

An aerial photograph of a city, likely Bogotá, Colombia, serves as the background. A white, stylized map of the Americas is overlaid on the image, appearing as if it's a cutout or a shadow cast over the city. The map shows the outlines of North and South America. In the top right corner, there is a small blue square.

# La Seguridad Pública en las Américas: Retos y Oportunidades



Secretaría General  
Organización de los Estados Americanos



La Seguridad Pública en las Américas : retos y oportunidades.

p. 90; cm. (OEA documentos oficiales) (OAS Official Records Series)

ISBN 978-0-8270-5227-7

1. Security, International. 2. National security--America. 3. Internal security--America. I. Series. II. Series: OAS Official Records Series.

OEA/ Ser.D/ XXV.2

Segunda edición, diciembre de 2008

Diseño portada y diagramación: Claudio Doñas J.

Secretaría General

Organización de los Estados Americanos

17th Street and Constitution Avenue, N.W.

Washington, DC, 20006

EE.UU.

Copyright © 2008. Todos los derechos reservados.

**La Seguridad Pública en las Américas:  
Retos y Oportunidades.**

## Reconocimientos

Este estudio fue realizado por el Departamento de Seguridad Pública de la OEA, bajo la supervisión de su Director, Christopher Hernández-Roy y con la coordinación y gestión de Julio Rosenblatt, Jefe de la Sección de Políticas Públicas de Seguridad.

El estudio fue técnicamente dirigido por la consultora Lucía Dammert, y fue posible gracias al trabajo de investigación realizado por los siguientes consultores: Erik Alda, David Álvarez, Fernando Cafferata, Armando Carballido, Daniel Pontón, Felipe Salazar y Liza Zuñiga. Contó con el apoyo de Ana María Díaz, Alison August Treppel, y Sheridon Hill, funcionarios del Departamento de Seguridad Pública.

Este informe fue realizado con el apoyo financiero del Gobierno de Canadá a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional así como de la Agencia para el Desarrollo Internacional.

## Índice

<b>Prólogo</b>	7
<b>Capítulo 1:</b> <i>Un Acercamiento a la Situación de la Seguridad Pública en las Américas</i>	11
<b>Capítulo 2:</b> <i>Panorama institucional de la seguridad</i>	33
<b>Capítulo 3:</b> <i>La seguridad, base para la gobernabilidad democrática y el desarrollo</i>	45
<b>Capítulo 4:</b> <i>La prevención de la inseguridad</i>	55
<b>Capítulo 5:</b> <i>Principios de las políticas públicas de seguridad</i>	63
<b>Capítulo 6:</b> <i>Un camino de soluciones</i>	73
<b>Anexo I</b>	83

### Gráficos:

Gráfico 1: Decomisos Globales de Drogas (excluyendo el cannabis) 2005-2006	13
Gráfico 2: Incautaciones de Cocaína el Continente Americano	13
Gráfico 3: Incautaciones de cannabis en el Continente Americano	14
Gráfico 4: Producción Global de cocaína por región 1990-2007	15
Gráfico 5: Víctimas de un acto de delincuencia en las Américas durante los últimos doce meses (2004-2006)	27
Gráfico 6: ¿Vivir en su país es cada día más seguro, igual de seguro o muy inseguro? América Latina, 2007	28
Gráfico 7: ¿Siente temo a ser víctimas de delito con violencia todo o casi todo el tiempo?	29
Gráfico 8: Nivel de confianza hacia la comunidad según experiencia de victimización en América Latina, 2006	29
Gráfico 9: Nivel de confianza en instituciones policiales y sistema judicial en América Latina (2003-2006)	31

### Tablas:

Tabla 1: Tasa de homicidios en países de las Américas 2000-2006	18
Tabla 2: Homicidios en el Caribe	19
Tabla 3: Porcentaje de homicidios de jóvenes respecto del total de homicidios	20
Tabla 4 Armas de fuego y homicidios	21
Tabla 5: Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años actualmente o anteriormente unidad que sufren o han sufrido alguna vez violencia física, sexual o emocional por parte de una pareja	22
Tabla 6: Delitos sexuales en el Caribe	23
Tabla 7: Tasa de delitos contra la propiedad 2000-2006 (cada 100.000 habitantes)	25

Tabla 8: Delitos contra la propiedad en el Caribe _____	26
Tabla 9: Causas judiciales ingresadas sobre las pendientes de resolución, 2005 _____	30
Tabla 10: Sistemas de registro de denuncias en América Latina _____	36
Tabla 11: Casos de encuestas de victimización e inseguridad aplicadas en América Latina _____	38
Tabla 12: Crecimiento promedio de la industria de la seguridad privada, por región 2002-2003 (valores de mercado) _____	42

## Prólogo

Con motivo de la celebración de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública convocada por el Consejo Permanente de la OEA, el presente informe compendia el nivel actual de comprensión de la lucha contra las amenazas a la seguridad de los ciudadanos, basado en las aportaciones de diferentes actores académicos, políticos y sociales que contribuyeron a identificar los orígenes más importantes del problema, sus expresiones más acusadas y los retos más urgentes que representan para la región, así como las oportunidades que se abren a nuestros gobiernos y países para avanzar en su enfrentamiento y solución.

La situación relativa a la seguridad pública constituye hoy la principal amenaza para la estabilidad, el fortalecimiento democrático y las posibilidades de desarrollo de nuestra región. La violencia y la inseguridad en general afectan al conjunto de nuestra sociedad y deterioran severamente la calidad de vida de nuestros ciudadanos, quienes se sienten atemorizados, acosados y vulnerables ante la amenaza permanente de victimización. Se trata de una situación que, en el caso de los jóvenes, y particularmente de los jóvenes de los estratos más vulnerables de nuestras sociedades, alcanza la forma y la dimensión de un exterminio sistemático. Los homicidios en nuestra región duplican el promedio mundial, llegando en algunas zonas a quintuplicarlo. Algunos de nuestros países en América Latina y el Caribe ostentan las más altas tasas de homicidio del mundo. No obstante que en la región sólo habita el 8% de la población mundial, se materializa el 42% de todos los homicidios por arma de fuego y el 66% de todos los secuestros del planeta.

Además de la violencia interpersonal y los delitos comunes, la mayoría de nuestros países enfrenta también el crimen organizado, vinculado con el tráfico de drogas, de armas y la trata de personas. Es más, la mayor parte de la violencia que se está ejerciendo contra las personas, y específicamente los homicidios que se cometen, están relacionados con este tráfico y consumo de drogas, y en general, con la acción del crimen organizado.

Se trata de un problema que no sólo atenta contra la seguridad, la salud, la integridad física y la vida de cientos de miles de nuestros conciudadanos, sino que se extiende hasta afectar directamente a los fundamentos del desarrollo económico, y a la integridad misma del Estado y de las instituciones democráticas de nuestra región.

Asumir el marco de un tratamiento integrado y comprensivo a las desafíos de seguridad, amparado bajo los principios y prioridades establecidos en la Declaración sobre Seguridad en las Américas adoptados en la Ciudad de México en octubre de 2003, permitió que en el año 2005, a pocos meses de llegar a la OEA, propusiera y los Estados miembros aceptaran, la creación de la Secretaría de Seguridad Multidimensional, para abordar los asuntos relacionados con la seguridad pública y para asistir a los Estados miembros en sus esfuerzos colectivos para reducir la producción, tráfico y el uso y abuso de drogas, así como prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, temas que ya se posicionaban como prioridades para la OEA, pero se abordaban de modo aislado e individual.

Ante la evidencia de la magnitud del problema, en septiembre de 2007 hice un llamado a la Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la OEA, para representarle su importancia y gravitación y considerar la necesidad de arbitrar las medidas necesarias para encararlo y superarlo. Explícitamente señalé en esa oportunidad que enfrentar el aumento de la violencia y la criminalidad era el desafío de los gobiernos de las Américas, los cuales tenían la



obligación de hacerlo con políticas públicas adecuadas, eficientes y coordinadas entre todos los países porque todos, sin excepción, estaban sufriendo o comenzando a sufrir sus consecuencias.

El Consejo Permanente de la OEA respondió a esta solicitud convocando a esta reunión y constituyendo a este nuevo foro interamericano en el referente técnico y político para el Hemisferio sobre la totalidad de los temas concernientes a la seguridad pública, para coordinar las acciones en los campos de las políticas públicas, la información, la comunicación, la tecnología, la capacitación, y en todos aquellos que sean necesarios para alcanzar el éxito en la tarea de combatir colectivamente el crimen y la violencia en nuestra región.

El presente Informe se pone a consideración de los Ministros responsables por la seguridad pública de las Américas como una contribución de la Secretaría General a las deliberaciones de esta primera reunión de ministros, de la que no sólo nuestros gobiernos, sino los pueblos de nuestra región esperan importantes conclusiones. Si ello ocurre, podremos contar con un instrumento necesario para avanzar decisivamente en la superación de la crisis que ahora nos aqueja y, por esa vía, contribuir a procurar la seguridad, la tranquilidad y el bienestar que todos los ciudadanos de las Américas necesitan y merecen.

**José Miguel Insulza**  
*Secretario General de la OEA*





## CAPITULO 1.

**> Un acercamiento a la situación de la Seguridad Pública en las Américas**

## Capítulo 1. Un acercamiento a la situación de la Seguridad Pública en las Américas

La concentración de gran parte de la humanidad en conglomerados urbanos, la libertad de pensamiento, de actuación y de movimiento de la que gozan la mayoría de las personas, el acceso a la información mediante diversos medios de comunicación y la multiplicidad de bienes y servicios a los que la población puede potencialmente aspirar, son rasgos estructurales y en gran medida positivos de la vida moderna.

Estas realidades emergentes, sin embargo, también traen consigo nuevos y complejos problemas, como la violencia y la criminalidad. La inseguridad ciudadana no sólo es una de las amenazas centrales de la convivencia civilizada y pacífica, sino también un desafío para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho.

La criminalidad también ha utilizado las herramientas de la vida moderna, incrementando el uso de la tecnología, mejorando su capacidad de organización y, en muchos casos, aumentando el nivel de violencia utilizada para la comisión de los delitos.

El hemisferio occidental tiene la segunda tasa más alta de homicidios del mundo y, si se descuentan las muertes vinculadas a conflictos políticos, es posible que ocupe un lamentable primer lugar. Un número importante de ciudades grandes de la región tiene tasas de homicidios que oscilan entre 40 y 120 por cada 100,000 habitantes, mientras que diversas fuentes ubican el promedio latinoamericano entre 20 y 30, el más alto del mundo.<sup>1</sup>

La región, además, no sólo sufre la extrema violencia debida a los homicidios, provocados en su gran mayoría por otras actividades criminales y principalmente por el tráfico de drogas, sino también muchos otros hechos delictivos cotidianos y comunes tales como los robos con violencia, los secuestros, los abusos sexuales, el pandillaje juvenil criminal o la violencia en el hogar.

Este problema requiere un esfuerzo máximo para desarrollar respuestas urgentes y eficaces, que sean a la vez consistentes con los grandes avances de la democracia y respeto a los derechos humanos, de los que los países de la región han gozado en las últimas décadas. La Organización de los Estados Americanos ha asumido este desafío y comparte la convicción de que es imprescindible consolidar una coalición formada por fuerzas gubernamentales, instituciones multilaterales y la sociedad civil que pueda enfrentar exitosamente este flagelo.

El estudio de la violencia y la delincuencia en las Américas es una tarea compleja, debido principalmente a la presencia de múltiples contextos de victimización e inseguridad.<sup>2</sup> Los mismos varían tanto en su magnitud como en la forma en que se presentan en cada subregión, país e incluso en cada una de las ciudades. Es importante, por ello, tener en cuenta por lo menos las claras diferencias que se manifiestan entre América Latina y el Caribe y América del Norte (específicamente Estados Unidos y Canadá). A pesar de esas diferencias, sin embargo, existen fuertes conexiones de violencia y criminalidad entre las subregiones. El mejor ejemplo de ello es

<sup>1</sup> El fenómeno que nos ocupa es esencialmente urbano. Hay manifestaciones delictivas en zonas rurales (en Colombia, por ejemplo), pero sus características e intensidad difieren sustantivamente de las que tienen lugar en las ciudades. A lo largo de este documento, la referencia a tasas se considera por cada 100 mil habitantes.

<sup>2</sup> La victimización es resultado de una conducta antisocial contra un grupo o persona. En este caso, se hace referencia a la victimización criminal, la cual se experimenta cuando se es ofendido (víctima) de un delito.

el tráfico de drogas ilícitas y delitos conexos. Otra expresión del mismo fenómeno fueron los sucesos del 11 de septiembre de 2001, que mostraron la necesidad de actualizar las estructuras de seguridad vinculadas con el tránsito de personas y bienes.

El presente informe hace referencia al fenómeno de la delincuencia urbana y la respuesta que al mismo da el Estado. Esto no implica minimizar o invisibilizar otros problemas de violencia que ocurren en las zonas rurales de la región, así como tampoco los delitos económicos llamados de “cuello blanco”, cuyo impacto es de especial relevancia en la mayoría de los países.

### La delincuencia organizada

La mayoría de los países enfrenta un fenómeno de profundo impacto: el crimen organizado vinculado principalmente al tráfico de drogas, al lavado de activos, al tráfico de armas, a la trata de personas, y a los secuestros, entre otros delitos. Su importancia y gravedad es tal que, en algunos países de la región, se han desarrollado zonas consideradas “reductos de impunidad”, en los que la presencia del Estado está siendo reemplazada por el poder y la influencia de estos grupos criminales.

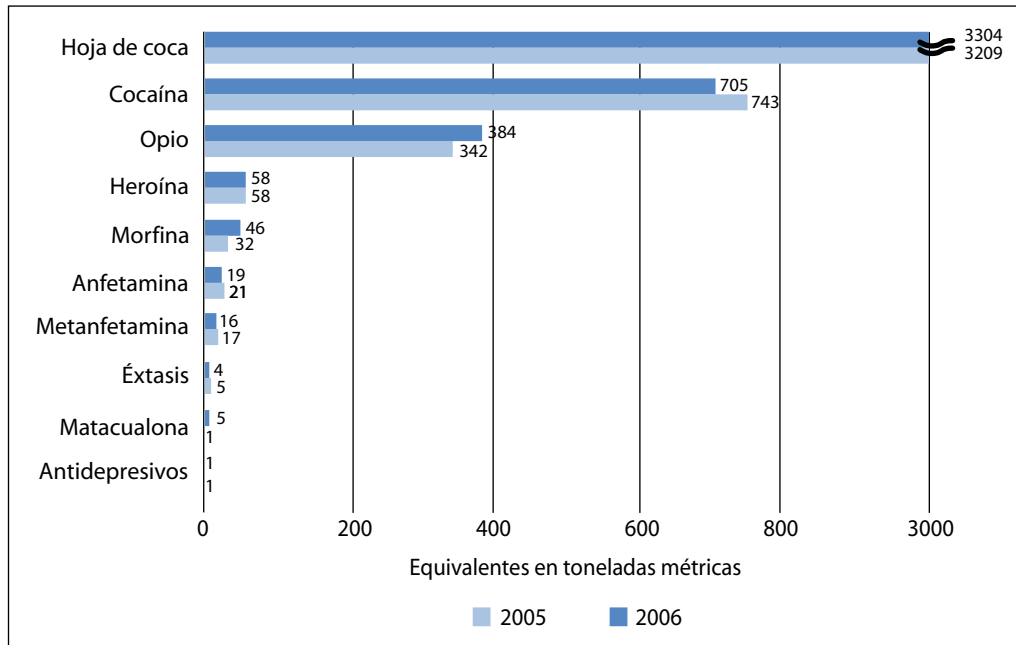
Este grave problema no es nuevo. En los años 90 se desarrolló en Colombia en gran escala el enfrentamiento entre el Estado y los carteles de la droga. En la actualidad, el fenómeno se presenta con dimensiones similares en Guatemala y México. El tráfico de armas y la trata de personas han aumentado y se han establecido verdaderas “industrias” del crimen con redes en diversos países. La continua expansión de la delincuencia organizada transnacional incide también en otras formas de violencia, en la calidad de vida de los ciudadanos, en los procesos de privatización de la seguridad, en la militarización de la policía y en la corrupción que ella genera. También tiene un impacto en los diferentes sectores de las economías de los países afectados, como por ejemplo en el turismo, que es la principal fuente de ingreso para muchos países, especialmente en el Caribe.

El aumento en el consumo de drogas, la fácil adquisición de armas de fuego, el uso de sistemas modernos de comunicación y bancarios con fines delictivos, la presencia de fronteras porosas, la debilidad del sistema de justicia criminal, los altos niveles de corrupción constituyen algunos de los posibles factores que explican una mayor presencia del crimen organizado en la región.<sup>3</sup>

El narcotráfico golpea fuertemente al hemisferio, y se transforma en el principal motor que está detrás de la violencia y la criminalidad. En el Gráfico 1 se puede observar el volumen de decomisos de hoja de coca y de cocaína, así como de otras sustancias psicotrópicas. El gráfico muestra como a nivel global, la hoja de coca y la cocaína, producidas principalmente en la región Andina, ocupan el primer lugar en materia de decomisos (el análisis no incluye a la marihuana). Las incautaciones de cocaína y cannabis en las Américas se presentan en los Gráficos 2 y 3.

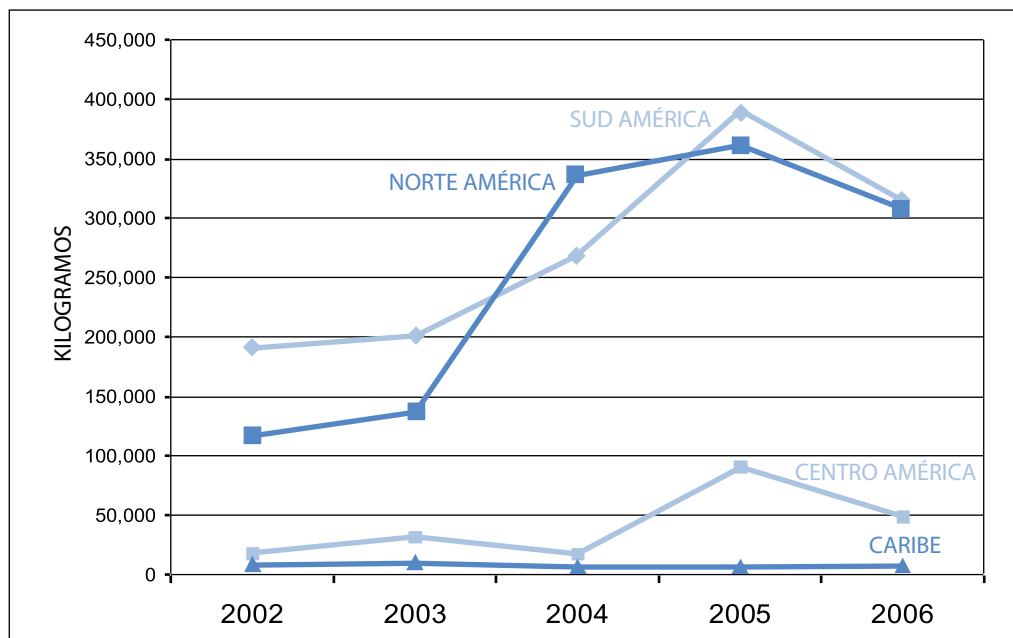
3 Manrique, L. *Un poder paralelo: el crimen organizado en América Latina*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégico [www.realinstitutoelcano.org/analisis/1017.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1017.asp)

**Gráfico 1: Decomisos Globales de Drogas (excluyendo el cannabis) 2005-2006**



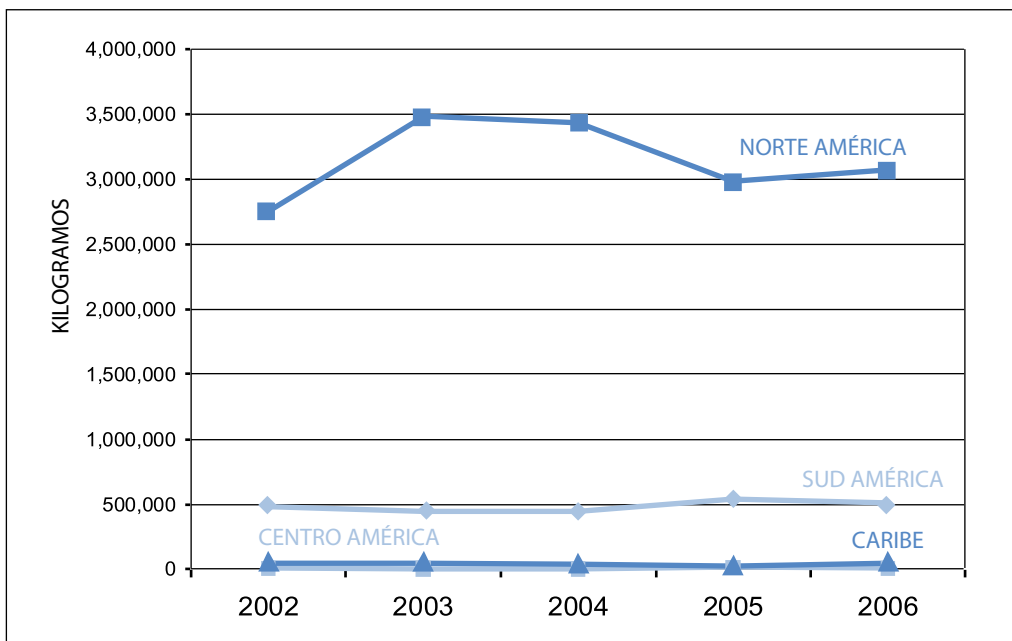
Fuente: World Drug Report, 2008, ONUDD

**Gráfico 2: Incautaciones de Cocaína en el Continente Americano**



Fuente: Mecanismo de Evaluación Multilateral, 4a Ronda de evaluación, Comisión Interamericana Contra para el Control del Abuso de Drogas, Secretaría General de la OEA, Mayo 2008.

