](http://www4.elcomercio.com/2010-12-11/Noticias/Opinion/Noticia-Principal/EC101211P10EDIT_PRINCIPAL.aspx)>.

37 “Preocupa a CIDH que militares participen en tareas de seguridad pública”, revista *Proceso*, 3/12/2010, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/85997>>.

38 “Exterminio De Menores Pobres”, *Diario Hoy Ecuador*, 31/7/1993, disponible en <<http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/exterminio-de-menores-pobres-38510-38510.html>>.

39 Cristina Perdomo y Julio C. Rubio, *Limpiando Humanidad*, NOMADHAS Fundación, Disponible en <<http://www.helenaproducciones.org/terror/tcata4.htm>>.

40 Human Rights Watch, *Lethal Force: Police Violence and Public Security in Rio de Janeiro and São Paulo*, 2009. Disponible en <<http://www.hrw.org/en/node/86987/section/1>>.

41 El jefe policial de Trujillo, en el año de los ajusticiamientos, fue nombrado director general de la Policía del Perú en diciembre del 2010. El caso sigue impune.

42 “El misterio del escuadrón de la muerte”, revista *Poder*, 16/11/2009, disponible en <[http://www.poder360.com/article\\_detail.php?id\\_article=3011](http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=3011)>.

43 “Amnistía Internacional acusó a Guatemala de tolerar ‘limpieza social’”, *Noticias.com.gt*, 15/12/2009, disponible en <<http://noticias.com.gt/nacionales/20091215-amnistia-internacional-acuso-a-guatemala-de-tolerar-limpieza-social.html>>.

44 El Salvador, ¿aparición de grupos de ‘limpieza social’?, *Salvadoreños en el mundo*, 11/2/2010, disponible en <<http://salvadorenosenelmundo.blogspot.com/2010/02/el-salvador-aparicion-de-grupos-de.html>>.

45 *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Comisión Internacional de Derechos Humanos, OEA, 2009, Disponible en <<http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadiii.sp.htm>>.

46 Marcelo Fabián Sain, “La criminalidad común y la criminalidad organizada en la Provincia de Buenos Aires”. 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 del 2010.

47 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”, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, Estados Unidos, 19/5/2010.

48 “Con y sin policías municipales”, *El Universal*, 8/10/2010, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/50163.html>>.

49 Oscuro asesor de inteligencia que cogobernó el Perú con Alberto Fujimori. Hoy ambos están presos por crímenes contra la humanidad y múltiples casos de corrupción.

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

51 “Linchamiento”, *Diario Hoy*, 5/5/2008, disponible en <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/linchamiento-295837-295837.html>>.

52 “País de Linchados”, *Prensa Libre*, 8/12/2009, disponible en <<http://linchamientos.blogspot.com/2009/12/pais-de-linchados.html>>.

53 “Justicia a lo bestia”, *Diario La República*, 20/9/2009, disponible en <<http://www.larepublica.pe/archive/all/domingo/20090920/14/node/219344/todos/1558>>.

54 “Los linchamientos en Bolivia reabren el debate sobre la ‘justicia indígena’”, *Euro Mundo Global*, 7/6/2010, disponible en <<http://www.euromundoglobal.com/noticia/26800/Actualidad/linchamientos-bolivia-reabren-debate-sobre-22justicia-ind porcentajeC3 porcentajeADgena22.html>>.

55 Patricia Arias *Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria*. (FLACSO Chile, 2009).

56 CIDH -Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos* CIDH, 2009. Disponible en <<http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridaddiv.sp.htm>>.

57 Andrés Cabanas, “La privatización de la seguridad en Guatemala. Si Charlton Heston levantara la cabeza...”, revista *Pueblos*, 11/1/2009, disponible en <<http://www.revistapueblos.org/spip.php?article1499>>.

58 Juan Pablo Figuero, *Seguridad privada: El millonario negocio de explotar el miedo*. Informe de a para el Centro de Investigación e Información Periodística CIPER, 12/3/2009. Disponible en <<http://ciperchile.cl/2009/03/12/seguridad-privada-el-millonario-negocio-de-explotar-el-miedo/>>.

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

60 El caso más llamativo es el de El Salvador que tiene una presión tributaria muy baja y todos los esfuerzos de reforma fiscal han fracasado hasta ahora.