**Gráfico 3: Incautaciones de Cannabis en el Continente Americano**

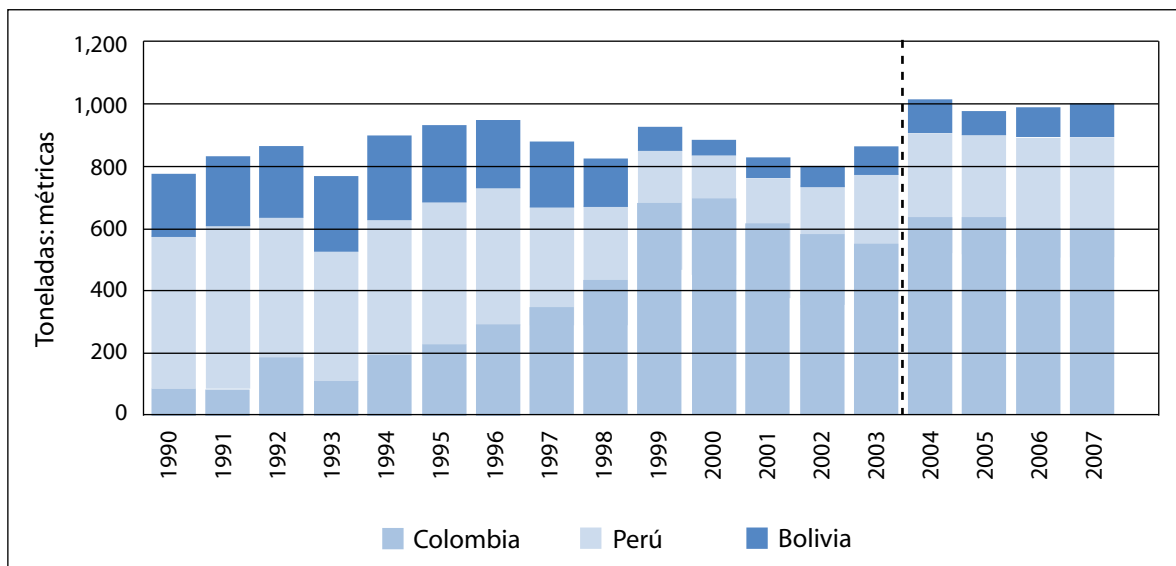


Fuente: Mecanismo de Evaluación Multilateral, 4a Ronda de evaluación, Comisión Interamericana Contra para el Control del Abuso de Drogas, Secretaría General de la OEA, Mayo 2008.

Según la Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito (ONUDD), el “mercado de cocaína está concentrado en las Américas, pero se está incrementando su distribución y consumo en Europa Occidental y en África Occidental”.<sup>4</sup> Según muestra el Gráfico 4, a pesar de que las hectáreas cultivadas de hoja de coca son menores que en 1990, al haber aumentado la calidad y la productividad, el volumen de producción de cocaína es mayor.

<sup>4</sup> World Drug Report 2008, Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito.

**Gráfico 4: Producción Global de Cocaína por Región 1990-2007**



Fuente: World Drug Report, 2008, ONUDD

Nota: La producción estimada de cocaína para 2004 y años posteriores, no es comparable con los años anteriores

El monto de las ganancias que la delincuencia organizada ha obtenido explica la amenaza que, para los gobiernos, representa esta forma delictual. Una gran parte del cultivo, procesamiento y tráfico de drogas ilícitas que se practica en el mundo se concentra en la subregión andina. En esta región geográfica - en particular en Bolivia, Colombia y Perú - se concentra aproximadamente el 90% de la producción mundial total de hoja de coca y cocaína; en Colombia y México, además, se producen volúmenes importantes de heroína.<sup>5</sup> Cada año se producen cerca de 900 toneladas de cocaína, las cuales tienen, según un informe de 2005 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, un valor de mercado de US\$60 mil millones. Según el mismo informe, en términos generales el tráfico de drogas genera ingresos por aproximadamente US\$320 mil millones al año, una cifra superior al PIB de la mayoría de los países de nuestra región.<sup>6</sup> En virtud de los grandes ingresos que genera, la delincuencia organizada desempeña un papel importante en la corrupción de personas e instituciones.

El narcotráfico es claramente un problema transnacional que involucra múltiples actividades y actores que están vinculados a la producción, comercialización y consumo de droga, pero que además es el factor detonante para la realización de actividades vinculadas al crimen organizado. La producción y la comercialización de la droga, por otra parte, degeneran en problemas de consumo local, que involucra narcomenudeo o micro tráfico, y quienes llevan acabo esta actividad con frecuencia reciben pagos en especie para la venta a nivel local.

5 Tickner, Arlene B., *Latin America and the Caribbean: Domestic and Transnational Insecurity*, International Peace Academy Working Paper Series, IPA, February, 2007, p. 4.  
6 *World Drug Report*, 2005, Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito.



El resultado es una importante y trágica secuela de efectos derivados, como el vínculo con las pandillas delictivas, la prostitución, el tráfico ilegal de armas y otros tipos de hechos criminales.

De acuerdo con el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), se ha detectado en el año 2008, y a pesar de los avances en la materia, que solamente 25 de los 34 Estados Miembros de la OEA disponen de observatorios u oficinas especializadas para recopilar y analizar información sobre el tema. Existen serias dificultades en la recolección y el manejo de información tanto en el ámbito de la oferta como de la demanda de drogas. En ese reporte, 19 países manifiestan que no tienen presupuesto apropiado para la divulgación de información sobre drogas. A pesar de lo crítico del tema, se puede observar que aún muchos países están en una posición muy débil para poder enfrentarlo inteligentemente.<sup>7</sup>

El tráfico de drogas no es la única actividad delictiva que ha prosperado. De acuerdo con la Oficina Federal de Investigaciones de los Estados Unidos (FBI), la trata de personas genera ingresos anuales por US\$9,5 mil millones en todo el mundo, y estas ganancias sirven para estimular otras actividades delictivas como la falsificación de documentos, la cual provoca una serie de complicaciones adicionales en un mundo preocupado por el terrorismo, especialmente después de los hechos del 11 de septiembre de 2001.<sup>8</sup>

En el marco del mencionado MEM se observa también que es bastante débil la capacidad de control que tienen los países con relación al tránsito de armas de fuego y municiones. De los 34 Estados miembros, sólo 25 cuentan con registro de importaciones de armas, 19 con registro de exportación de armas, y solamente 20 con registro de tránsito de armas de fuego. Cifras similares se manejan en relación con el control de explosivos. En el mencionado informe se establece que “el tráfico ilícito de armas de fuego permanece como uno de los problemas más severos a enfrentar en el marco de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio”.

La incidencia que tienen los secuestros de personas y sus diversas modalidades asociadas constituye también un problema que debe ser motivo de análisis. Es difícil obtener datos a nivel regional, y existen problemas de definición de este delito; la sustracción de menores por parte de uno de sus padres, los secuestros extorsivos y los secuestros “express”, son algunas de las variadas formas que adquiere este delito. Problemas de definición, con raíces legales, impiden en muchos países la apropiada categorización de los diferentes tipos de secuestro. Por otra parte las demandas de los secuestradores imponen, en muchos casos, la no denuncia del hecho, lo que también contribuye a ocultar la magnitud real que alcanza el fenómeno en la actualidad.

Las pandillas delictivas y criminales que afectan a muchos de los países de la región no son un fenómeno nuevo. En la actualidad, no obstante que se pueden encontrar en ellas integrantes de edades tan tempranas como los 8 años, su sector más “duro” está constituido por adultos de más de 21 años de edad y hasta de 40 y 50 años. Su modus operandi las asemeja al crimen organizado y cometen delitos que van desde el narcomenudeo hasta el secuestro. El Salvador, Guatemala y

<sup>7</sup> Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Informe Hemisférico 2008, OEA.

<sup>8</sup> Trafficking in Persons Report, Department of State, United States of America, 2005.

Honduras están fuertemente afectados por este problema, que está presente también en Estados Unidos y México y, en diversos estadios de desarrollo, en países del Caribe y algunos de América del Sur.

La falta de personal calificado para llevar a cabo investigaciones y acciones judiciales es otro desafío importante que enfrentan muchos gobiernos de la región al combatir la delincuencia organizada. Es difícil obtener las pruebas necesarias para corroborar una acusación y enjuiciar a las supuestas partes responsables. Esto se debe, en parte, al poder económico de la delincuencia organizada y a la dificultad para poner un alto en sus actividades ilegales, a la falta de capacidades científicas y técnicas especializadas (forenses), a la falta de medidas disponibles para que el Estado obtenga pruebas útiles y legítimas, así como al miedo que impide a víctimas y testigos declarar contra los delincuentes.

### **La cotidianeidad del homicidio**

El homicidio es considerado el mejor indicador para estimar los niveles de violencia de un país y es el resultado de diferentes actos delictivos como aquellos perpetrados por el crimen organizado, la violencia intrafamiliar y los delitos comunes.

El homicidio es un buen indicador porque existe una significativa similitud en su definición jurídica entre distintos países y muestra un comportamiento estable en el tiempo. Estas características permiten hacer comparaciones longitudinales en el interior de un país y entre países. Debido a la multiplicidad de instituciones que lo registran (policía, servicios de salud, instituto de medicina legal, ministerios públicos) es un indicador con una baja tasa de subregistro.

El Informe Mundial de Violencia elaborado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2002, estableció que nuestra región es la segunda más violenta del mundo, con tasas de homicidio de 22,9, situándose sólo después de África Subsahariana y duplicando el promedio mundial.<sup>9</sup> Las posibilidades de disminuir la tasa de homicidios se presentan poco alentadoras. Más bien al contrario y no obstante que algunos países han logrado mantener estables sus tasas de denuncias y otros, como Colombia, presentan un importante descenso en el indicador, lo que muestran estadísticas recientes es una tendencia al aumento, como queda en evidencia en la Tabla 1.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> O.M.S (2002), *Reporte Mundial de Violencia y Salud*. Organización Mundial de la Salud, Ginebra. En todos los casos se refiere a tasas por cada 100 mil habitantes.

<sup>10</sup> Estos indicadores no necesariamente reflejan un descenso real en la tasa de homicidios. Cabe señalar que los cambios en este tipo de indicadores pueden responder a una reducción de la cifra negra y/o un cambio en los parámetros de clasificación.

Tabla 1: Tasa de homicidios en países de las Américas 2000 – 2006

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	7,2	8,4	9,3	7,9	6,2	5,8	5,3
Brasil	26,7	27,8	28,5	29,1	27,0	22,0	--
Canadá	--	--	1,9	1,7	2,0	2,1	1,9
Chile	2,6	1,9	1,9	1,8	1,7	1,9	1,9
Colombia	62,7	64,6	65,7	52,7	44,1	39,3	37,3
Ecuador	6,4	10,3	14,8	15,0	15,0	15,0	15,0
El Salvador	37,3	34,6	31,1	32,7	41,0	54,9	55,3
Estados Unidos	5,5	5,6	5,6	5,7	5,5	5,6	5,7
Guatemala	25,8	25,2	30,7	35,0	36,3	42,0	45,2
Guyana	10,0	10,6	18,9	27,4	17,4	16,6	21,4
Honduras	49,9	53,7	55,9	33,6	31,9	35,0	42,9
Jamaica	44,0	40,0	36,0	54,0	58,0	49,0	49,1
México	32,0	31,0	28,0	27,0	25,0	24,0	25,0
Nicaragua	9,0	10,0	10,0	12,0	12,0	13,0	12,4
Panamá	10,1	10,1	12,4	10,8	9,7	11,2	11,3
Perú	2,4	11,5	10,3	5,0	5,12	11,4	--
Trinidad y Tobago	--	11,8	13,4	17,8	20,1	29,6	28,4
Uruguay	5,2	4,9	5,3	4,5	4,4	4,5	4,3
Venezuela*	33,0	35,0	42,0	49,0	42,0	37,0	--

Fuente: Información oficial de cada país<sup>11</sup>, además ver el BID (2008) y SEGIB (2008).<sup>12</sup>

Este grave problema, por otra parte, no es exclusivo de los países grandes. La Tabla 2 muestra que en diversos países del Caribe, cuya población no supera el medio millón de habitantes, el número de homicidios ha variado pero se mantiene en niveles superiores a los encontrados al inicio de la década (la información está presentada en la forma en que es entregada oficialmente: en algunos casos de forma anual o semestral y en términos absolutos).

11 Las fuentes utilizadas son las siguientes: Argentina, Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Brasil, Ministerio de Salud (DATASUS) y Ministerio da Justiça; Canadá, *Statistics Canada*; Chile, Ministerio del Interior, Subsecretaría Interior de Seguridad Ciudadana; Colombia, Observatorio de Derechos Humanos; Ecuador, datos Policía Judicial Ecuador/Flasco Ecuador; El Salvador, Policía Nacional Civil; Estados Unidos, *Department of Justice*; Guatemala, Policía Nacional Civil; Guyana, *Ministry of Home Affairs*; Honduras, número de víctimas y tasas de homicidios en Honduras (1999-2006), OCAVI (2007); Jamaica, *Jamaica Constabulary Force*; México, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad a.c (ICESI); Nicaragua, Policía Nacional de Nicaragua y el Instituto Nacional de Estadística; Panamá, datos de OCAVI (2007); Perú, Policía Nacional del Perú/CONASEC; Trinidad y Tobago, *Ministry of National Security*; Uruguay, Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior.

12 Dammert, L.; Alda, E.; Ruz, F. (2008). Desafíos de la seguridad ciudadana en Iberoamérica. FLACSO-Chile. Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), II Foro Iberoamericano sobre Seguridad Ciudadana, Violencia y Políticas Públicas en el ámbito local, Barcelona, 17-18 julio.

**Tabla 2: Homicidios en el Caribe**

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Población total
Barbados (enero-junio)	--	--	--	--	9	13	17	11	9	273.000
Granada (anual)	--	--	--	--	6	11	12	11	14	104.490
Santa Lucía (anual)	23	34	42	36	38	38	43	27	--	162.434
San Kitts y Nevis (enero-junio)	--	--	--	--	--	--	8	7	11	47.318
San Vicente y las Granadinas (enero-junio) a/	--	--	--	--	--	--	8	18	15	102.631

a/ En este caso se refiere a denuncias.

Fuente: The Royal Barbados Police Force; Granada Commissioner of Police Office; The Royal Saint Lucia Police Force; The Royal St. Kitts and Nevis Police Force, Federation Comparative Crime Statistics; Royal St. Vincent and the Grenadines Police Force. Datos de Población: CARICOM.

No obstante lo contundente de la información se debe señalar que aún existen grandes dificultades para elaborar registros uniformes y comparables debido a la heterogeneidad de los datos (explicada a su vez por la diversidad de fuentes entre las cuales las principales son la policía, el servicio médico legal y el ministerio público) y la limitada transparencia de los mismos.

Según proyecciones realizadas por la OMS, la tasa mundial de homicidios de hombres es diez veces más alta que la tasa mundial femenina para el mismo delito.<sup>13</sup> En América Latina la tasa de homicidios de hombres es sólo cuatro veces superior a la de mujeres, lo que confirma que en nuestra región las víctimas de este delito son también mayormente de sexo masculino, aunque debe alarmar la alta tasa de víctimas femeninas en comparación con el resto del mundo.

En lo referente a la edad de las víctimas, los datos disponibles de distintas fuentes dan cuenta de la vulnerabilidad de los estratos juveniles. En la Tabla 3, elaborada por el BID(2008)<sup>14</sup> y la SEGIB (2008), se observa como este grupo posee un índice de homicidios muy alto con relación al total de la población.<sup>15</sup> Las cifras señalan que en Brasil los homicidios de jóvenes representaron casi el 40 por ciento del total de homicidios en el año 2004. Una situación similar se presenta en Chile y Costa Rica, países que presentan una de las tasas menores de homicidios en la región pero en los que el delito se concentra en el segmento juvenil, con 29 por ciento en Chile (entre 15 y 24 años) y 38,1 por ciento en Costa Rica (entre 15 y 29 años).

<sup>13</sup> WHO/PAHO (2003). World Report on Violence and Health, Washington, DC.

<sup>14</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (2008). Propuesta iniciativa de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Sector de Capacidad Institucional. Documento preliminar. Además Lamas, J.; Cuesta, J.; Alda, E. et al (2008). Seguridad Ciudadana: marco conceptual, mimeo.

<sup>15</sup> Se ha definido operacionalmente al estrato juvenil como el grupo etáreo comprendido por personas entre 15 y 29 años, aunque las limitaciones de la información oficial han implicado realizar variaciones a este parámetro.



**Tabla 3:** *Porcentaje de homicidios de jóvenes respecto del total de homicidios*

País	Rango edad	Porcentaje del total de homicidios	Año
Brasil	15 - 29	39,7	2004
Chile	15 - 24	29,0	2005
Colombia	15 - 24	29,0	2006
Costa Rica	15 - 29	38,1	2004
Estados Unidos b/	18- 24	14,9	2005
Honduras a/	15 - 24	25,6	2007

Fuente: Información oficial, Segib (2008) y BID (2008).<sup>16</sup>

a/ Corresponde sólo al primer semestre

b/ Fuente: Bureau of Justice Statistics

A nivel regional el problema afecta principalmente a los hombres jóvenes, con una tasa de 83,2 muertes por cada 100,000 habitantes (entre los 15 y 29 años), alcanzando una superior a 100 entre aquellos que pertenecen a los estratos socioeconómicos medios y bajos.

En un estudio realizado durante 2003 en Jamaica, el 68 por ciento de los entrevistados expresó conocer a alguien que había sido asesinado y el 36 por ciento tenía un familiar que había sido víctima de homicidio.<sup>17</sup> Parte sustancial del aumento de la letalidad en los actos de violencia es la presencia extendida del porte de armas, principalmente ilegales. De hecho, la alta tasa de homicidios por armas es más que preocupante en múltiples países de la región. La Tabla 4 muestra la alta tasa de homicidios por armas de fuego en varios países de la región.

<sup>16</sup> Las fuentes de información han sido las siguientes: Brasil, Ministerio de Salud (DATASUS); Chile, División de Seguridad Pública, Ministerio del Interior 2006; Colombia, Crime Report, 2006; Costa Rica, Poder judicial 2004; España, Anuario estadístico, Ministerio del Interior, 2006 y Honduras, DGIC/Observatorio de la violencia, 2007.

<sup>17</sup> Meeks Gardner, Millard, Thomas y Powell (2003). Percepciones y experiencias en torno a la violencia en estudiantes de secundaria en la Zona Urbana de Jamaica, Revista Panamericana de Salud Pública, Vol. 14, N°2, Agosto.

**Tabla 4: Armas de fuego y homicidios.**<sup>18</sup>

PAÍS	Total Armas civiles (millones)	Homicidios anuales por armas	Tasa de homicidios por armas (cada 100,000 hab.)
Ecuador	0,2-0,5	1.321	10,16
Colombia	4,2-10,2	21.898	49,54
Venezuela	1,2-6,0	5.408	21,04
Brasil	20-30	25.603	14,35
México	3,5-16,5	5.452	5,27
Argentina	4,1- 5,6	942	2,45
Perú	0,5-1,0	161	0,59
Uruguay	0,9-1,6	104	3,05
Chile	1,4-2,0	82	0,52
Jamaica	0,08-0,2	450	16,97
Estados Unidos	243-281	10.310	3,45
Canadá	79	170	0,54

Fuente: Small Arms Survey 2002.

El creciente número de lesiones vinculadas con actos criminales debe ser también motivo de grave preocupación. A nivel nacional, la información proporcionada por las fuentes oficiales evidencia un incremento: en Chile la tasa de 417 lesionados por cada 100 mil habitantes en 2001 aumentó a 537 en 2005.<sup>19</sup> La misma tasa en Argentina sufrió un incremento de 300 a 392 entre 2000 y 2005; mientras que en Colombia la información disponible muestra un aumento de 79 a 206 lesionados en el período 1996-2003.<sup>20</sup>

### Problemas de convivencia y violencia intrafamiliar

La violencia se ha instalado en la región como una manera de resolver todo tipo de conflictos cotidianos. Hoy se presenta bajo múltiples formas y no sólo en el espacio público, sino que se manifiesta también en los hogares de un importante porcentaje de la población.

<sup>18</sup> [www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/yearb2002.html](http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/yearb2002.html) y [Del Caos a la coherencia. Inventario de Armas de Fuego. www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year\\_b\\_pdf/2004/2004SASCh2\\_summary\\_sp.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2004/2004SASCh2_summary_sp.pdf)

La información tiene diferentes años base. Las estadísticas de armas de fuego son de 2002-2003, las de los homicidios por arma de fuego son de las disponibles de los años recientes, la mayoría de 1998-2001, excepto para Jamaica, que son de 1995. Las cifras para armas/homicidios por armas/100,000 armas han sido redondeadas.

<sup>19</sup> Ministerio del Interior. Cifras de denuncias por delitos de mayor connotación social.

<sup>20</sup> Argentina. Dirección Nacional de Política Criminal. [www.polcrim.jus.gov.ar](http://www.polcrim.jus.gov.ar).

Colombia. Instituto Nacional del Medicina Legal y Ciencias Forenses. <http://www.medicinalegal.gov.co/>. Fundación Seguridad y Democracia. <http://www.seguridadydemocracia.org/allSeguridadUrbana.asp>

La violencia intrafamiliar o doméstica es uno de los principales flagelos que enfrenta la región. En un diagnóstico realizado por el BID se señaló que las violaciones y la violencia doméstica son causas significativas de incapacidad y muerte de mujeres en edad reproductiva, tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo.<sup>21</sup> En América Latina y dependiendo de la forma como se la defina, la violencia doméstica afecta entre el 25 y el 50 por ciento de las mujeres.<sup>22</sup> Esta cifra pone en alerta a un continente marcado por asesinatos de mujeres cometidos en el ámbito familiar. En un estudio desarrollado en México (2003), se muestra que casi el 50 por ciento de las mujeres mayores de 15 años que residen junto a su pareja han sufrido al menos un incidente de violencia por parte de ellos. Se trata de hechos que han significado violencia física para más de 1.813.370 mujeres, y violencia sexual para más de 1.527.209, con niveles de violencia emocional y económica considerablemente mayores.<sup>23</sup>

**Tabla 5:** Porcentaje de mujeres de 15 a 49 años actualmente o anteriormente unidas que sufren o han sufrido alguna vez de violencia física, sexual o emocional por parte de una pareja

País	Violencia emocional	Violencia física	Violencia sexual
Bolivia 2003	53,8	52,3	15,2
Colombia 2005	65,7	39,0	11,5
México 2003	38,4	9,3	7,8
Perú 2004	68,2	42,3	9,8
República Dominicana 2002	67,5	21,7	6,4

Fuente: [http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles/documentos/violencia\\_8.xls](http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/perfiles/documentos/violencia_8.xls)

En Costa Rica, los datos muestran que casi 6 de cada 10 mujeres mayores de 16 años han sufrido algún tipo de agresión física o sexual y una cuarta parte de ellas las ha sufrido en forma reiterada.<sup>24</sup> A ello debemos agregarle el maltrato psicológico y las limitaciones a su libertad. En el año 2003, el 19 por ciento del total de reportes policiales correspondieron a la ley contra la violencia doméstica. Si a éstos se les suman los reportes llevados a cabo por delitos sexuales, unos y otros igualan los informes por infracción a la ley de psicotrópicos y superan los de los delitos contra la propiedad.<sup>25</sup>

21 Morrison, A. y M.L. Biehl (1999) *Too close to home: Domestic Violence in the Americas*. BID, Washington DC. Sagot, M. (2000) *Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina*. OPS, Washington DC. Moser, C. y C. McLwaine (2004) *Encounters with violence in Latin America*. Routledge, Londres.

22 Ending Violence Against Women, Heise, OPS-OMS, 1999.

23 Encuesta Nacional Sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (2003), México [www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/endireh/default.asp?c=5729](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/endireh/default.asp?c=5729)

24 Alméras D., Bravo R., et al. Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Un propuesta para medir su magnitud y evolución. Serie, Mujer y desarrollo 40. Santiago de Chile, CEPAL, 2002.

25 Dammert, L. y Arias, P. (2007) *El desafío de la delincuencia en América Latina: Diagnóstico y respuesta de política*. Serie estudios socio 7 económicos N° 40, CIEPLAN. [www.cieplan.cl/inicio/codigo.php?documento=CIEPLAN%2040.pdf&PHPSESSID=50f70db85607b64300d71d36b9293b46](http://www.cieplan.cl/inicio/codigo.php?documento=CIEPLAN%2040.pdf&PHPSESSID=50f70db85607b64300d71d36b9293b46)

En Argentina, datos de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia reportan que para el año 2002, la tasa de delitos sexuales contra las mujeres ascendía a 22.75 casos denunciados por cada 100,000 habitantes.<sup>26</sup> En Bolivia, las denuncias por delitos comunes de mayor incidencia son las de violación y el estupro. Las cifras por los tres delitos muestran 2.210 denuncias en 2003, 1.076 denuncias en 2005 y 1.725 denuncias en 2006 (aún con cifras preliminares).<sup>27</sup>

En el caso de Nicaragua, y de acuerdo a los informes de la Policía Nacional, el 3 por ciento de los delitos son sexuales. Las denuncias recogidas desde las comisarías de atención a la mujer señalan que el año 2005 existieron 2.504 denuncias sobre violencia sexual, las cuales se incrementaron en 2006 a 3.386 denuncias. Por su parte, las denuncias por violación para el año 2006 fueron 1.524 y aumentaron a 1757 en 2007.<sup>28</sup> En Honduras, de todas las denuncias por violencia recibidas en la Fiscalía Especial de la Mujer durante el año 2004, 9,900 fueron por violencia doméstica y 1,168 por delitos sexuales.<sup>29</sup>

De acuerdo con los datos del Comité Nacional de Análisis de Estadísticas Criminales (CONADEC) de Panamá, y sobre la base de información proporcionada por la Policía Nacional Preventiva y la Policía Técnica Judicial del mismo país, las violaciones denunciadas muestran un alza sostenida entre los años 2005 y 2007, aumentando desde 771 el primero de esos años a 830 el último.

La información oficial para el año 2005 en los Estados Unidos muestra una tasa de víctimas de violación de 50 por cada 100 mil habitantes, mientras que en Canadá para el año 2007 la tasa fue de 65.<sup>30</sup> La información en diversos países del Caribe confirma que los delitos sexuales deben ser considerados en el marco de políticas integrales de seguridad.

**Tabla 6: Delitos sexuales en el Caribe**

País	2006	2007	2008
Barbados Delitos de connotación sexual período enero-junio (incluye violación, asalto con intento de violación y otros)	111	101	81
San Kitts y Nevis: violación y asalto a mujeres (indecent assault), período enero-junio.	20	21	22
San Vicente y las Granadinas: denuncias de violación, período enero-junio	27	30	23

Fuente de datos: The Royal Barbados Police Force; The Royal St. Kitts and Nevis Police Force, Federation Comparative Crime Statistics; Royal St. Vincent and the Grenadines Police Force.

<sup>26</sup> "Review and Appraisal of the Beijing Declaration and Platform for the Action and the Outcome Document of the Twenty-Third Special Session of the General Assembly", División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer, 2005.

<sup>27</sup> Instituto Nacional de Estadística. [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)

<sup>28</sup> Policía Nacional de Nicaragua. Anuario estadístico 2006.

<sup>29</sup> Ministerio Público, Informe de la Fiscalía Especial de la Mujer, Tegucigalpa, 2004.

<sup>30</sup> Bureau of Justice Statistics. <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/cvict.htm> y *Statistics Canada*. <http://www40.statcan.ca/101/cst01/legal02.htm>



Los hechos violentos no se desarrollan sólo en el hogar, sino también en otros espacios como la escuela, el trabajo, etc. En la escuela, la violencia se expresa entre estudiantes, pero también entre estudiantes y profesores.<sup>31</sup> Si bien este es un problema importante, existe poca información sobre él. Entre los pocos estudios realizados se puede destacar el que se efectuó en 14 capitales de Estado en Brasil y que mostró que el 45 por ciento de los estudiantes era incapaz de concentrarse por los hechos de violencia a los cuales eran sometidos. En el mismo estudio, el 32 por ciento estaba nervioso por esta violencia imperante y el 31 dijo haber perdido interés en ir a la escuela por el mismo motivo.<sup>32</sup> En Chile la situación es similar: en un estudio del año 2003 la mitad de los alumnos declaró haber sido víctima de un robo en el colegio durante los 12 meses previos a la encuesta; alrededor de un tercio fue molestado por un grupo estando solo, o bien declaró que alguien comenzó una pelea con él. En otro estudio el 44,7 por ciento de los encuestados señaló haber sido agredido en la escuela durante el año 2007. Aproximadamente un quinto de los niños remarcó que, estando en un grupo, había sido atacado por otro grupo; y uno de cada 10 niños dijo que fue físicamente agredido por un grupo de alumnos mientras se encontraba solo.<sup>33</sup> En un estudio equivalente realizado en Jamaica, la mitad de los niños y niñas entrevistados mencionó haber sufrido violencia, agresión y castigo físico en el colegio, situación hacia la cual el cuerpo docente había respondido con otros castigos.<sup>34</sup>

A pesar de que, como se ha dicho, no son muchos los países en los que se hayan realizado estudios sobre este acuciante problema, la información de los medios de comunicación y de expertos en la materia pone en evidencia la realidad de hechos de violencia en la convivencia escolar en prácticamente todo el hemisferio.

## Delitos patrimoniales

La pérdida de bienes es una de las principales preocupaciones de la ciudadanía en nuestra región. Más allá de la violencia de la que son objeto las víctimas en estos casos, las pérdidas simbólicas y materiales dejan una profunda huella y redefinen la cotidianeidad. Conocer la extensión de este tipo de delitos es una tarea difícil, ya que los sistemas de información delictual varían tanto en su definición como en sus niveles de actualización entre los diferentes países de la región.

Los niveles de reporte de los delitos dependen de variables pocas veces controlables en el tiempo. Los niveles de denuncia y por ende las estadísticas criminales dependen de la confianza que se tenga en las instituciones policiales, la percepción de impunidad, la normalización de ciertos hechos que pierden connotación delictual o incluso la percepción de utilización política de los datos.

31 Abramovay, M. (2005) *Violencia en las escuelas un gran desafío*. Revista Iberoamericana de Educación. N.º 38: 53-66. También en [www.rieoei.org/rie38a03.pdf](http://www.rieoei.org/rie38a03.pdf) Savenije, W. y M. Beltrán, M. (2005) *Competiendo en Bravuras. Violencia Estudiantil en el Área Metropolitana de San Salvador*. FLACSO.

32 Abramovay, M., y Rua, M. das G. (2002): *Violences in the Schools*, Brasilia. UNESCO, Coordinación DST/AIDS del Ministerio de Salud, Secretaria de Estado de los Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, CNPF, Instituto Hartón Sena, unáís, Banco Mundial, USAID, Fundación Foro, COSED, UNIDME.

33 Mertz, Catalina (2006) *Prevención de la violencia en las escuelas*. Fundación Paz Ciudadana, Chile.

[www.pazciudadana.cl/documentos/prevencionviolenciaescuelas.pdf](http://www.pazciudadana.cl/documentos/prevencionviolenciaescuelas.pdf)

34 Presentación de Julie Meeks en la OEA, 2006. *Citando a Fernald y Meeks Gardner*, 2003.

El análisis de tendencia muestra también variaciones, pero en general se podría afirmar que en la mayoría de países de la región los niveles de delitos denunciados han aumentado en los últimos años. Si bien un porcentaje de dicho incremento puede estar vinculado con el aumento de los niveles de denuncia, no existe evidencia clara que justifique dicha afirmación. De hecho, como se verá posteriormente, los niveles de confianza han disminuido en la región; situación que marcaría un posible aumento de la criminalidad en los países analizados.

**Tabla 7: Tasa de delitos contra la propiedad 2000 - 2006 (cada 100.000 habitantes)**

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	2013,5	2159,0	2584,0	2363,0	2187,0	2039,0	1607,0
Brasil	--	1377,3	1491,1	1685,1	1729,1	1682,5	--
Canadá	-	--	--	4120,6	3969,3	3735,8	3596,0
Chile	1083,3	1268,4	1440,6	1547,6	1636,0	1648,7	1609,8
Colombia	79,0	121,0	140,0	139,0	122,0	151,0	--
Ecuador	--	--	501,8	485,4	483,3	568,8	527,7
El Salvador	168,9	120,8	81,8	69,0	77,7	84,7	83,5
Estados Unidos	3618,3	3658,1	3630,6	3591,2	3514,1	3429,8	3334,5
Guatemala	165,9	159,9	153,7	158,1	151,5	136,2	114,3
Guyana	108,9	135,0	215,6	133,6	146,4	178,6	--
México	507,0	527,0	497,0	494,0	484,0	485,0	501,0
Nicaragua	606,6	676,8	682,0	685,6	684,1	389,9	455,8
Perú	--	--	387,6	415,9	415,9	387,7	373,6
Trinidad y Tobago	--	337,0	366,0	358,0	300,0	371,0	429,0
Uruguay	2040,7	2266,4	2533,2	2925,3	3192,5	3426	3345,4
Venezuela	412,0	357,0	326,0	348,0	361,0	295,0	267,0

Fuente: SEGIB (2008) y BID (2008).

**Tabla 8: Delitos contra la propiedad en el Caribe**

País	2006	2007	2008
Barbados Crímenes contra la propiedad de mayor connotación, período enero-junio	1.311	1.081	1.188
San Kitts y Nevis: hurto en casa (house breaking and larceny), período enero-junio.	310	272	283
San Vicente y las Granadinas: delitos contra la propiedad, incluye robo y daño a la propiedad, período enero-junio	976	920	--

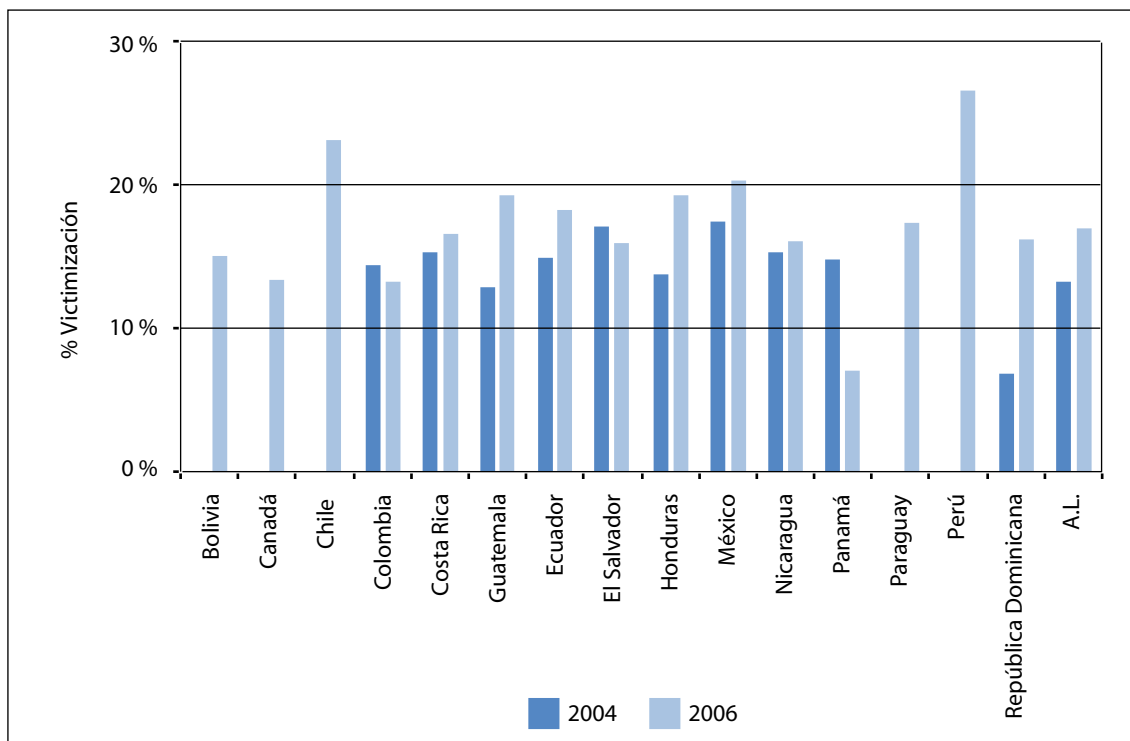
Fuente: The Royal Barbados Police Force; The Royal St. Kitts and Nevis Police Force, Federation Comparative Crime Statistics; Royal St. Vincent and the Grenadines Police Force.

Las encuestas de victimización son unas de las herramientas más confiables para conocer la realidad de una forma más detallada. Sin embargo, los altos costos que implica su realización permanente y rigurosa inhiben a muchos países a llevarlas a cabo. Una experiencia comparada es la Encuesta Internacional desarrollada por el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI), que incluye sólo algunos países de la región y en todos los casos con muestras urbanas de limitada representación nacional.<sup>35</sup> Esta situación no permite realizar una comparación regional, sino más bien utilizar los resultados parciales de los diversos países. Algunas encuestas como el Latinobarómetro han incluido preguntas vinculadas con la victimización, aunque no se ha mantenido una estructura estable de fuentes en el tiempo de modo de permitir identificar tendencias.<sup>36</sup> El Barómetro de las Américas, otra de las encuestas de carácter regional, ha mantenido en sus diversas investigaciones una misma estructura, lo que sí permite establecer algunas tendencias (ver el Gráfico 5).

<sup>35</sup> UNICRI ha aplicado durante 1989, 1992, 1996, 2000 y 2005 –que correspondió sólo a Europa. Mientras que algunos de los países de América Latina que han formado parte son Argentina, Brasil, México y Perú. Para más detalle ver: UNICRI (2008). International Crime Victimization Survey (ICVS). <http://www.unicri.it/www/analysis/icvs/index.php>.

<sup>36</sup> Adicionalmente, las encuestas de opinión y de victimización comparten la limitada disponibilidad de la información relevada en sus bases de datos.

**Gráfico 5:** *Víctimas de un acto de delincuencia en las Américas durante los últimos doce meses*



Fuente: Barómetro de las Américas 2004 y 2006

### Delincuencia como principal preocupación ciudadana

La información entregada hasta aquí pone en evidencia la importancia que, para la agenda pública de la región, deben tener las cuestiones relativas a la seguridad e inseguridad de nuestros ciudadanos. Su importante magnitud, su aumento sostenido y la sensación de ineficacia en la respuesta pública, son algunos factores que ya han situado este tema en el centro de las preocupaciones de la ciudadanía.<sup>37</sup>

En algunos países el problema de la inseguridad sólo es superado por la pobreza o el desempleo como principales preocupaciones ciudadanas. La información proporcionada por el Latinobarómetro mostró que dicha percepción se duplicó entre 2003 y 2007. Resulta especialmente relevante que la preocupación esté presente incluso en países como Costa Rica, Chile y Uruguay, en los que los niveles de violencia son bastante menores. Aún en los Estados Unidos, en donde el crimen no constituye el principal problema para sus ciudadanos a nivel nacional, en el ámbito local el temor se ha convertido de manera creciente en un tema de la agenda pública.