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

62 Véase Helen Mack Chang, “Nuevos y viejos desafíos para las Policía Nacional Civil de Guatemala en contextos complejos y cambiantes”, Ponencia presentada en el Seminario “Desafíos para las fuerzas policiales de América Latina: un contexto cambiante y complejo”, Woodrow Wilson Center. Washington D.C. 29/9/2010.

63 Hay sin embargo, preocupación por la politización de la institución por parte del gobierno de Daniel Ortega que incluso la usa para reprimir opositores.

64 María Victoria Llorente “La policía de Colombia: entre el conflicto armado y la seguridad ciudadana”. Ponencia presentada en el Seminario Nuevos y viejos desafíos para las policías latinoamericanas en contextos complejos y cambiantes, Woodrow Wilson Center, Washington DC, Estados Unidos, 29/9/2010. Disponible en <[http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event\\_summary&event\\_id=632402](http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event_summary&event_id=632402)>.

65 En general sobre los cambios en las policías chilenas véase Lucía Dammert, “De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana” y específicamente sobre Carabineros Azún Candina “Carabineros de Chile: una mirada histórica su identidad institucional”; ambos en Lucía Dammert y John Bailey (coordinadores) *Seguridad y Reforma Policial en las Américas Siglos XXI* Editores. Argentina, 2005.

66 Véanse Gino Costa y Carlos Basombrió, *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior*. IEP, Lima 2005.

67 Para el caso de Río de Janeiro, véase Jacqueline Muniz, “Territorialidades y Gobernabilidades en confronto en la seguridad pública en Rio de Janeiro. Desafíos y Rumbos”. Ponencia presentada en el Seminario “Nuevos y viejos desafíos para las policías latinoamericanas en contextos complejos y cambiantes”, Woodrow Wilson Center, Washington DC, Estados Unidos, 29/9/2010. Disponible en <[http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event\\_summary&event\\_id=632402](http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event_summary&event_id=632402)>.

68 Véase por ejemplo Ernesto López Portillo, “México: Refundación constitucional de la seguridad”, *El Universal*, 28/11/2010, disponible en <<http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/50788.html>>.

69 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.

70 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, 29 de septiembre del 2010 <[http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event\\_summary&event\\_id=632402](http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event_summary&event_id=632402)>.

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

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

73 Co-organizado por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center y la Coalición para la Prevención de la Violencia Washington D.C. 27/10/2009.

74 Marco Castillo “Políticas de prevención de la violencia juvenil en América Latina: experiencias, límites y desafíos en el contexto de Guatemala”. Ponencia presentada 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., 27/10/2009.

75 Véase “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.

76 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)*”.

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

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

- 79 Véase <[www.cnsp.gob.sv](http://www.cnsp.gob.sv)>.
- 80 Véase texto completo de la ley en <[www.mininter.gob.pe/admin/archivos/.../13122009190302\\_ley\\_n\\_27933.doc](http://www.mininter.gob.pe/admin/archivos/.../13122009190302_ley_n_27933.doc)>.
- 81 Fernando Martínez Mercado “Políticas de prevención de la violencia juvenil en Chile. Experiencias, avances, límites y desafíos”. Ponencia presentada 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. 27/10/2009.
- 82 Rebeca Pérez “Políticas de prevención de la violencia juvenil en América Latina: experiencias, avances, límites y desafíos – el caso de Brasil”. Ponencia presentada 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. 27/10/2009.
- 83 Quizás se pueda considerar a Nicaragua como una excepción a la regla, aún cuando no se trata de una experiencia de recuperación de la seguridad, sino una realidad en la que esta no se ha deteriorado significativamente.
- 84 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 presentada en el Seminario: Estrategias municipales de prevención del delito en América Latina, Woodrow Wilson Center, Washington D.C., 10/12/2009.
- 85 Gino Costa *La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen*, Instituto de Defensa Legal, Lima 2007, hace un interesante recuento de la experiencia de Bogotá y la pone en perspectiva comparada con otras formas de enfrentar el problema.
- 86 Ver por ejemplo El Poder de Berna en Medellín, *El Tiempo* 27/5/2005, disponible en <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1679508>>.
- 87 En el Censo de 2007 contaba con 121.908 habitantes, la mayoría mujeres (54%) y jóvenes menores de 30 años (49%).
- 88 La información de este acápite viene del Informe de Desarrollo Humano de Centro América, PNUD 2009.