37 Para mayor detalle sobre este punto es posible revisar: Arriagada, I. y Godoy, L. (1999). Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina. Diagnóstico y políticas en los años noventa. División de Desarrollo social CEPAL, Santiago de Chile; Fajnzylber, P. y Lederman, D (2002). Crime in Latin America en: Levinson, D. (ed.) Encyclopedia of Crime and Punishment, Thousand Oaks, CA: SAGE. <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/CrimeandPunishment.pdf>; Dammert, L. y Arias, P. (2007). El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuesta de política, Serie estudios/socioeconómicos, N°40, CIEPLAN; entre otros.

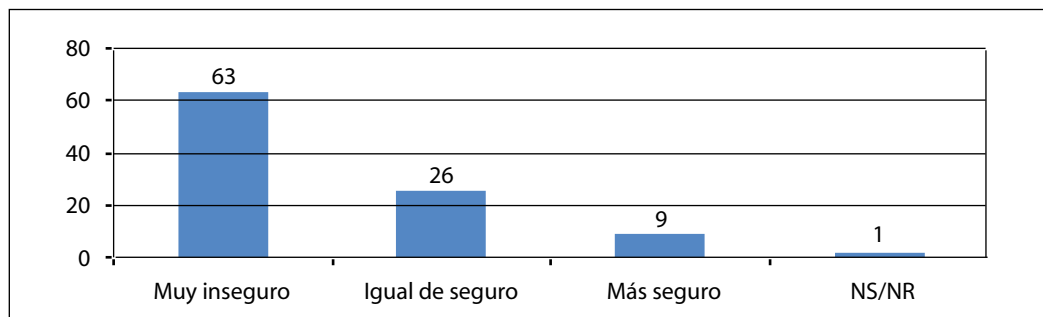
### Temor al delito

La percepción de inseguridad, así como la sensación de amenaza, son fenómenos, en muchos sentidos, independientes de la realidad delictual.<sup>38</sup> Esta situación se explica por diversos motivos, como los altos niveles de cobertura periodística sobre los temas de seguridad, la exposición de hechos inusualmente violentos e incluso el desarrollo de medios de comunicación dedicados especialmente a este tipo de temas.<sup>39</sup> Pero el factor principal que explica el creciente temor ciudadano es la victimización previa, ya sea directa o indirecta.<sup>40</sup>

La disminución de la delincuencia no implica una tendencia similar por parte de la percepción ciudadana; por ello se dan situaciones en las que, aún habiendo disminuido los niveles de victimización, no sucede lo mismo con el temor. Las denuncias no son un reflejo directo de la realidad delictual, pero en Chile y Argentina, por ejemplo, cuando se evidencia una desaceleración del crecimiento de las primeras, no se perciben cambios en los niveles de inseguridad de la población. Esta situación sugiere la existencia de cierta “inercia del temor”, que mostraría que la disminución del mismo se desarrolla en períodos más largos y por ende requiere de una fuerte sostenibilidad de las políticas orientadas a disminuir las tasas de victimización.

Ante la pregunta formulada por Latinobarómetro en 2007 sobre el mantenimiento de los niveles de inseguridad en su país, la mayoría de las personas declara que su país es muy inseguro (63 por ciento), con una visión de futuro negativa. En la misma encuesta el temor a la victimización de un delito violento se instala como la principal preocupación pues el 73 por ciento de los latinoamericanos declaró sentir temor constantemente.

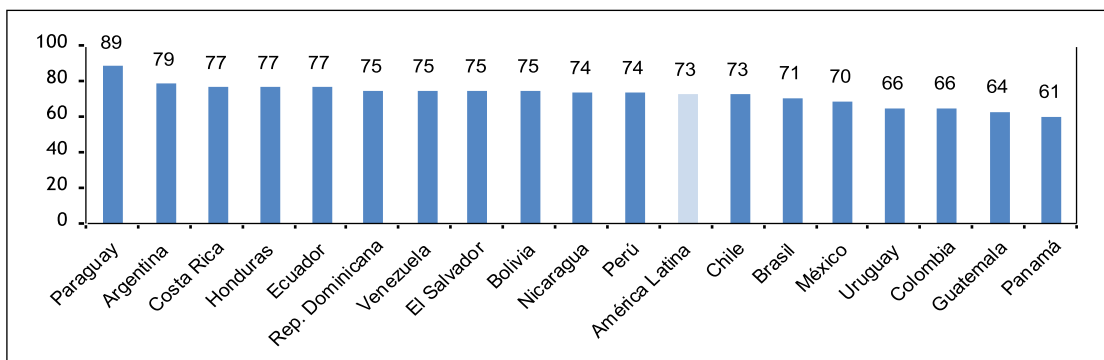
**Gráfico 6:** ¿Vivir en su país es cada día más seguro, igual de seguro o muy inseguro? América Latina, 2007



Fuente: Informe Latinobarómetro, 2007

<sup>38</sup> Dammert, L., R. Karmy y L. Manzano (2006) *El impacto del temor sobre la ciudadanía en Chile*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile, Santiago.  
<sup>39</sup> Garofalo, J. 1981. "Crime and Mass Media: A selective review of research", *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 18. pp. 319-350. Barbero, M. 2002. "La ciudad que median los medios". En: Moraña, M. (edit). *Espacio urbano, comunicación y violencia en América Latina*. Pittsburgh: Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana. Cose, E. 1990. "Turning victims into saints: Journalists cannot resist recasting crime into a shopworm morality tale".  
 Huesmann, L. y Moise, J. 1996. *Violencia en los Medios de Comunicación: Una verdadera amenaza de Salud pública para los niños*. La Carta sobre la Salud Mental de Harvard. Junio  
<sup>40</sup> Dammert, L. y A. Lunecke (2002) *Violencia y Temor: Análisis teórico-empírico en doce comunas del país (2002)*. Serie Estudios, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.

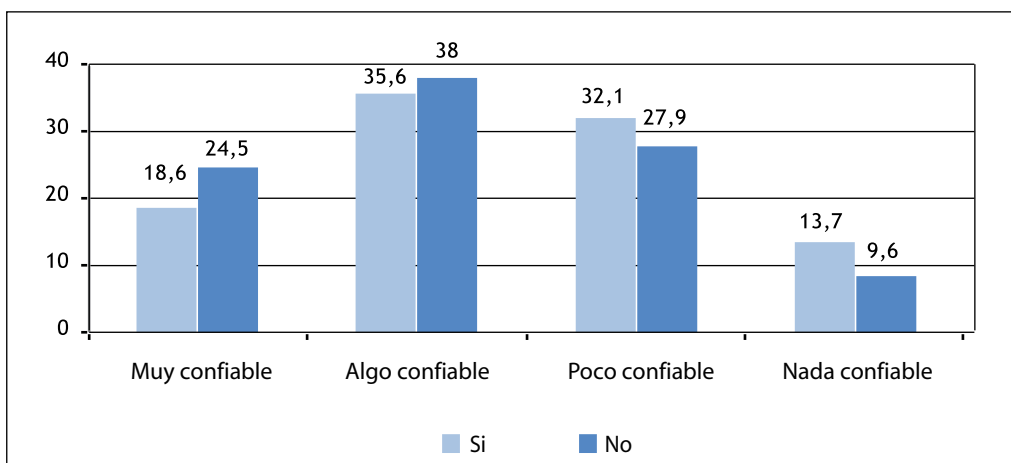
**Gráfico 7:** *¿Siente temor a ser víctima de delito con violencia todo o casi todo el tiempo en América Latina?*



Fuente: Informe Latinobarómetro, 2007.

La victimización y el temor llevan consigo otras consecuencias complejas, ya que tienen un efecto directo en la calidad de los vínculos de confianza a nivel comunitario. Según se muestra en el Gráfico 8, las personas que han sido víctimas de delito (que son las que responden “sí” en el gráfico) poseen una menor confianza en las personas de su comunidad que las personas no victimizadas.

**Gráfico 8:** *Nivel de confianza hacia la comunidad según experiencia de victimización en América Latina, 2006*



Fuente: Barómetro de las Américas, 2006

## Confianza institucional

La desconfianza ciudadana hacia las instituciones encargadas del control y la prevención de la criminalidad se encuentran estrechamente vinculadas con la sensación de inseguridad descrita previamente. Los orígenes de dicha percepción son de compleja estimación, aunque pueden vincularse principalmente a tres fenómenos. El primero es el abuso de la fuerza por parte de las instituciones gubernamentales, especialmente la policía.<sup>41</sup> En segundo lugar, la penetración de la corrupción en las prácticas cotidianas de las diversas instituciones de la justicia criminal impacta a la población en general, que observa y es incluso víctima de este tipo de acciones. Finalmente la lentitud del sistema, así como los bajos niveles de resolución de los casos reportados, traen aparejados un generalizado desánimo frente a la capacidad gubernamental para enfrentar la problemática.<sup>42</sup>

Datos de 2005-2006 de la Fuerza Policial de Jamaica demuestran una gran variedad en la tasa de resolución de homicidios que, para ese período, van desde tasas muy bajas en casos relacionados con el tráfico de drogas, hasta el 83% cuando se trata de “otros actos criminales”.<sup>43</sup> Según un estudio realizado en 2003, en Colombia, 20,9% de los casos terminan en acusación, lo que significa que por cada acusado hay 4,9 absueltos.<sup>44</sup> Según un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en Guatemala, menos del 2% de los homicidios que se cometen llegan a condena.<sup>45</sup>

Según datos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), referidos al año 2005 (ver la Tabla 9), al final del período en algunos países los casos pendientes llegan a cuadruplicar los casos ingresados.

**Tabla 9: Causas Judiciales Ingresadas sobre las Pendientes de Resolución, 2005**

País	Número de causas ingresadas a Tribunales	Número de casos Pendientes a final de año	Casos Pendientes sobre los Ingresados
Argentina (1)	1.002.296	2.954.710	2,95
Brasil (2)	6.769.890	11.587.788	1,71
Costa Rica	553.798	461.138	0,83
Ecuador	241.727	1.023.377	4,23
México (3)	247.808	48.191	0,19

- (1) Poder Judicial de la Nación
- (2) Justicia Federal y del Trabajo
- (3) Tribunales Federales

Fuente: Elaborado a partir de datos del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2008.

41 Birbeck, C. y Gabaldon, G. (2002) La disposición de agentes policiales de usar fuerza contra el ciudadano. En: Briceño León, R. (edit). *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. CLACSO, Argentina. [www.hrw.org](http://www.hrw.org) (Human Rights Watch).

42 Esta falta de confianza también se puede apreciar a través de los índices de satisfacción ciudadana respecto a su funcionamiento. El Barómetro de las Américas 2006 señala la existencia de una moderada satisfacción en relación con las tres entidades consultadas (fiscalía, justicia y policía). Al respecto, es preciso señalar que no existen diferencias significativas entre ellas en ninguno de los distintos niveles de satisfacción. Así, el porcentaje de personas que se encuentra muy satisfecha con el funcionamiento de estas instituciones no supera el 14%, cifra menor al nivel promedio de personas muy insatisfechas.

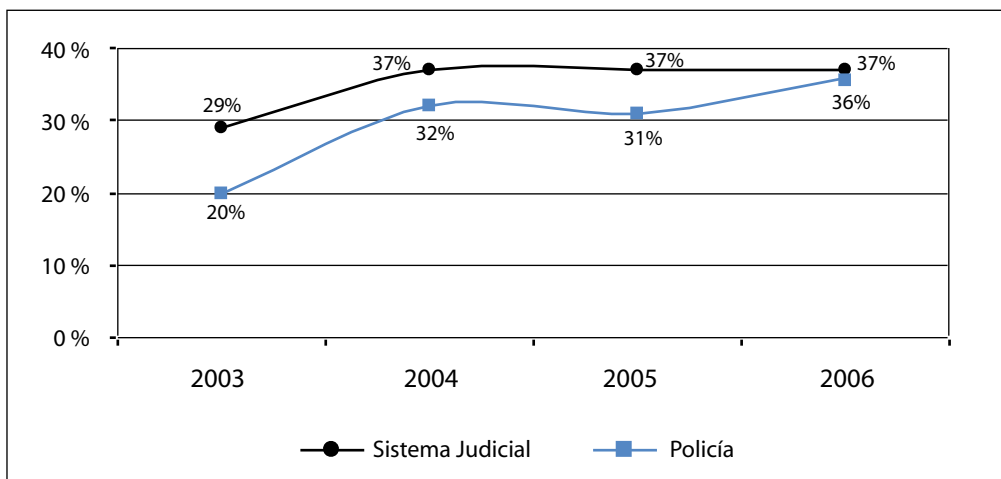
43 *Crime, Violence and Development, Trends Costs, and Policy Options in the Caribbean*, United Nations Office on Drugs and Crime and World Bank, March 2007, p. 115.

44 William Dau, *Datos Estadísticos sobre la Impunidad Judicial en Cartagena*, Colombia, Revista Probidad, Edición 24, Septiembre de 2003.

45 Arturo Matute Rodríguez e Iván García Santiago, *Informe Estadístico de la Violencia en Guatemala*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Guatemala, 2007.

De acuerdo al Latinobarómetro, desde 2003 la confianza en la policía ha aumentado pero la confianza en el Sistema Judicial permanece estancada en un 37 por ciento desde 2004 (ver Gráfico 9).

**Gráfico 9:** Nivel de confianza en instituciones policiales y Sistema judicial América Latina (2003 - 2006)



Fuente: Latinobarómetro (2003 -2006)

En términos generales se puede concluir que ha habido en los últimos años un importante agravamiento en los temas de seguridad, lo que se observa en el crecimiento de la delincuencia organizada, el incremento de las tasas de homicidios y otras formas de violencia, así como en el incremento de las tasas de delitos contra la propiedad, entre otras expresiones de la delincuencia. Las encuestas de percepción muestran con bastante claridad que la inseguridad es una de las principales preocupaciones de los ciudadanos del continente, y que ésta está creciendo en la mayoría de los países.





## CAPITULO 2.

### > Panorama institucional de la seguridad

## Capítulo 2. Panorama institucional de la seguridad

El paradigma de respuesta gubernamental a los problemas de seguridad pública ha cambiado desde inicios de los años 90. Desde ese momento se empezó a impulsar una nueva generación de reformas que hicieron mutar el paradigma de seguridad desde una visión de protección del Estado hacia una propiamente de seguridad pública o ciudadana (dependiendo del contexto nacional), que incluía el diseño de políticas de prevención, con participación de la ciudadanía, así como un mayor énfasis en la relación policía – comunidad.

La presente sección muestra un análisis de la situación institucional actual en dos ámbitos específicos: la institucionalidad política encargada de la seguridad (Ministerios, Secretarías) y las instituciones policiales.

### Ministerios

Los Ministerios responsables de los temas de seguridad (Ministerio del Interior, de Gobernación, de Seguridad Pública o de Justicia) tienen, en la mayoría de los casos, también otras responsabilidades, lo que explica en parte la dificultad para consolidar un liderazgo efectivo en materia de seguridad pública.<sup>46</sup> Esta situación se explica también por las limitaciones técnicas del personal encargado de la conducción política de los procesos, por la precariedad institucional y permanentes procesos de cambio y redefinición, por la limitada estabilidad del personal, y por la falta de seguimiento y evaluación de los programas e iniciativas que se implementan.

Todo lo anterior configura un preocupante cuadro en lo relativo a la generación de políticas efectivas para el control y prevención del delito, así como en lo tocante a la diferenciación clara entre las responsabilidades técnicas y las políticas en el momento de tomar decisiones relativas a la acción policial. A continuación se presentan, sólo a manera de ejemplo, algunos casos nacionales vinculados con la situación institucional.

En primer lugar cabe destacar la profunda diferencia existente entre países de estructura administrativa federal y países de estructura unitaria. En los primeros el control de las políticas de seguridad, así como su coordinación interinstitucional y la consolidación de un liderazgo democrático efectivo, es mucho más complejo debido a la presencia de múltiples niveles de gobierno que cumplen roles no cooperativos e incluso contradictorios. A este efecto se pueden mencionar como ejemplo las serias dificultades de coordinación que ha significado para México la existencia de más de 1.600 instituciones policiales, de carácter nacional, estadual y local.<sup>47</sup>

Más allá del tipo de organización gubernamental, una constante en la realidad ministerial regional ha sido la variación de la dependencia de los temas de seguridad pública. En Argentina la institucionalidad encargada del tema ha sufrido, en los últimos años, procesos constantes de mudanza institucional y de redefinición de funciones, pasando de ser una dependencia del Ministerio del Interior a serlo del Ministerio de Justicia para regresar luego a Interior y, finalmente, radicarse en el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, creado en 2002.

<sup>46</sup> Ver el Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe, FLACSO-Chile, 2007, p 75-76.

<sup>47</sup> García Luna, G. (2006). *Contra el crimen, ¿por qué 1661 corporaciones de policía no bastan? pasado, presente y futuro de la policía en México.*

En Chile, por su parte, los cuerpos policiales nacionales están trasladando su dependencia de la esfera de la Defensa a la del Ministerio de Interior. Uruguay se encuentra elaborando un proyecto de fortalecimiento institucional que le permita generar una estructura de personal técnico-político diferenciado de la policía. En El Salvador se creó en enero de 2007 el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, encargado de todos los temas vinculados con la seguridad. Este hecho puso fin a casi una década de modificaciones que se inició con el Ministerio del Interior después de la firma de los Tratados de Paz en 1992, siguió con la creación del Ministerio de Seguridad Pública en 1994, la unificación en el año 1999 de Seguridad Pública y Justicia, y acabó en 2001 fusionando Seguridad Pública, Justicia e Interior en el Ministerio de Gobernación. En Paraguay los cambios ocurridos en este ámbito llevaron a concretar un área de trabajo especial para los temas de seguridad, con la creación del Viceministerio de Seguridad Interna en 1999 y el Plan Nacional de Seguridad Pública “Paraguay Seguro”, en 2005, a raíz del cual se creó en el 2006 la Policía Urbana Especializada.

Otro elemento a tomar en cuenta es la carencia de políticas de Estado que establezcan metas y objetivos claros con relación a la Seguridad Pública. En algunos países donde existen estas políticas, como por ejemplo Argentina, Brasil o República Dominicana, las mismas no han sido acompañadas por mecanismos efectivos de seguimiento o han cambiado sustancialmente en plazos relativamente breves.

Dos ejemplos exitosos son los casos de Colombia y de Chile. En el primero, por la situación especial que enfrenta el país, las fuerzas policiales son dependientes del Sector Defensa. Sin embargo se han creado diversos organismos encargados de su control y supervisión, como el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, creado en el 2003, así como el Comisionado Nacional. Adicionalmente, en los últimos años se promulgó la Política de Seguridad Democrática que permitió algunos procesos de cambio en la planificación y evaluación de las labores policiales. En el caso chileno, la Subsecretaría de Interior del Ministerio del Interior es el organismo encargado de la coordinación de las políticas de control y prevención del delito. Dichas iniciativas se organizan alrededor de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, que presenta los objetivos y programas desarrollados por el Estado. De hecho esta estrategia es una de las pocas en la región que establece metas cuantificables para el período de gobierno, con lo cual todos los esfuerzos gubernamentales se alinean en torno a esta definición.

Superar la carencia de información de calidad y asegurar cierta uniformidad en los datos que permita la comparabilidad de la información disponible es otro serio desafío que enfrentan los Ministerios. Los motivos que explican esta precariedad son múltiples, empezando por el hecho que la tipificación de los delitos varía sustancialmente de país en país, lo que dificulta la comparación regional de tasas de delitos denunciados. El proceso de recolección de datos es aún precario y poco sistemático en muchos contextos donde no se ha podido invertir en los sistemas de información necesarios y la capacitación pertinente para enfrentar dicha tarea.

Se puede observar que, a diferencia de otras áreas, en seguridad pública existe una ausencia de parámetros que establezcan estándares internacionales a seguir y garantice uniformidad y continuidad en la toma de decisiones. Este es el rol que, en sus respectivos ámbitos, han cumplido la Organización Panamericana de la Salud, el Banco Interamericano del Desarrollo, el Fondo

Monetario Internacional o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Una situación equivalente, sin embargo, no ha alcanzado a la información policial ni a la de administración de justicia. La consecuencia es que en muchos países sea imposible identificar la probabilidad de condena debido al retraso en la sistematización o en la entrega de datos anuales, que no consideran la fecha de inicio del proceso. De igual manera en muchos países los datos varían según sea la fuente consultada y en muchos casos los propios gobiernos eluden entregar información por temor a que sean utilizados como arma de enfrentamiento mediático-electoral.<sup>48</sup>

Uno de los efectos de la falta de datos confiables es que, sin antecedentes y con fuentes de información heterogéneas, es difícil tomar decisiones que respondan adecuadamente tanto al diseño e implementación de políticas públicas como a la generación de herramientas jurídicas que permitan aumentar la efectividad de la justicia. Otro efecto es la dificultad para generar herramientas -o sistemas de información- que tengan la capacidad de cumplir con los procesos de monitoreo y evaluación necesarios para incidir sobre aquellos factores considerados centrales en cada uno de los contextos analizados. Ambas situaciones se presentan de manera importante en gran parte de los países de la región.

Tomando en consideración las dificultades expresadas previamente, no se puede desconocer que las dos herramientas básicas para relevar información acerca del delito y otros aspectos vinculados son los registros de denuncias y las encuestas de victimización. En el primer caso, diversos países de América Latina han comenzado a desarrollar sistemas de registro que permitan generar información de manera integrada. A modo de ejemplo, en Chile existe desde 1999 el Sistema Nacional de Información Delictual, que aglutina y consolida la información de denuncias y detenciones. Por su parte, en México se ha impulsado la "Plataforma México" como uno de los ejes de las iniciativas en torno a la seguridad pública. Esta Plataforma considera inversión en tecnología, telecomunicaciones e información criminal. En Ecuador, el Ministerio de Gobierno desarrolló la Unidad Técnica Ejecutora del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, dentro de la cual se construyó el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana que está trabajando en la estandarización y mejora de la información sobre criminalidad. Actualmente sólo trabajan con datos de la Policía Nacional, pero está planificado integrar a la Fiscalía. Estos no son los únicos casos pero sirven para mostrar los múltiples esfuerzos que se realizan buscando sistemas más efectivos de información criminal.

<sup>48</sup> Buvinic, M., Morrison, A. y M. Shifter (1999), *La Violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia para la Acción*. Washington DC, BID. Dammert, L. y Arias, P. (2007). El desafío de la delincuencia en América Latina: Diagnóstico y respuesta de política. Serie estudios socio/económicos N°40, CIEPLAN. Dammert, L.; Ruz, F. y Salazar, F. (2008). ¿Políticas de Seguridad a Ciegas?: desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina, FLACSO-Chile, Santiago, Chile. Alda, E. y Béliz, G. (Eds.) (2007). ¿Cuál es la salida?: la agenda inconclusa de la seguridad ciudadana, Banco Interamericano de desarrollo, Washington D.C. Estados Unidos.

**Tabla 10:** *Sistemas de registro de denuncias en América Latina*

País	Nombre del sistema	Año de creación	Dependencia
Argentina	Sistema Nacional de Información Criminal	1999	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos
Brasil	Sistema Nacional de Estadísticas de Seguridad Pública y Justicia Criminal	2004	Ministerio de Justicia
Colombia	Observatorio del Delito	S/I	Policía Nacional de Colombia
Chile	Sistema Nacional de Información Delictual	1999	División de Seguridad Pública-Ministerio del Interior
México	Plataforma México	En desarrollo	Secretaría de Seguridad Pública
Perú	Observatorio del Crimen y la Violencia	En desarrollo	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
República Dominicana	Sistema de Investigación Criminal	2005	Procuraduría General de la República
Uruguay	Observatorio Nacional de la Violencia y Criminalidad (ONVC)	2005	Ministerio del Interior

Fuente: ¿Políticas de Seguridad a Ciegas?: desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina, FLACSO-Chile, Santiago, Chile Dammert, Ruz y Salazar (2008)

En todos los países de las Américas existen sondeos de opinión que difunden información acerca de la situación de la criminalidad y la percepción de inseguridad de la ciudadanía. Sólo algunos de ellos, sin embargo, tienen como objetivo proporcionar información sobre la victimización de manera complementaria a los datos policiales, con la finalidad de caracterizar los hechos delictivos que las denuncias no pueden abordar. Un caso paradigmático en las Américas corresponde a la National Crime Victimization Survey (NCVS) que, desde 1972, lleva a cabo anualmente el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, y que ha constituido una herramienta de generación de información fundamental para las distintas agencias de seguridad pública.<sup>49</sup> En el caso de Canadá, existen encuestas completas de victimización desde el año 1988.<sup>50</sup>

49 U.S Department of Justice. Bureau of Justice Statistics, <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/cvict.htm>. La encuesta ha experimentado a lo largo de los años importantes cambios metodológicos  
50 Statistics Canada (2008). Crime and Justice: victims and victimization. [http://cansim2.statcan.ca/cgi-win/cnsmcgi.pgm?Lang=E&SP\\_Action=Sub&SP\\_ID=455](http://cansim2.statcan.ca/cgi-win/cnsmcgi.pgm?Lang=E&SP_Action=Sub&SP_ID=455)



La situación en los países de América Latina y el Caribe es radicalmente distinta y sólo un pequeño grupo de países ha establecido mecanismos de recolección de información sobre victimización de manera complementaria al sistema de registro delictual. Uno de estos países es Argentina, por intermedio de la Dirección Nacional de Política Criminal –unidad dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad Pública y Derechos Humanos- que entre 1997 y 2003 aplicó dicho instrumento en las ciudades más importantes del país, con el apoyo de UNICRI. Por su parte, Colombia, desde 1996, ha desarrollado una encuesta de victimización realizada conjuntamente por la Cámara de Comercio de Bogotá y la Alcaldía Mayor de la Ciudad con fines de generar información para la comunidad en general.<sup>51</sup> El Distrito Metropolitano de Quito también ha realizado encuestas y relevado información sobre victimización en los años 2003, 2004 y 2008.<sup>52</sup> La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana desarrollada por el Ministerio del Interior de Chile y el Instituto Nacional de Estadísticas de ese país marca un adelanto significativo al proporcionar información anual de carácter nacional con énfasis en áreas urbanas.<sup>53</sup>

51 Cámara de Comercio de Bogotá. Encuesta de Percepción de Seguridad y Victimización. <http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?catID=126&conID=562>

52 Distrito Metropolitano de Quito (2004). Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. <http://www.observatorioseguridaddmq.net/>

53 Ministerio del Interior en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/> y los resultados de la versión 2007 en [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/home.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/home.php) y en [http://www.seguridadpublica.gov.cl/filesapp/ENUSC%202007\\_nacional.ppt](http://www.seguridadpublica.gov.cl/filesapp/ENUSC%202007_nacional.ppt)

**Tabla 11:** *Casos de encuestas de victimización e inseguridad aplicadas en América Latina*

País	Encuesta	Responsable	Aplicaciones
Argentina	Encuesta de Victimización	Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC)	1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003
Canadá	Encuesta de Victimización	Statistics Canada	1988 1993 1998 2004
Chile	Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC)	Ministerio del Interior Instituto Nacional de Estadísticas (INE)	2003 2005 2006 2007
Colombia	Encuesta de Victimización	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) Departamento Nacional de Planeación (DNP)	2003
El Salvador	La Victimización y la Percepción de Seguridad en El Salvador en 2004	Ministerio de Gobernación Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) U. Centroamericana	2004
Estados Unidos	Criminal Victimization	Department of Justice	1973 a 1989 (cambio metodológico) 1990 a 2005 (cambio metodológico) 2006 al presente
México	Encuesta Nacional de Inseguridad (ENSI)	Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI)	2002 2003 2004 2005
Perú	Encuesta de Victimización 2005	Ministerio del Interior UNICRI	2005

Fuente: Dammert, Ruz y Salazar (2008)

La relevancia de la información sobre criminalidad se vincula directamente con la capacidad de enfrentar este problema de manera efectiva. El proceso no está exento de dificultades debido a que existen discrepancias en las cifras proporcionadas por diversas instituciones, debilidades técnicas y tecnológicas, diferencias presupuestarias e incluso trabas para el acceso público a la información, fomentando el descrédito de las “cifras oficiales”. Aún más compleja es la carencia de los instrumentos necesarios que permitan generar conocimiento acerca de la criminalidad y la inseguridad, situación que claramente afecta la calidad y pertinencia de las políticas públicas.

Un último elemento a tomar en cuenta con relación al panorama institucional es la vinculación entre la labor policial y la de las Fuerzas Armadas porque afecta el desarrollo de las operaciones policiales. En diversos países la diferencia es notable y no se cruzan sus misiones o funciones, como en los casos de Argentina y Chile. Sin embargo esa no es la situación más común en la región. En Guatemala, por ejemplo, se aprobó en 2002 una ley que autoriza la participación de las Fuerzas Armadas en la prevención y control de la criminalidad, con lo que se les permite la participación en labores de patrullaje, el cuidado de las fronteras y el combate al narcotráfico. En otros países se realizan operativos conjuntos de forma cotidiana, como en Colombia, El Salvador, Jamaica, México y Trinidad y Tobago. En cada contexto la participación de los militares en tareas policiales se justifica por diferentes motivos, ya sea por la debilidad intrínseca de las fuerzas policiales o por el incremento de la corrupción y el aumento de la sensación de inseguridad de la población, entre otros factores.

### **Instituciones Policiales**

En líneas generales, la mayoría de cuerpos policiales han pasado por diversos procesos de reforma. Los mismos recaen en un amplio abanico que va desde la reestructuración completa de las instituciones, que se realiza especialmente en los países centroamericanos, hasta cambios menores. Un ejemplo de la primera situación es El Salvador, en donde la Policía Nacional Civil se creó en virtud de los Acuerdos de Paz, buscando una institución que reconociera los principios democráticos y respeto de los derechos humanos.

La presencia de una alta preocupación ciudadana por la inseguridad, así como la reconocida limitación de las fuerzas policiales para responder al crecimiento del delito, ha desencadenado un aumento de la dotación policial y del presupuesto en la mayoría de países de la región. En Colombia la dotación se ha incrementado sustancialmente en los últimos años, pasando de 43 mil agentes en 1970 a los actuales 142 mil, de los cuales más de 106 mil corresponden a personal uniformado. La dotación policial en Honduras se elevaba a 12.301 a fines de 2007, lo que representa un significativo aumento con relación a los años anteriores ya que era de sólo 7.500 en 2005. De igual manera, en Argentina el sistema policial nacional aumentó su dotación entre 1999 y 2007, de 208 mil a 250 mil agentes.

Los incrementos presupuestarios también han sido significativos en todos los países. En El Salvador, por ejemplo, el aumento ha sido sustantivo, pasando de 150 millones de dólares en 2007 a 166 previstos para 2008. En el Perú la situación es similar, con un presupuesto de la Policía Nacional de alrededor de 1.200 millones de dólares para el año 2007. Si bien los principales



componentes de ese gasto están destinados al pago de salarios, son varios los países donde se está poniendo especial énfasis en la compra de infraestructura y tecnología.

Los procesos de democratización y, en especial, las reformas de la justicia llevadas a cabo en los últimos años, han llevado a la creación de instituciones civiles dedicadas a la investigación, como la Agencia Federal de Investigación de México. La mayoría de estas instituciones cuentan con una dotación menor en comparación con las policías preventivas. Esto sucede por ejemplo en los casos chileno, brasileño y mexicano, donde las dotaciones no permiten una efectiva cobertura nacional por lo que se están desarrollando programas para aumentarlas sustancialmente y desarrollar su capacitación.

Como se observará más adelante en el Capítulo 4, la colaboración con los gobiernos locales es un importante elemento para mejorar la seguridad pública. Si bien en países como Ecuador la policía ha tenido una tradición de cooperación con las autoridades locales, no es el caso de la mayoría de los países, donde sólo después de los años 90 ha sido posible percibir un incremento de la colaboración entre la policía y los gobiernos locales. Casos interesantes de este tipo de alianza se han dado en Bogotá, Quito y Buenos Aires, entre otros. En Paraguay, la implementación del Programa Departamentos y Municipios Seguros impulsó una mayor intervención a nivel local de programas preventivos. Con ese objetivo, la Dirección de Gobiernos Subnacionales es la encargada de relacionar directamente el nivel central con el local, aunque el programa se vio afectado en su continuidad en 2006.

Un rasgo común entre la mayoría de las policías de la región es la precariedad de salarios y beneficios de protección social. En muchos países los miembros de las instituciones policiales situados en los niveles más bajos del escalafón (es decir la gran mayoría de policías) tienen salarios muy reducidos y además carecen de coberturas adecuadas de salud, educación y vivienda. Los estudios de caso realizados destacan la presencia de diversos mecanismos desarrollados por las instituciones policiales para complementar el ingreso de sus integrantes mediante su contratación para eventos de carácter privado. En Chile y Colombia esta situación no se presenta con tanta agudeza y, de hecho, los sistemas de beneficios de estas instituciones policiales son reconocidos como el elemento central de su eficiencia y profesionalismo.

Esta precariedad del trabajo policial ha caminado en paralelo con mínimos requerimientos para el ingreso a la fuerza (especialmente de los suboficiales o tropa que se dedica al patrullaje). La necesidad de avanzar en la conformación de policías profesionales se ve limitada por bajos requisitos educativos de ingreso, que en algunos casos no llega a los estudios secundarios o medios completos. De esta forma los incentivos no están colocados de forma eficiente para avanzar por el camino de la mayor especialización policial. Aún más complejo es el hecho que los procesos de capacitación del personal policial distan de ser los óptimos. En muchos países la urgencia por aumentar la dotación policial que brinde vigilancia y seguridad ha generado una reducción de las horas de capacitación y entrenamiento de los funcionarios policiales. Esta situación, acompañada por los hechos descritos previamente, crea un campo fértil para el mal desempeño de las estrategias policiales, así como para el incremento de la corrupción.

Es posible identificar, además, otros problemas comunes a las policías de la región, que deberían ser relevados y enfrentados en el corto plazo<sup>54</sup>:

- Existe un limitado desarrollo de sistemas de carrera policial.
- Hay una falta de claridad sobre el modelo policial que se quiere construir y sobre las estrategias policiales más idóneas para conseguirlo.
- Los mecanismos de control interno son deficientes.
- Hay una falta de controles externos desde el ente gubernamental y la sociedad civil.
- Permanecen relevantes niveles de autonomía institucional y, por ende, una carencia de control por parte de la autoridad política para asegurar la buena acción policial.
- Es necesario aumentar los requisitos de ingreso al cuerpo policial.
- Se están estableciendo sistemas de capacitación, pero hay poca evidencia de su real utilización e implementación.
- Las iniciativas implementadas por la institución policial no están sujetas a evaluación y monitoreo.

### **Seguridad Privada**

El crecimiento explosivo de la industria de la seguridad privada es un hecho que atraviesa toda la región. La industria se incrementa de forma permanente, generando enormes ganancias que crecen exponencialmente. Ello per se no es un problema, pero los niveles efectivos de regulación, control y evaluación de la seguridad privada son mínimos y en algunos casos incluso inexistentes. Eso erosiona el monopolio que debe tener el Estado en materia de seguridad y uso de la fuerza.

Las estimaciones más recientes consideran que hay 4 millones de personas contratadas por la industria de la seguridad privada en la región. Menos de la mitad de este personal estaría contratado legalmente y cumpliría con la normativa laboral general y con los seguros y prevenciones específicas para personal que se desempeña en este tipo de actividades.<sup>55</sup> Si bien la presencia de múltiples empresas de tamaño pequeño y mediano es una constante en los diversos países de la región, es también relevante la presencia de empresas multinacionales con control de segmentos especializados del mercado (traslado de valores, blindaje de vehículos, guardianía personal de alto nivel).

54 Al respecto ver: Ambos, Kai et al, eds. *La Policía en los Estados de Derecho Latinoamericanos*. Colombia, Fundación Seguridad y Democracia, 2003; Caruso, Haydée, Muniz, Jacqueline y Carballo, Antonio. *Policía, Estado y Sociedad. Prácticas y saberes latinoamericanos*. Brasil, Viva Río, 2007, y CED. *Los cambios necesarios. Informe de la Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia*. Santiago, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2003.

55 Frigo, Edgardo (2006). Seguridad Privada en Latinoamérica: Situación y Perspectivas. [http://www.seguridad-la.com/artic/admin2/adm\\_5226.htm](http://www.seguridad-la.com/artic/admin2/adm_5226.htm)

**Tabla 12: Crecimiento Promedio de la Industria de la Seguridad Privada por región 2002-2003 (valores de mercado)**

Región	Mercado (MM Dólares)	Crecimiento (%)
Norteamérica	49,200	7 - 8
Europa	37,800	6 - 10
Japón	7,400	7 - 9
Latinoamérica	6,500	9 - 11
Resto del Mundo	16,200	10 - 12
TOTAL	117,100	7 - 8

Fuente: Frigo, Edgardo (2006). Seguridad Privada en Latinoamérica: Situación y Perspectivas.

Un informe elaborado por Edgardo Frigo muestra que en 2006 había en Brasil 2.538 empresas de seguridad registradas, así como más de cinco mil autos blindados. En Costa Rica las empresas de seguridad privada pasaron de 28 en 1994 a 536 en 2001 y 1.134 en 2007. En Venezuela, el Ministerio del Poder Popular y Relaciones Interiores y Justicia registró 835 empresas de seguridad privada en 2005 y en junio de 2006 ya eran 936, aunque la Dirección General de Coordinación Nacional de los Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada registró solamente 450 empresas en activo en 2007. En Bolivia el proceso ha sido más lento, pues la primera empresa se creó en 1982 y en 2002 eran alrededor de 40 las que funcionaban de forma asociada en las principales ciudades, aunque contaban con un Reglamento de Funcionamiento y también con su propia asociación. En Ecuador existía sólo una empresa de seguridad privada en 1968; en 2006 ya eran 849.

En muchos casos el control de estas empresas está en manos de la institución policial que debe dar seguimiento a las acciones de las empresas privadas y adicionalmente entregar la capacitación para avalar a los guardias privados. Los países presentan diversos niveles de regulación que van desde leyes, decretos y convenios hasta definiciones generales sobre la industria. En otros países, como Ecuador, no existe una única entidad que regule sus acciones, la ley de seguridad privada aprobada en 2003 establece que la regulación se reparte en múltiples instituciones de acuerdo a su especificidad funcional; dicha ley no ha sido aún reglamentada. En Uruguay gran parte de la regulación de la seguridad privada data de 1971, aunque ha sido modificada mediante decretos y leyes complementarias que centralizaron estas tareas en el Ministerio del Interior; la entidad que regula las empresas de seguridad es el Registro Nacional de Empresas de Seguridad, creado en 1990.

En algunos casos la regulación es reciente, como en Costa Rica, donde la Ley de Servicios de Seguridad Privados data de 2004 y la relación entre la cantidad de guardias privados respecto de la Policía Nacional está regulada, pues las empresas de seguridad no pueden mantener un número de agentes de seguridad superior al 10 por ciento del total de miembros de la Fuerza Pública. En otros casos, como el de Honduras, no se cuenta con regulación específica en la materia y las empresas de seguridad se regulan a través de la ley orgánica de la Policía Nacional. Uno de los elementos permitidos por esa ley es que cada empresa puede proveer su propia seguridad sin necesidad de licencia, si tiene menos de 100 empleados. Nicaragua tampoco cuenta con una ley que regule los servicios privados de seguridad y el registro mercantil señala que hay 105 empresas registradas con 18 mil agentes, mientras que la Policía Nacional tiene como meta llegar a los 11.633 efectivos. Panamá tiene dos decretos ejecutivos que regulan la materia y un anteproyecto de ley para la regulación del sector que se encuentra en fase de aprobación.

La mayoría de los países del Caribe que se estudiaron en este informe cuentan con legislación en seguridad privada,<sup>56</sup> sin embargo existe una ausencia de mecanismos efectivos de monitoreo para hacer cumplir las disposiciones de la legislación. En algunos países, la ley exige la designación de un consejo o junta de supervisión para monitorear las actividades de la industria de seguridad. Esto se ha llevado a cabo solamente en San Vicente y las Granadinas.

En la mayoría de los países de todo el continente, la capacitación de los guardias privados es un área aún más precaria. No se evidencia ninguna uniformidad sobre los procesos formativos, los requerimientos en términos de horas dedicadas a la formación y mucho menos aún sobre los mecanismos formales de entrega de la misma. En muchos casos las empresas pequeñas o medianas carecen de mecanismos claros para formar un personal con importantes niveles de rotación. De esta forma, no es poco frecuente encontrarse con personal de empresas privadas con permiso para portar arma que carece del entrenamiento suficiente para asegurar su correcta utilización. Adicionalmente, en países donde la institución policial cuenta con un personal reducido, las tareas de regulación y capacitación del personal privado son dejadas de lado en muchos casos para privilegiar la prevención y control del delito. En muchos países de la región los funcionarios policiales no tienen permitido ejercer labores en seguridad privada, pero se sabe de casos en que ello ocurre de manera ilegal e informal.