89 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.

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

91 La información sobre la experiencia de Belho Horizonte se ha tomado de Renato Sergio de Lima “Gobiernos locales y seguridad pública en Brasil: cuestiones para el debate”. Ponencia presentada en el Seminario “Experiencias Municipales de Prevención del Delito” organizado por el Woodrow Wilson Center, Washington D.C., 10/12/2009.

92 Véase también <<http://habitat.aq.upm.es/dubai/06/bp1259.html>>.

93 “Ciudad de Dios: ¿Un ejemplo para México?”, Nexos en línea, 3/11/2010, disponible en <<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1197804>>.

94 Véase <<http://articuloafads.blogspot.com/>>.

95 Véase <<http://fundacionblumberg.com/>>.

96 Véase <<http://www.mucd.org.mx/>>.

97 Véase <[www.mexicosos.com](http://www.mexicosos.com)>.

98 Véase <<http://www.cels.org.ar/agendatematica/?ids=12&lang=>>.

99 Véase más <<http://www.cels.org.ar/documentos/?info=detalleDoc&ids=3&lang=es&ss=&idc=1223>>.

100 Véase <<http://www.myrnamack.org.gt/>>.

101 Véase <<http://www.ciprodeh.org.hn/index.htm>>.

102 Véase <[http://centroprodh.org.mx/2008/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://centroprodh.org.mx/2008/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1)>.

103 Véase <<http://www.seguridadidl.org.pe/>>.

104 Véase <<http://www.redapoyo.org.ve/>>.

105 Véase <[http://www.flacso.cl/programas\\_descripcion.php?programa\\_id=5](http://www.flacso.cl/programas_descripcion.php?programa_id=5)>.

106 Por decisiones institucionales difíciles de entender el área de seguridad ciudadana, la más grande y reconocida de FLACSO Chile ha dejado de funcionar desde el 2011.

107 Véase <<http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/principal.htm>>.

108 Véase <<http://www.nevusp.org/portugues/>>.

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

110 Véase <<http://www.soudapaz.org/>>.

111 Véase <<http://www.ucamcesec.com.br/>>.

112 Véase <<http://www.cesc.uchile.cl/>>.

113 Véase <<http://www.pazciudadana.cl/>>.

114 Véase <<http://www.ilsed.org/>>.

115 Véase <<http://www.insyde.org.mx/aboutus.asp>>.

116 Véase <<http://www.ciudadnuestra.org/>>.

117 Véase <[http://www.grupoceiba.org/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=1](http://www.grupoceiba.org/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1)>.

118 Véase <<http://www.encuentroscj.org/>>.

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

120 Véase <<http://www.comunidadessegura.org/>>.

121 Véase <<http://www2.forumseguranca.org.br/>>.

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

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

124 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. Véase <<http://www.wilsoncenter.org/events/docs/Beato.pdf>>.

125 Tomado de ¿Políticas de seguridad a ciegas? Lucia Dammert et ál. *Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*, FLACSO Chile, 2008.

126 Ver <[http://www.seguridadpublica.gov.cl/enusc\\_2009.html](http://www.seguridadpublica.gov.cl/enusc_2009.html)>.

127 Ver síntesis presentación de metodología y síntesis de resultados de la encuesta del 2010 <[http://camara.ccb.org.co/documentos/7394\\_encuestadepercepcionoctubre2010.pdf](http://camara.ccb.org.co/documentos/7394_encuestadepercepcionoctubre2010.pdf)>.

128 Véase <[http://www.cisalva.univalle.edu.co/publicaciones/documentos/Guia\\_Metodologica.pdf](http://www.cisalva.univalle.edu.co/publicaciones/documentos/Guia_Metodologica.pdf)>.

129 Se ha realizado un Mapeo de institucionalidad pública, instituciones no gubernamentales y cooperación internacional en temas de seguridad y prevención de la violencia en América Central a iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Washington Office on Latin America (WOLA). Pronto ser a traducida la inglés y difundido por vía electrónica. El autor de este trabajo coordinó el equipo de consultores a cargo de este trabajo.

130 Las informaciones y reflexiones que siguen han sido tomadas del Mapeo mencionado en la nota anterior.