<sup>56</sup> Se estudiaron siete países del Caribe angloparlante para este informe: Barbados, Grenada, Jamaica, Trinidad y Tobago, San Kitts y Nevis, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas.



## CAPITULO 3.

**> La seguridad,  
base para la  
governabilidad  
democrática y  
el desarrollo**

### Capítulo 3. La seguridad, base para la gobernabilidad democrática y el desarrollo

La amplitud e intensidad de los fenómenos criminales afectan drásticamente la calidad de vida de la población y generan un clima de temor generalizado, que amenaza directamente la solidez de la democracia y las posibilidades reales de desarrollo económico y social.

A raíz de la criminalidad, los países se sumergen en un complejo círculo vicioso, en el que la inseguridad es efecto y a la vez generadora de las condiciones de precariedad, atraso y subdesarrollo de nuestros países. La inseguridad desalienta la inversión, desestimula la participación, aumenta la desconfianza y la sensación de impunidad, afecta los procesos electorales y alienta a los jóvenes a abandonar el sistema educativo, sólo para mencionar algunas de sus múltiples consecuencias que afectan directamente las posibilidades de desarrollo de un país. Pero a la vez la desocupación, la precariedad laboral, los procesos migratorios y la precarización general de la vida cotidiana son factores que potencian la intensificación de la inseguridad. La complejidad de estos temas hace difícil la identificación de los pasos necesarios para enfrentar las problemáticas expuestas, a la vez que se ponen en clara evidencia los profundos vínculos entre la seguridad, la gobernabilidad y el desarrollo.<sup>57</sup>

#### El problema y su contexto

Entender y enfrentar adecuadamente un problema de la magnitud del de la inseguridad ciudadana requiere de los mejores y mayores esfuerzos estatales. El punto de partida es asumir que un fenómeno de esta naturaleza sólo se explica en un contexto mucho más amplio, que a su vez se retroalimenta. Resulta imprescindible en este punto hacer un breve repaso de las transformaciones que se han producido en el Hemisferio, reconociendo los grandes logros que han fortalecido a la región y que brindan herramientas ante este nuevo desafío, pero también constatando los importantes obstáculos que aún quedan por vencer.

La región latinoamericana ha experimentado grandes cambios en muy pocas décadas. Hay tres procesos, sin embargo, que se pueden considerar entre los más relevantes en relación con el problema que aquí se aborda. En primer lugar se puede decir con orgullo que el continente está en paz. Más allá de la subsistencia de diferencias y desacuerdos entre los países, la posibilidad de enfrentamientos armados se ha reducido al mínimo.<sup>58</sup> Asimismo las divisiones y los conflictos políticos internos se pueden resolver por vías ajenas a la violencia. La gran mayoría de los fenómenos insurgentes y terroristas han acabado o son marginales en la región y, en el caso del único que subsiste, el colombiano, hay señales alentadoras de que pueda ir declinando significativamente en el futuro inmediato.

Pero de los años de violencia política en varios países ha quedado una herencia profunda que influye negativamente en la seguridad pública. No se han logrado superar por completo las secuelas de los conflictos, como lo expresa en general la persistencia de una cultura de violencia en la forma de enfrentar los problemas cotidianos. Adicionalmente, y de forma más específica, es

<sup>57</sup> Ver *Security System Reform and Governance*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2005.

<sup>58</sup> Briones, Sebastián y Álvarez, Rodrigo. *¿Construyendo confianzas? Fronteras, FF.AA y Política en América Latina*. Santiago, FLACSO-Chile, 2008.

evidente que una parte de los actores de los problemas de entonces son hoy día, ya sin motivaciones políticas explícitas, protagonistas importantes de las nuevas formas de violencia que nos preocupan. También es necesario destacar que además del incremento del crimen organizado, la violencia del pasado explica en gran medida la facilidad con que las armas de fuego están disponibles y se usan ilegalmente en muchos países de la región.

Una segunda conquista que se debe aprovechar en la lucha contra la inseguridad ciudadana es que después de décadas de dictaduras, hoy todos los países miembros de la OEA han avanzado significativamente en el respeto a los derechos humanos, proclamándolos parte insustituible de la filosofía que rige la acción de los Estados. La región vive en democracia, los gobernantes son elegidos por el pueblo, hay separación de poderes, se ejercen las libertades políticas básicas y existen leyes e instituciones cuyas normas deben ser acatadas. En esa medida, y a diferencia de lo que ocurría décadas atrás, la existencia de la democracia y el respeto a los derechos humanos son hoy el marco general ineludible en el que se puede y tiene que enfrentar la inseguridad ciudadana.

Las democracias emergentes de las Américas todavía enfrentan problemas muy importantes. La credibilidad en la capacidad de las instituciones y sus representantes para resolver los problemas concretos es todavía débil e insuficiente. En muchos casos las instituciones de seguridad pública aún no están lo suficientemente subordinadas a la autoridad democrática y no se ha logrado aún consolidar procesos de reforma y modernización satisfactorios y consistentes con el nuevo momento político.<sup>59</sup>

Desde un punto de vista social, persisten muchos rasgos de la cultura autoritaria del pasado. La tolerancia a la diversidad es todavía escasa y se siguen dando graves problemas de discriminación por diferentes causas. La segregación, estigmatización y fragmentación social son procesos profundamente instalados que requieren ser enfrentados.

En tercer lugar, América Latina ha cambiado también sustancialmente en el aspecto económico. Hay avances importantes en la capacidad productiva de los países, han mejorado las infraestructuras y han aumentado los servicios a los que los ciudadanos pueden acceder. Se han abierto, así, nuevas oportunidades de progreso para muchos. Sin embargo el desarrollo aún se concentra en pocas manos. No se ha avanzado lo suficiente en reducir la pobreza y la indigencia. Los 200 millones de pobres en la región son una dramática muestra de esta situación. Hay todavía grandes sectores de la población que viven excluidos de los beneficios del progreso por lo que la igualdad de oportunidades dista mucho de haberse conseguido. América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo y en varios países esto tiende a aumentar, pese a la relativa bonanza económica que se ha experimentado.<sup>60</sup>

59 Al respecto ver: Dammert, Lucía, coord., *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago, FLACSO-Chile, 2007.  
60 Ver PNUD, *Informes de Desarrollo Humano*, varios años.

## La multiplicidad de las causas

Como ocurre con todos los aspectos sobre los que los Estados deben trabajar, el punto de partida indispensable para determinar una política pública es tener un diagnóstico adecuado del problema a resolver o atenuar. Esto es especialmente relevante en el caso de la inseguridad ciudadana debido a que, de no proceder de ese modo, podrían ponerse en práctica políticas que partieran de una comprensión equivocada de los problemas o que enfatizaran solamente alguno de los aspectos que los explican.

Las causas del problema de la inseguridad son múltiples y se retroalimentan de manera constante. El resultado es un círculo vicioso, de interpretación compleja y todavía más difícil intervención, ya que se carece de evidencia que explicita la forma más eficiente para enfrentar los diversos elementos que interactúan en varios niveles. Dichas causas tienen que ver, en primer lugar, con la delincuencia organizada, principalmente el tráfico de drogas y delitos conexos, y la corrupción que genera. Muchos hechos violentos que ocurren en las calles y que afectan a los ciudadanos están relacionados con este flagelo. Las diferencias en cuanto al poder, amplitud y manifestaciones del mismo son significativas, pero se puede afirmar que ningún país de la región escapa por completo al fenómeno.

En segundo lugar están los factores socioeconómicos. Si bien la pobreza por sí sola no es un factor explicativo -como lo prueba el simple hecho de que en zonas rurales de extrema pobreza la delincuencia sea mucho menor que en otras de mayor desarrollo relativo- sí existe una correlación muy clara cuando ésta interactúa con otros factores, como la desigualdad, la marginación y la exclusión en la que vive una parte importante de la población.

En tercer lugar encontramos diversas causas vinculadas a los procesos de urbanización masivos y desordenados que han generado grandes áreas con niveles importantes de marginalización y exclusión. Las ciudades latinoamericanas y caribeñas crecieron, en gran medida, de manera informal, sin orden y con servicios básicos insuficientes o en ciertos casos inexistentes. Muchos habitantes de estas urbes no gozan hoy en día de acceso a la educación, a la salud a la justicia y al trabajo de calidad. En esas grandes ciudades se generan, además, ambientes en los que el Estado está ausente y que dan lugar a la llamada “informalidad”. Se trata de ambientes económicos, sociales y culturales en los que se crean espacios físicos y mentales ajenos y hasta impenetrables para el Estado, sus leyes e instituciones. Esta “informalidad” también explica parcialmente la facilidad con que las armas de fuego llegan de manera ilegal a manos civiles.<sup>61</sup> En situaciones extremas, esta situación está llegando a significar la existencia de barrios enteros controlados por el crimen organizado.

En cuarto lugar hay que mencionar aspectos relacionados con actitudes, valores y cultura. Por un lado, la lógica de la vida en las ciudades tiende a debilitar los mecanismos tradicionales de cohesión social y a cuestionar valores vinculados al pasado.<sup>62</sup> Por otro lado, el éxito individual,

61 FLACSO, Secretaría General. *Armas pequeñas y livianas. Una amenaza a la Seguridad Hemisférica*. San José, Costa Rica, 2007 y PNUD. *Armas de fuego y violencia*. El Salvador, PNUD, 2003.

62 Ver Lunecke, Alejandra y Ruiz, Juan Carlos. *Capital social y violencia: análisis para la intervención en barrios urbanos críticos*. En: Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza, eds. *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. Santiago, FLACSO-Chile, 2007. pp.227-252.



asociado a lo material, tiende a ser visto, ahora mucho más que en el pasado, como un referente importante de aceptación social. De esta manera la gran ciudad, al ser un espacio de encuentro, interacción y de acceso a la información, pone en evidencia de manera más intensa el contraste entre las opciones y beneficios de la vida moderna y la imposibilidad de muchos para acceder a ellos de forma legal.

A este nivel hay que señalar, también, que aún cuando las ciudades son a la larga el espacio natural para superar prejuicios históricos y discriminaciones por razones étnicas y raciales, a la vez estas actitudes están tan arraigadas que todavía juegan un papel importante en el tratamiento de los problemas y de los protagonistas de la delincuencia.

Un quinto aspecto está relacionado con la situación familiar de muchos ciudadanos. Existe un porcentaje muy alto de familias que enfrentan problemas graves como son, entre otros, hogares monoparentales, maternidad y paternidad adolescentes, descendencia numerosa, carencia de sistemas de protección social para las familias jóvenes y viviendas hacinadas que, sin duda, inducen o intensifican las situaciones de conflicto, abuso y violencia, especialmente en los sectores más necesitados de la sociedad. Repetidamente, las duras condiciones de vida fuerzan a los padres a tener una presencia limitada y poco proactiva en la vida cotidiana y en la formación de sus hijos, lo que puede agravarse en los diversos casos en que los hijos son criados sólo por uno de los progenitores. El caso de las madres adolescentes es un claro ejemplo de ello ya que en muchos países estas jóvenes son expulsadas de las instituciones donde estudian y con ello aumenta sus niveles de vulnerabilidad y precariedad y su marginación del mercado laboral.

Todos los contextos mencionados propician a su vez la violencia intrafamiliar. Esta violencia afecta de manera particular a las mujeres, pero también directa o indirectamente a los hijos.<sup>63</sup> Las altas tasas de deserción escolar, el trabajo infantil, la fuga del hogar y los niños de la calle son las consecuencias de ello.

Un sexto factor es la situación concreta de los jóvenes. En América Latina y el Caribe el 21 por ciento de los jóvenes no estudia ni trabaja.<sup>64</sup> Entre esta población, la posibilidad de protagonizar o ser víctima de la violencia se agudiza de manera significativa. Esto se debe a la falta de oportunidades para el desarrollo laboral, el acceso a una educación de calidad, el alcance a espacios de recreación y el desarrollo de una vida comunitaria sana. Adicionalmente, y en detrimento de la situación, en los casos comentados el impacto de las drogas y el alcohol, incluso entre menores de edad, va en aumento. En otras palabras, el desafío se dirige principalmente hacia las nuevas generaciones y su formación vocacional hacia el trabajo, así como a su desarrollo en el marco del Estado de Derecho.

63 ILANUD. *Violencia de género, derechos humanos e intervención policial*. Costa Rica, Programa regional de Capacitación contra la Violencia doméstica. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos para las Naciones Unidas. *Violencia de género, derechos humanos e intervención policial*, 2002.

64 Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil, Organización Internacional del Trabajo, Primera Edición 2006.

Los jóvenes que se encuentran en este tipo de situaciones son más propensos a buscar formas compensatorias de afirmación de la identidad individual y colectiva, que con frecuencia transgreden las normas, como es el caso de las pandillas de tantas ciudades. Esto agudiza la estigmatización social y, en muchos casos, lleva a políticas exclusivamente punitivas, que exacerbaban en los muchachos el aislamiento y su rechazo a la sociedad, a la vez que tienden a conducir a una parte mayor de ellos, sea individual o colectivamente, a formas de conducta claramente delictivas, vinculadas muchas veces al crimen organizado.<sup>65</sup>

Un séptimo factor a considerar es la cultura de la falta de respeto a las leyes que impera en general en las sociedades de la región, así como las prácticas de resolución de conflictos por cuenta propia, mediante, generalmente, el uso de la violencia. Los Estados, que muchas veces enfrentan graves problemas de legitimidad ante los ciudadanos, no tienen la capacidad de canalizar problemas y conflictos por vías institucionales. En algunos casos porque el Estado está prácticamente ausente, en otros porque las formas que adquiere su presencia intensifican los problemas.

Esta situación genera un doble peligro a tener en cuenta. Por un lado hace más probable la ocurrencia de hechos de distinta índole fuera de la ley y, por otro, ocasiona que algunas de las poblaciones más afectadas tomen la justicia en sus manos, llegando en diversas ocasiones a producirse linchamientos de sospechosos, una práctica extrema que debe erradicarse de inmediato y por completo.

En octavo lugar está la impunidad. Se trata de otro problema clave para entender el alcance de la inseguridad, ya que la carencia de sanción a los hechos criminales es un estímulo perverso para que éstos se extiendan y repitan. En general la inmensa mayoría de las faltas menores y muchos de los crímenes más graves quedan sin sanción, agravando la percepción de indefensión y la humillación de las víctimas. En muchos casos la impunidad de los delincuentes está vinculada a legislaciones inadecuadas que dificultan la persecución del delito por parte de las autoridades. Sin embargo, en general, es un reflejo de los graves problemas de funcionamiento del sistema penal en su conjunto, empezando con la Policía, pasando por Procuradurías y Ministerios Públicos, continuando con el Poder Judicial y concluyendo en el sistema penitenciario.

A este nivel nos encontramos con problemas vinculados a la falta de recursos humanos, tecnológicos y económicos, a una débil profesionalización y a una extendida corrupción. A ello hay que añadir, en muchos casos, un sistema penal al que el ciudadano accede con dificultad y profunda desigualdad. Para muchos, el paso por el sistema penal en estas condiciones termina ocasionando una situación de doble victimización.

En noveno lugar merecen mención las dificultades que enfrenta la policía, que tiene un rol fundamental para la seguridad. Como se vio en el capítulo anterior, los diversos cuerpos de la policía sufren en diversos grados, y de manera extendida, problemas estructurales no resueltos.

<sup>65</sup> Dowdney, Luke. *Ni guerra ni paz. Comparaciones internacionales de niños y jóvenes en violencia armada organizada*. Brasil, COAV/Viva Río/ISER/IANSAs, 2005.

Entre otros, doctrinas, visiones y misiones inadecuadas para los nuevos tiempos; falta de focalización de sus labores hacia lo esencial y poca precisión de sus roles y atribuciones; falta de coordinación con otras instituciones que cumplen funciones de seguridad pública; escasez y mala gestión de recursos; problemas de formación, profesionalización, especialización y desarrollo tecnológico, así como graves problemas de corrupción interna.

Muchos cuerpos policiales se enfrentan a severos problemas internos que afectan la capacidad profesional y calidad de vida de sus miembros. Entre otros la falta de equipamiento e infraestructuras adecuadas, regímenes laborales muy duros, bajos salarios y debilidad de las redes de protección social. Todos estos elementos se vinculan al hecho que, en algunos lugares más que en otros, la policía esté asociada a la ineficacia y carezca de credibilidad y confianza. En algunos casos, entre los sectores más vulnerables de la población, la policía termina siendo un factor adicional de incremento de la inseguridad ciudadana por problemas de abuso y/o colusión con el crimen.<sup>66</sup>

En décimo lugar está el problema carcelario, que merece también mención especial. A este nivel las graves complicaciones empiezan con las dificultades para clasificar y separar a los internos, siguiendo con el deterioro de la infraestructura y hacinamiento de las cárceles.<sup>67</sup> A ello se suman problemas para controlar internamente las prisiones, lo que permite que múltiples actividades delictivas se repitan en el interior de las prisiones y, lo que es más grave, que algunos fenómenos delictivos mayores se continúen manejando desde estos recintos.

En general, y con muy pocas excepciones, el sistema carcelario en la región ha fracasado tanto en el objetivo de evitar que una persona siga delinquiriendo mientras está en prisión, como en la meta más ambiciosa de la reinserción. Las prisiones constituyen el punto más débil de nuestro sistema penal y el lugar en donde se concentran las mayores violaciones a los derechos humanos. Los procesos penales interminables, el abandono, el abuso, las pésimas condiciones de vida y el hacinamiento son elementos que contribuyen a entender que tengamos una población penitenciaria con tanta propensión a la violencia, con altos índices de adicción a las drogas, con verdaderas epidemias de sida o tuberculosis y altas tasas de suicidios, entre otros graves problemas. Lo anterior muestra por qué en muchos países de la región los sistemas penitenciarios son considerados verdaderas universidades del delito.

### Los costos son muy altos

El hecho de que el fenómeno de inseguridad ciudadana genere grandes perjuicios hacia la región, es otro factor para que los Estados miembros de la OEA presten adecuada atención y otorguen al problema la prioridad que merece. Es importante precisar que estos altos costos los paga la sociedad entera y, en especial, la población más pobre y vulnerable. Estos costos pueden agruparse en cuatro grandes categorías:

<sup>66</sup> Al respecto ver: Arias, Patricia y Zúñiga, Liza. *Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina*. Santiago, FLACSO-Chile, 2008; y Gabaldón, Gerardo y Birkbeck, Christopher. *Policía y Fuerza Física en perspectiva intercultural*. Nueva Sociedad, 2003.

<sup>67</sup> Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza. *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. Santiago, FLACSO-Chile, 2008.

### **El costo humano**

Como consecuencia de la delincuencia y la violencia, en el continente se pierden absurdamente cada año cientos de miles de vidas. En la gran mayoría de los casos se trata de jóvenes cuyas vidas desperdiciadas son un severo llamado de atención.

Son parte de este costo humano, también, los millones de víctimas directas de los actos delictivos no-letales, las que por esta causa sufren perjuicios serios y duraderos que afectan significativamente sus vidas. El dolor, la humillación, el trauma de las víctimas y/o sus familiares son muchos mayores en delitos graves –y, lamentablemente, tan frecuentes- como el secuestro, la violación o el homicidio.

En la región hay casi 4 millones de personas privadas de libertad, muchas de ellas condenados por la justicia, otros atrapados en interminables procesos judiciales y aún muchos con condena cumplida pero que por la ineficiencia del sistema continúan en prisión. Todos en condiciones poco dignas, que significan abiertamente una violación a sus derechos humanos. Esta situación se suma al padecimiento que sufren sus familiares, así como al estigma social que los rodea por tener un pariente con antecedentes penales.

### **El costo político**

La grave preocupación por la delincuencia y la percepción generalizada de que el Estado es incapaz de enfrentar el problema de manera eficaz, intensifican la crisis de legitimidad y confianza en la aún reciente y frágil institucionalidad democrática hemisférica. En la mayoría de países, la desconfianza en las instituciones y en los actores de la democracia es, como se ha visto antes, muy elevada y si bien ello se debe a causas diversas, es preocupante cómo esta desconfianza va en aumento.

La inseguridad ciudadana ralentiza de manera significativa la adecuación institucional. En particular hace que las reformas democráticas y procesos de modernización de los aparatos de seguridad sean bastante más lentas de lo deseable e, incluso, que en diversas ocasiones se produzcan retrocesos y se permitan atribuciones que no corresponden a democracias maduras y consolidadas.

Otro efecto político negativo es que la delincuencia tiende a poner en riesgo la cultura de derechos y libertades y a generar nuevas amenazas a los derechos humanos. El temor e indignación que los ciudadanos tienen frente a los hechos delictivos son de tal magnitud, que reaparecen en muchos de ellos percepciones y visiones autoritarias, largamente enraizadas en el pasado de la región.

En un ambiente de incertidumbre y temor, algunos pueden llegar a pensar que las libertades y los derechos son más bien armas a favor de los delincuentes y en contra de la sociedad. Puede ocurrir también que las regulaciones a la actuación de los cuerpos de seguridad se perciban como frenos que limitan su efectividad. Incluso se puede dar la situación que se reclame contra derechos fundamentales, como la presunción de inocencia o las garantías en los procesos judiciales, porque

se piense que favorecen a los criminales. Más grave aún, en circunstancias de extrema carencia y precariedad, estas percepciones son parte de los factores que llevan al ejercicio de la sanción por mano propia, bajo formas muy ajenas a las que se aspiran en la búsqueda de convivencia civilizada.

### **El costo social**

La inseguridad ciudadana acarrea también importantes costos en la forma en que las personas se relacionan entre sí y se organizan como sociedad. Una de las consecuencias es que se acentúa la segregación social y espacial de la población. En muchos lugares, principalmente en zonas de estratos socioeconómicos altos y también cada vez más en zonas pobres, es común que barrios enteros se cierren en el acceso y tránsito del resto de los ciudadanos.

Otro efecto social importante está vinculado a los prejuicios e incluso la estigmatización de amplios sectores de la población por razones de edad, raza y situación económica. Como resultado se desencadena frente a ellos una actitud de desconfianza que, en determinadas circunstancias, genera prácticas y hasta normas que vulneran directamente sus derechos. Lo anterior puede ser incluso más agudo cuando se trata de minorías, como inmigrantes o minorías étnicas.

Un tercer efecto social tiene que ver con la privatización de lo público. La percepción de inseguridad no discrimina por sectores sociales y aun cuando generalmente los sectores más pobres de la sociedad son los que más directamente sufren los problemas, los medios y altos tienen también una percepción de inseguridad muy elevada que los lleva a buscar seguridad adicional a la que proporciona el Estado.

Esto último ha contribuido a la enorme extensión de los servicios de seguridad privada, muchas veces ajenos a toda regulación estatal y que terminan privatizando parcialmente una función que por su naturaleza debe ser esencialmente estatal y distribuida de acuerdo a las necesidades. La inseguridad es así un factor adicional que consolida y acentúa la desigualdad.

### **El costo económico**

El delito afecta directamente la economía de las personas que tienen que reemplazar los bienes perdidos. En algunos casos las pérdidas son difícilmente reversibles.

Enfrentar la delincuencia implica un incremento en el gasto fiscal para fortalecer el sistema judicial y ello compite, a nivel presupuestario, con la atención que se le puede dar a otras necesidades fundamentales como la educación o la salud.

Además de lo que el Estado gasta directamente en proveer seguridad, hay enormes costos adicionales para las empresas y los individuos. Bajo distintas modalidades, en todos los estratos sociales, la población se ve en la necesidad de gastar parte de su presupuesto en proveerse de medidas propias adicionales de seguridad. Se destacan también los altos costos en que incurre el sistema de salud, el cual debe atender a las víctimas del delito y la violencia.

El costo económico asociado a homicidios y lesiones incide directamente en los costos de producción. Hay también muchos indicios de que el costo económico de la inseguridad está vinculado a decisiones financieras y a oportunidades de inversión que se ven afectadas por cuestiones de seguridad, lo que perjudica seriamente el desarrollo de la región.

En resumen, existe una relación estrecha y significativa entre desarrollo y seguridad. La inseguridad ciudadana hace más difícil avanzar al desarrollo, porque causa perjuicios políticos, sociales y económicos.<sup>68</sup> A su vez la persistencia de condiciones de subdesarrollo puede agravar la inseguridad. Romper ese círculo vicioso es uno de los grandes desafíos de la región.

---

<sup>68</sup> United Nations Office on Drugs and Crime/Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. *Crime, Violence and Development. Trends costs and policy options in the Caribbean*. 2007 y *Crime, violence and economic development in Brazil*. Elements for effective public policy. Report n° 36525-BR. Estados Unidos, World Bank, 2006.



## CAPITULO 4.

### > La prevención de la inseguridad

## Capítulo 4. La prevención de la inseguridad

Tradicionalmente los hechos violentos, igual que los actos criminales, se combatían principalmente con medidas de control y represión cuya expresión era el trabajo policial, la acción de la justicia y, finalmente, el sistema penitenciario.

En Canadá, y especialmente en los Estados Unidos, el crecimiento del crimen durante los años ochenta puso en tela de juicio la efectividad, eficiencia y capacidad de las instituciones de justicia criminal para resolver estos problemas de manera independiente. Como consecuencia, a fines de esa década la prevención se consolidó como un actor relevante en las estrategias de seguridad, influyendo incluso el trabajo estratégico policial con programas de policía comunitaria.

El retorno de la democracia a América Latina, así como los resultados de la experiencia en Estados Unidos, Canadá y, en algunas ocasiones, Europa, brindó un panorama especialmente fértil para que la prevención fuera considerada como una alternativa viable en el continente. Esta posibilidad se había visto perjudicada durante muchos años por la percepción de un bajo impacto de la prevención, por la idea de que no conducía a cambios evidentes en el mediano y corto plazo y por la explicación de la acción delictual como un problema exclusivo de falta de oportunidades. A partir de ese momento, sin embargo, el contexto cambió significativamente y se reconoció la multidimensionalidad del fenómeno criminal y las limitaciones de la acción policial para resolverlo.

Para entender y, principalmente, enfrentar la complejidad de la prevención como mecanismo de intervención, el enfoque más utilizado es el “epidemiológico”, tomado del cuerpo conceptual de la salud pública. Este enfoque busca conocer y actuar sobre las causas y factores de riesgo del crimen y la violencia con la finalidad de prevenirlas. Por ejemplo, se intenta reducir el impacto de algunos factores como la presencia de armas de fuego y el consumo de alcohol, ya que éstos han sido identificados como vectores del aumento de los niveles del crimen violento.

Este enfoque ha tenido una larga trayectoria en los países europeos, en Estados Unidos y en Canadá, con resultados ejemplares de buenas prácticas, que pueden ser replicadas en otros contextos y países. Consecuentemente, y dependiendo de la tipología, de las tendencias del delito y de sus factores de riesgo, se pueden desarrollar intervenciones en tres niveles:

- **Prevención primaria:** dirigida a la población en general con el objetivo de reducir la probabilidad de que ésta incurra en conductas y comportamientos violentos y/o criminales.
- **Prevención secundaria:** dirigida a la población de alto riesgo de incurrir en conductas agresivas.
- **Prevención terciaria:** orientada a atender tanto a las víctimas como a los responsables de los hechos violentos. Este tipo de prevención está estrechamente relacionada con el sistema de justicia criminal, y sus acciones están dirigidas a los mecanismos de represión, rehabilitación y posterior reinserción en la sociedad.

La evidencia, proveniente principalmente de países industrializados, es contundente. Muestra que las políticas y programas que enfatizan la prevención son más efectivos y eficientes en la



reducción y, por supuesto, en la prevención del crimen y la violencia a largo plazo. La prevención también comprende el fortalecimiento de la ciudadanía, principalmente cuando se instala en forma temprana en los principales espacios de socialización, como la familia, la escuela y la comunidad.

En nuestro hemisferio los modelos de intervención de política pública en seguridad han seguido distintos caminos. En América Latina y el Caribe se ha incorporado, por diversas razones, este nuevo marco de acción para enfrentar el delito. Entre estas razones se destacan las siguientes:

- Los altos costos directos e indirectos que generan al Estado y la sociedad el crimen y la violencia. Existe evidencia que en algunos países de América Latina, los costos de la violencia oscilan entre el 5% y el 25% del PIB.<sup>69</sup>
- La evidencia proveniente de países industrializados como Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña sobre las ventajas de invertir en prevención en términos de costo-eficiencia y costo-efectividad. La evidencia empírica de programas de prevención en los Estados Unidos muestra que por cada dólar invertido en prevención se ahorrarían entre 6 y 7 dólares invertidos en programas de control del delito.<sup>70</sup>
- El impulso de este tipo de programas, por parte de organismos internacionales, mediante la financiación de asistencia técnica, capacitación y proyectos.<sup>71</sup>

Ha transcurrido más de una década desde que muchos gobiernos se comprometieran con la prevención como un aspecto específico de sus políticas y, no obstante significativos avances, siguen existiendo importantes dificultades para su aplicación. Estas dificultades se originan en el hecho que, en muchos casos, se copian aquellas intervenciones que han funcionado en otros países, sin tener la flexibilidad, recursos, continuidad y elementos de diálogo multisectorial necesarios y sin mayor atención a los problemas específicos que se busca atender. En otros casos la prevención ha consistido en programas centrados únicamente en el control de delito con alto impacto mediático y político.

La identificación y aprendizaje de los programas exitosos es sólo una parte del desafío que enfrenta la seguridad. Se necesita hacer hincapié en el hecho que el consenso entre los múltiples actores de la seguridad es una condición *sine qua non* para el diseño y seguimiento de programas y para no caer en el pozo de las soluciones simplistas. Caso contrario prevalecerá un panorama donde prime el discurso de la prevención, pero con grandes problemas de implementación.

Las dificultades mencionadas anteriormente son síntomas de un problema estructural en la construcción de políticas en esta materia. Un buen diseño de intervenciones en el campo de la prevención del delito es la fuente de fortaleza para la lucha contra la violencia. En otras palabras,

69 Para más información ver <http://www.iadb.org/IDBDocs.cfm?docnum=788002>. Ver también *Los Costos Económicos de la Violencia en Centroamérica*, Carlos Acevedo, Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador, 2008, [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_538.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_538.pdf). La Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia, cuya Secretaría Pro Tempore es ejercida por la Secretaría General de la OEA, está desarrollando un estudio que publicará en 2009 sobre el costo de la violencia en las Américas.

70 *What are the Costs and Benefits*. National Crime Prevention Council of Canada (1996). Greenwood, P. (1998) *Diverting Children from a Life of Crime*. Rand Corporation.

71 Cabe destacar la labor del Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, PNUD entre los organismos multilaterales, así como diversos mecanismos de cooperación bilateral que han realizado esfuerzos en la promoción de programas de prevención de la violencia y seguridad ciudadana.

el enfoque preventivo de una política pública debería ser uno de sus ejes principales y no sólo un testimonio. En muchos casos la inclusión de los aspectos preventivos en el diseño de políticas públicas ha sido un germen de debilidad, por tratarse de intervenciones de poca magnitud y con recursos insuficientes. Como consecuencia, su impacto ha sido marginal o poco efectivo.

Uno de los elementos principales para obtener una buena y efectiva formulación e implementación de políticas de seguridad ciudadana se fragua en una fuerte y activa coordinación intersectorial. Esto implica una aplicación de programas de prevención con intervenciones de control, dentro de un continuo de acciones coordinadas entre actores de esta esfera (policía, justicia y sistemas penitenciarios) y aquellos dedicados a iniciativas de prevención. Franquear el muro del mero discurso para hacer operativas estas políticas requiere que este trabajo coordinado se desarrolle en el marco de un continuo y sostenido compromiso del gobierno, los líderes de opinión, las esferas políticas, la sociedad civil y los medios de comunicación.

Las estrategias de prevención permitirán focalizar inteligentemente los programas, proyectos y acciones concretas gubernamentales y complementar las de control de la delincuencia. Lo que se persigue dentro de este nuevo marco conceptual de las políticas de seguridad es repensar la intervención como táctica de disuasión del crimen y promover la prevención como una estrategia de mediano y largo plazo, de tal manera que pueda incidir en las políticas de otros sectores tan diversos como el desarrollo urbano (espacios públicos, iluminación, ubicación de semáforos, etc.), el desarrollo económico (grandes obras de infraestructura), las políticas de vivienda (metros cuadrados por persona, calidad de la vivienda), las políticas educativas (deserción escolar en primaria y secundaria, identificación de comportamientos agresivos en la escuela) y las de salud (violencia doméstica psíquica y física, consumo de drogas y alcohol en adolescentes).

En otras palabras se busca la integralidad de las políticas públicas para poder acomodarlas a la multidimensionalidad y mutación del delito. Ante un problema tan complejo que requiere tomar acciones de manera amplia, surge sin embargo la interrogante de cómo maximizar su impacto. La experiencia internacional y los resultados exitosos reconocidos en la región dejan en evidencia que un elemento central de estas iniciativas es la necesidad de implementarlas a nivel local, tema que se debate en la siguiente sección.

### **El gobierno local: clave para las políticas de prevención**

Los gobiernos locales se convierten en el elemento natural para muchas de las acciones de prevención y control de la violencia. El gobierno local es el más cercano al problema, ya que la delincuencia y la inseguridad se manifiestan principalmente en las ciudades y muchos de los factores desencadenantes tienen profundas raíces locales. Es también el espacio donde el ciudadano transmite sus quejas y preocupaciones, así como explicita y demanda soluciones. El gobierno local, por tanto, tiene la posibilidad de intervenir en el problema de forma más rápida y adecuada, ya que en este espacio se articulan actores como las escuelas, la salud, los cuerpos policiales, los empresarios y las organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Esta articulación facilita la identificación de los problemas y el planeamiento y ejecución de soluciones, que pueden ser una combinación coordinada de medidas de corto y largo plazo. Adicionalmente la formación

de una base de información detallada y la concentración del conocimiento sobre la realidad de los fenómenos de inseguridad a nivel local permite promover la integralidad y la innovación en el diseño de iniciativas.

La evidencia que arroja el diseño e implementación de programas de prevención del delito en los gobiernos locales permite tener un diagnóstico más preciso sobre la problemática, realizar los ajustes necesarios para maximizar el impacto y reducir el uso de recetas únicas. Es importante, por lo tanto, que los gobiernos locales tengan claridad en sus atribuciones en el combate contra la inseguridad. También es fundamental reconocer la debilidad institucional de los gobiernos locales para enfrentar este problema. Por ello es esencial fortalecer los gobiernos locales si realmente se quiere atender la problemática de forma efectiva y con el uso adecuado de recursos. Esto implica acciones tales como la implantación de marcos legales adecuados, que permitan las modificaciones pertinentes para ejecutar las labores de seguridad pública a nivel local con mayor facilidad; la presencia de cuerpos policiales que trabajen con la ciudadanía en la resolución de problemas; la vigencia de un sistema de justicia que sea accesible a todos los ciudadanos y la existencia de recursos humanos que entiendan y atiendan los intereses de todos los actores y tengan la capacidad y la destreza de dirigir la compleja formulación e implementación de programas de prevención.

De igual manera el éxito del combate contra la delincuencia requiere de una colaboración fluida y flexible entre el gobierno central y los gobiernos locales, dentro de un proceso claro y articulado de municipalización. En muchas ocasiones la ausencia de esta flexibilidad en el diseño y ejecución de programas, además de la pobre comunicación entre ambos, ha condicionado el progreso en este sector. Tradicionalmente las relaciones entre gobierno nacional y gobierno local han tenido sus propias dificultades y el combate al delito no ha estado exento de ellas.

En muchos casos el gobierno local no cuenta con los medios necesarios ni con la normativa adecuada para atender los problemas con alguna garantía de éxito. De igual modo y a pesar de la creciente demanda por parte de la sociedad para que se tomen acciones en este sector, los gobiernos locales no sienten que ésta sea su responsabilidad, ya que los marcos normativos y legales sobre este tema recaen en los gobiernos nacionales o de los estados de una federación. La coordinación de programas de prevención con los de control en políticas de seguridad tiende, además, a comprometer la liberación de recursos a los gobiernos locales, ya que se financian muchas acciones de control del delito que son absorbidas por instituciones dependientes directamente del gobierno central. Por ejemplo, en el caso de países desarrollados, la financiación de programas de prevención del crimen ha favorecido las intervenciones de patrullaje aleatorio y la instalación de cámaras de control del delito (CCTV), entre otros, que pueden dar resultados medibles a corto plazo y no ha sido favorable a aquellas iniciativas de prevención social del delito más costo-eficientes a largo plazo y que funcionan mejor si complementan las políticas de sectores sociales como la educación, la salud y el empleo, entre otros. En América Latina existe, en muchos casos, un claro énfasis en el presupuesto para mejorar la dotación e infraestructura policiales, la ampliación de los sistemas penitenciarios y, en algunos casos, la reforma a los procesos penales.

Finalmente, es importante intentar evitar que los procesos de municipalización de la seguridad sean desiguales y que el gasto en esta materia sea desproporcionado en beneficio de los municipios más ricos. Donde existe una capacidad institucional más robusta, ésta debería apoyar el desarrollo de aquellas municipalidades con menos recursos. De esta forma se podrían enfrentar las características de desigualdad y fragmentación urbana que prevalecen en nuestras ciudades, generando mecanismos de cooperación y solidaridad. Estos mecanismos podrían extenderse no sólo a acciones conjuntas sino también al intercambio de información e incluso de metodologías de trabajo para lograr un control y prevención más eficientes e inclusivos.

### **Políticas y programas promisorios a nivel hemisférico**

Bajo el principio de la integralidad del combate a la delincuencia se han desarrollado, aunque de forma limitada en América Latina y el Caribe, políticas y programas de prevención que han tenido éxito en reducir y prevenir el delito. En América Latina es posible destacar el caso colombiano, en particular Bogotá, Cali y Medellín, que consiguieron revertir significativamente los niveles de crimen violento, desarrollando políticas multisectoriales y coordinadas. Entre las intervenciones que se destacan están la construcción y el uso de sistemas de información para el diseño de intervenciones, el fomento de las relaciones entre la policía y la comunidad, la profesionalización de los cuerpos policiales, el mejoramiento del espacio urbano, los proyectos de inclusión social, la reducción de factores de riesgo en la población de niños y jóvenes, los programas de acceso a la justicia, la reducción del horario de consumo de alcohol y la reducción del número de armas de fuego en circulación, entre otros.

Un aspecto destacable del éxito de estas políticas es la implementación de adecuados sistemas de información. La recopilación de información oportuna y confiable sobre las características del delito a nivel local permite, a todos los actores involucrados en la seguridad, analizar y discutir las tendencias y determinar, de forma eficiente y focalizada, los recursos para los programas de control y prevención.

A pesar de los esfuerzos realizados por estos gobiernos locales, no todos consiguieron mantener la reducción de los niveles delictuales. Una clave del éxito entre los que sí lograron reducir de forma prolongada los niveles de crimen y delito fue el liderazgo y el compromiso político que ha dado continuidad a las políticas y programas bajo diferentes gobiernos municipales. Otra clave ha sido la adecuada financiación de las intervenciones basadas y acompañadas de una buena coordinación con el nivel central.<sup>72</sup> Cabría resaltar también el ejemplo de Diadema (San Pablo) en Brasil, donde el compromiso del alcalde tuvo un peso definitivo en la implementación de intervenciones coordinadas, que consiguieron una reducción de los niveles de delito e inseguridad. En este caso se aprovechó el uso de la información para establecer un diagnóstico preciso sobre la situación de inseguridad y se adaptaron prácticas adecuadas a la realidad local.

72 Por ejemplo, mientras Bogotá consiguió reducir las tasas de crimen violento gracias al continuismo de las políticas, Cali no siguió la misma tendencia. Sucesivas gestiones municipales no dieron continuidad al éxito de las políticas anteriores lo cual impactó negativamente en los niveles de delito.

A nivel hemisférico es importante destacar el trabajo llevado a cabo por Canadá en el desarrollo de políticas y programas de prevención, que se ha convertido en uno de los modelos a seguir a nivel mundial y, en particular, en América Latina y el Caribe. Este enfoque privilegia la prevención del crimen mediante el desarrollo social, buscando reducir algunos de los factores causantes de la violencia como los bajos niveles de calidad de la vivienda, de ingreso familiar y de educación, entre otros. Estas políticas se basan en la premisa de que sin una adecuada estrategia para enfrentar estos temas de forma temprana, las consecuencias a largo plazo serán negativas y que, en consecuencia, la formulación de intervenciones dentro de un marco de acción integral tiende a ser más costo-eficiente en el largo plazo.

Se deben destacar, igualmente, los programas de problem-oriented policing desarrollados en Estados Unidos. Estos programas surgieron como respuesta a los limitados resultados del patrullaje aleatorio y se tradujeron en una herramienta preventiva en la que los cuerpos policiales identifican, investigan y analizan un conjunto más amplio de elementos en la búsqueda de solución de problemas criminalísticos específicos. Esa experiencia mostró que el trabajo junto con la comunidad y la sociedad civil para diseñar estrategias efectivas de prevención del delito era esencial.

Se han mencionado solamente algunas experiencias de políticas y programas de prevención que han tenido éxito a nivel hemisférico y se debe admitir que el número total de éstas no es mucho mayor. Con esto se quiere animar a todos los actores de la seguridad, tanto a nivel central como local, a la ciudadanía y a la sociedad civil a asumir las responsabilidades pertinentes para generar programas y políticas exitosas de seguridad pública. La voluntad política y el respaldo ciudadano son dos elementos clave para poder enfrentar estos problemas y de esa forma avanzar en la consolidación de una perspectiva de derechos donde la inseguridad sea asumida como un problema profundo, enraizado en los problemas sociales, culturales y económicos más complejos de nuestro hemisferio.

### **Una visión que va más allá de “lo que funciona” en la prevención de la inseguridad**

La prevención de la violencia y la criminalidad es un objetivo alcanzable y realizable. La evidencia es contundente y los ejemplos exitosos lo corroboran. Las interrogantes pendientes tienen que ver con la gran dificultad en la implementación de políticas de prevención de la inseguridad y el delito, así como también en cuanto al por qué de sus resultados marginales, en el caso de muchas de las intervenciones que ya han sido implantadas.

En la última década se ha invertido una cantidad ingente de recursos en programas, conferencias, publicaciones y programas piloto, con el objetivo de llevar a cabo un cambio de paradigma en el enfrentamiento a la inseguridad, y promover la prevención como eje central de las políticas públicas. A pesar de que se ha conseguido cambiar el discurso, no se ha avanzado lo suficiente en su capacidad operativa. En general ha existido en la región la tendencia a la precipitación en la implementación de intervenciones basadas en medidas que han funcionado en países desarrollados. Ha predominado la ausencia de un diagnóstico preciso de la realidad del contexto en el que las acciones de prevención se iban a desarrollar; una articulación multisectorial clara;

un consenso sobre qué tipo de estrategias se deberían implementar y los objetivos a conseguir. A esto se aúna una carencia de “evidencia empírica” sobre la efectividad de las medidas preventivas, debido a la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación adecuados. El resultado es una plétora de pequeños proyectos, pero pocos de gran escala. El éxito sostenido de las experiencias mencionadas anteriormente no se basa en la aplicación rápida de una receta única, sino que incorpora nuevos e innovadores mecanismos de identificación de problemas, de diseño de políticas y de administración de éstas y, a su vez, de canales claros de diálogo y de colaboración entre el gobierno central y el municipal.

Tener una visión que vaya más allá de los resultados de corto plazo es intentar reducir la primacía del discurso político en cuanto al diseño de políticas y programas simplistas para, por el contrario, embarcarse en la preparación concienzuda de una estrategia de prevención que incluya sectores y actores clave y que promueva la participación de la ciudadanía.

En otras palabras, se tiene que trabajar intensamente en la reducción de las tasas de crimen y violencia para promover el desarrollo social, económico y político de la región y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Para poder ser exitosos en la disminución del delito y de la inseguridad, el diseño de políticas tiene que incluir un enfoque preventivo y, a la vez, mantener un equilibrio constante con las políticas de control. Este equilibrio en las políticas de seguridad pública tendrá su mayor impacto a nivel local, donde el ciudadano es el usuario final.

El desarrollo de estas políticas no es una tarea fácil y, desafortunadamente, en la región ha primado el discurso más que la acción. Se requiere para ello un fuerte compromiso, liderazgo, y un apoyo gubernamental sostenido, de forma que las políticas de seguridad pública se transformen en políticas de Estado. La experiencia indica que la acción ha sido en muchos casos una copia precipitada de otros programas y no ha seguido un esquema flexible de identificación y solución de problemas, de coordinación y de diálogo con el gobierno central que ofreciera un mínimo de garantía para el objetivo propuesto. Por todo lo anterior, se debe enfatizar que es preciso construir consensos en los gobiernos acerca de la necesidad de financiar estas iniciativas, desarrollando elementos de evaluación, estructuras públicas en las que se apoyen y mecanismos de coordinación interinstitucional.



## CAPITULO 5.

### > Principios de las políticas públicas de seguridad

## Capítulo 5. Principios de las políticas públicas de seguridad

La enorme demanda por parte de la población de acciones eficaces frente a la inseguridad ciudadana es plenamente justificada. Las múltiples víctimas de la violencia tienen derecho a que sus agresores sean sancionados y se repare el daño sufrido tanto por ellas como por la sociedad.

Es imprescindible que exista un profundo convencimiento que la seguridad es parte fundamental de los derechos de los individuos y que, cuando éste es vulnerado, otros derechos fundamentales pierden la capacidad de realizarse en su plenitud. Se debe reivindicar contundentemente el derecho de las personas a una vida segura y exenta de miedo a la violencia. El Estado, por su parte, tiene la obligación de desplegar todos los recursos a su alcance para que ese derecho no sea nunca violado.

Se necesita, por lo tanto, desarrollar políticas de seguridad que en el marco de nuestros estados democráticos y de derecho, contribuyan a su fortalecimiento, sepan entender causas más complejas, den cuenta efectiva de las manifestaciones inmediatas del crimen y la violencia y, a la vez, reduzcan significativamente sus posibilidades de incidencia futura.

Tradicionalmente la perspectiva de intervención del Estado, de los organismos internacionales y de la sociedad civil ha sido de corte sectorial. Es decir, poniendo énfasis en temas como la violencia juvenil, la reforma de la justicia, los procesos de modernización policial, la lucha contra el narcotráfico o la trata de personas, pero sin necesariamente reconocer la transversalidad del fenómeno. Este enfoque ha tenido éxitos importantes, pero éstos muchas veces han sido episódicos y con un impacto relativamente pequeño.

En la Organización de los Estados Americanos, en un período inicial, esos temas se desarrollaron de forma independiente. Esa experiencia permitió constatar que fenómenos tan relevantes como las armas de fuego, la trata de personas, las pandillas delictivas, la corrupción y el combate a las drogas estaban vinculados entre sí por estrechas conexiones, al grado que en territorios del Hemisferio resulta cada vez más difícil intervenir en temas como, por ejemplo, el tráfico de armas, sin vincularlo al tráfico de drogas y de personas. Estos problemas generalmente sobrepasan los límites nacionales y los precarios sistemas de cooperación no siempre pueden prevenirlos o controlarlos.

La experiencia adquirida en el pasado se ha traducido, en consecuencia, en un aprendizaje que permite ahora enfatizar la necesidad de avanzar por la vía de estrategias integrales que den paso a políticas de Estado que enfrenten no sólo el problema en sí, sino también sus causas más profundas.

Para ser efectivas, las políticas de seguridad deben concentrarse en aquellos factores considerados especialmente relevantes en un espacio y tiempo determinados. Las soluciones no son únicas sino más bien dinámicas y flexibles. No obstante, deben estar vinculadas a un conjunto de principios generales que las deben guiar en su diseño e implementación. Los marcos conceptuales para la reforma del sector seguridad desarrollados en diversos países ponen énfasis en la interrelación existente entre las múltiples instituciones vinculadas con el problema. Este es un tema que no sólo involucra a las instituciones tradicionales del área, sino que también incluye un abanico de otras instituciones gubernamentales que se vuelven imprescindibles cuando se implementan



políticas efectivas de prevención y control del delito y la violencia. Esto sugiere, por tanto, una aproximación sistémica a las políticas de seguridad.

A continuación se describen las características que la Secretaría General considera son centrales en una política nacional de seguridad pública.

### **Democrática**

Las políticas deben diseñarse y ejecutarse dentro de la ley y en el marco de las instituciones, con las formas y contenidos de la democracia y garantizando los derechos de todos.

Deben encuadrarse estrictamente dentro del marco de los principios democráticos, los tratados internacionales y el marco constitucional de los países, sin perjuicio de la severidad de las medidas a adoptar y sin menoscabar la capacidad de actuación de las instituciones. Una eventual política de seguridad que buscara aminorar los derechos y libertades de las personas como forma de alcanzar la seguridad no sólo sería ineficiente, sino también ajena a los principios que inspiran a los Estados de las Américas.

### **Ejecutada por la policía**

La función de la seguridad pública es a la vez específica y especializada. Debe estar a cargo de los cuerpos de policía debidamente formados y capacitados, liderados por la autoridad gubernamental democrática para cumplir unos fines esenciales y específicos dentro de las políticas de seguridad.

El avance del crimen organizado, los niveles de corrupción policial y la sensación de desgobierno presentes en muchas de nuestras ciudades deben ser enfrentados con políticas claras y contundentes de consolidación de las instituciones policiales profesionales. No cabe duda que los diversos contextos nacionales requieren un análisis específico de acuerdo a la magnitud de los problemas criminales, pero en cualquier circunstancia, la apuesta por elevar el nivel de respuesta policial se percibe como una medida correcta para enfrentar el problema.

A las Fuerzas Armadas les corresponden funciones de defensa del territorio y de la soberanía de los países. Su filosofía, formación, entrenamiento y armamento son diferentes y ajenos a los que se requieren en las tareas de seguridad pública. Por ende, su eventual participación en tareas de orden interno debe ser subsidiaria y temporal.

### **Liderada por el poder democrático**

Las políticas de seguridad deben estar estrictamente bajo el mando y responsabilidad de la autoridad democrática, que asume sus contenidos, dirige sus acciones y es responsable ante el resto de las instituciones y de la ciudadanía, tanto por lo que hace como por los resultados

obtenidos. Los cuerpos de policía deben especializarse y centrarse en realizar correctamente las importantes labores que les corresponden. Como cualquier política pública, las responsabilidades por la toma de decisiones y sus resultados descansan en los que están a cargo del gobierno y no en los actores operativos.

Las instituciones policiales deben cumplir con sus labores, llevar a cabo con excelencia las mejores estrategias para combatir y prevenir la criminalidad y mantenerse al margen de la actividad política.

Es cada vez más urgente que las políticas de seguridad contemplen explícitamente la existencia de una administración y gestión por parte de la autoridad democrática. En muchos casos este será un requisito inédito. Por ello se hace imprescindible contemplar planes específicos de formación en gestión de seguridad para esas autoridades.

En ese marco, es muy importante establecer claramente -y sin superposiciones- los roles, las responsabilidades, las atribuciones y las funciones de cada instancia involucrada; en particular de los Ministerios o Secretarías a cargo de la seguridad. Asimismo es importante establecer una institucionalidad específica y adecuada, destinada a favorecer y coordinar la intervención multisectorial del Estado para la seguridad.<sup>73</sup> Es recomendable que los Congresos, Parlamentos y demás cuerpos legislativos cuenten con comisiones específicas y especializadas en seguridad, que contribuyan de manera adecuada a la labor legislativa y de fiscalización. Sobre esa base esos cuerpos legislativos podrían desarrollar una mayor capacidad para aprobar leyes relativas a la seguridad pública y privada; para analizar, aprobar y controlar el presupuesto asignado a las políticas y programas de seguridad; y para evaluarlas y analizar el desempeño del sistema de seguridad en su conjunto.

### **De responsabilidad pública**

La seguridad es un bien público y es, además, responsabilidad principal del Estado. El monopolio del uso de la fuerza en manos del Estado es sin duda uno de los elementos clave para la gestión de la conflictividad y la violencia. En los últimos años, sin embargo, el aumento de la industria de seguridad privada ha puesto en duda este principio. En la mayoría de nuestros países el número de vigilantes privados tiende a ser mayor que el de los policías. En algunos casos, incluso, con capacidad de porte de armas de mayor poderío que aquellas que son utilizadas por los policías en el patrullaje cotidiano.

Es preciso que esos cuerpos privados estén regulados. La experiencia muestra que la falta de regulación de un sector tan estratégico puede convertirse en un riesgo para los procesos democráticos de nuestra región. Por ello la participación de agentes y empresas del sector privado en la seguridad debe ser normada, regulada y fiscalizada en todas sus dimensiones por el Estado. La labor de estas empresas de seguridad debe enmarcarse y ser compatible con los objetivos generales de las políticas de seguridad pública de los Estados.

73 Ver el caso de Perú en: Basombrio, Carlos y Costa, Gino. *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior*. Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 2004.

## Profesional

Las políticas públicas de seguridad no pueden ser exclusivamente el producto de la inspiración o los buenos deseos de las personas responsables de dirigir las y ejecutarlas. El diseño e implementación de estas políticas requiere de expertos que puedan aprovechar todo el conocimiento especializado disponible y utilizar herramientas tecnológicas de última generación para enfrentar las diversas modalidades delictuales.

En este marco, e igual que otras políticas públicas, la seguridad pública requiere un diseño exigente de planes, programas, operaciones y actividades y que todo ello sea realizado por personal especializado.

## Informada

Una política de seguridad pública debe contar con información cuantitativa amplia, verificable, contrastada, confiable y comparable, como líneas de base y, más adelante, como indicadores de resultados de gestión.

Se requiere, por tanto, un esfuerzo importante acompañado de planes específicos y recursos suficientes para mejorar las estadísticas policiales y extender el uso de las encuestas de victimización. De igual manera es imprescindible pensar en el diseño e implementación de una política comunicacional clara que informe de los planes y compromisos de la autoridad, acompañe la ejecución de las políticas y muestre con transparencia los logros y fracasos del proceso.

La información debe ser pública y estar al alcance de los vecinos. En muchos países la carencia de información tiene impacto directo en los altos niveles de temor, debido a que se generan verdaderas crisis de inseguridad por hechos aislados o puntuales. Por ello es recomendable replicar la experiencia de aquellos países del hemisferio que tienen la información accesible por Internet para que los ciudadanos se informen, tomen las decisiones más acertadas y se organicen según sus necesidades, intereses y deseos.

## Financiada

Debe existir un correlato entre la magnitud del problema de la inseguridad ciudadana y la asignación presupuestal que se otorga para las políticas que le hacen frente. La decisión sobre el destino específico y los montos de los fondos asignados a la seguridad debe ser resultado de una discusión pública y amplia, enmarcada en el conjunto de las prioridades nacionales.

Tomando en cuenta lo anterior, la calidad y el volumen del gasto presupuestario en seguridad deben ser rigurosamente planificados y cuidadosamente monitoreados, asegurando la transparencia en su uso y la adecuada capacidad de gestión. Lo anterior cobra mucha importancia en el caso de las grandes inversiones en equipamiento que ocasionan un esfuerzo presupuestal importante y que por ello deben ser cuidadosamente evaluadas para que concuerden perfectamente con las

necesidades y prioridades de los planes de seguridad. La implementación de presupuestos por resultados puede considerarse una política adecuada en esta materia.

### **Equitativa**

La política de seguridad pública debe garantizar la igualdad ante la ley y contribuir a que las condiciones generales de vida generen oportunidades equitativas para todos los ciudadanos. En ese marco debe dirigir sus planes y asignar prioritariamente los recursos hacia aquellos lugares y sectores de la población más afectados y vulnerables.

Una política de seguridad pública debe contemplar, igualmente, políticas generales en beneficio de todos y estrategias de focalización. Debe manejar adecuadamente las tensiones que se producen cuando ambas entran en conflicto. Se debe contemplar, además, una atención especial para poblaciones en riesgo y grupos vulnerables que incluya una perspectiva de género que considere cómo las mujeres, especialmente, son afectadas por la inseguridad.

### **Con sanciones apropiadas**

Las políticas de seguridad deben apuntar a eliminar la impunidad en la que terminan la mayoría de los hechos delictivos y asegurar que los responsables de los crímenes sean sancionados adecuadamente.

Se debe buscar una política de sanción punitiva que sea progresiva en las penas, distinguiendo la gravedad de los crímenes y la condición de los autores y que, a la vez, evite la tendencia a la penalización de delitos menores que sólo alienta la ocurrencia de crímenes mayores. Igualmente debe ser receptiva de la abrumadora demanda ciudadana que exige que los responsables de los crímenes más graves sean sancionados con las penas más severas que permitan el ordenamiento legal interno y los tratados internacionales de derechos humanos.

### **Integral**

Una política de seguridad requiere una intervención simultánea en diversos frentes y a diferentes niveles, abordando la complejidad de sus causas y sus efectos.

A nivel de estrategia debe lograr combinar políticas de control y sanción con políticas de prevención y rehabilitación. Ello se debe expresar, a nivel del diseño y la organización, en las formas en que se logre involucrar transversalmente la acción de las diversas instancias del Estado, así como en la participación de la sociedad.

## Preventiva

La prevención es un componente esencial de toda política pública de seguridad y debe contemplar tanto medidas de prevención situacional, vinculadas al plazo inmediato, como de prevención social, orientadas a conseguir cambios más sostenibles para el mediano y largo plazo.

La prevención tiene que ver, en general, con diversos temas que exigen la participación de una gran diversidad de actores. Entre otros ejemplos significativos de medidas preventivas se pueden mencionar los siguientes: atención a la violencia familiar y el maltrato infantil; políticas y programas de apoyo a la juventud en riesgo; control del acceso al alcohol y las drogas; registro y limitación de armas de fuego; seguridad en el tránsito y políticas de vialidad; diseño urbano; mecanismos alternativos de resolución de conflictos; contenidos, extensión y calidad de educación pública; políticas de promoción del empleo; educación cívica y comunicación social.<sup>74</sup>

## Inhibidora

Las políticas de seguridad deben buscar ejercer una coerción legítima que apunte a la inhibición del potencial delincuyente o, de ser necesario, a garantizar la sanción de hechos delictivos. El funcionamiento adecuado del conjunto del sistema penal es la garantía de que esta función del Estado sea cumplida efectivamente y con garantías para los ciudadanos.<sup>75</sup>

Para el buen funcionamiento del sistema penal son fundamentales, por una parte, la permanente adecuación de la ley penal a las nuevas realidades, y por otra, la reforma y modernización de sus instituciones, así como la coordinación adecuada y sinergia entre todos sus actores, incluyendo el sistema carcelario.

En lo relativo a reformas y modernización de las instituciones policiales, las exigencias dicen relación con una adecuación doctrinaria, estándares de conducta, formación y profesionalización, especialización, equipamiento y tecnificación, dignidad y bienestar del personal policial, control interno y fiscalización externa, descentralización y desconcentración, coordinación inter-policial, evaluación por resultados, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

## Rehabilitadora

La integralidad de una política de seguridad requiere, también, de la existencia de programas públicos adecuados, de la rehabilitación de infractores y la atención a víctimas.

<sup>74</sup> Esta diversidad de temas se puede encontrar en: Santillán, Alfredo, Pontón Jenny y Pontón, Daniel, comp. *Ciudad segura. Debates sobre seguridad ciudadana*. Quito, FLACSO-Ecuador, 2007.

<sup>75</sup> CELS. *Temas para pensar la crisis. Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal*. Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, 2004.

Las víctimas de la violencia familiar, en particular las mujeres y los niños, necesitan programas especiales destinados a la reparación del daño físico y psicológico, así como de la creación de condiciones para evitar la repetición sistemática del maltrato. Las personas que sufren los estragos del alcoholismo y/o la drogadicción, por su parte, requieren de una atención especial para la recuperación de su salud y para evitar que su condición se convierta en una amenaza a la sociedad.

A nivel penitenciario es necesario considerar políticas de recuperación de infraestructura, clasificación y separación de reclusos, profesionalización del personal de tratamiento para los drogodependientes, programas de educación laboral y reinserción social. Es importante agregar que deben existir políticas especiales, y acordes a su condición, para infractores menores de edad.

### **Local**

Las diversas experiencias exitosas existentes, comprometidas en mejorar los niveles de seguridad pública, han tenido como variable común su desarrollo en escenarios locales.<sup>76</sup> En esa medida las políticas de seguridad deberían estimular la participación de las autoridades civiles locales, especialmente en las dimensiones preventivas de la seguridad, pero también, y con variantes de acuerdo con las diferentes realidades, en su relación con los cuerpos de policía.

Las políticas nacionales de seguridad pública deben formularse de tal modo que, en donde sean puestas en práctica, permitan a los diversos actores locales un margen importante para la creatividad en su diseño final y la discrecionalidad en su implementación. El Estado en general, y los gobiernos nacionales en particular, deben hacer esfuerzos importantes para que los gobiernos locales tengan atribuciones y recursos adecuados para el desarrollo de sus políticas de seguridad pública.

### **Participativa**

La seguridad pública trasciende la acción solitaria del Estado. Se debe permitir y alentar la participación de la sociedad en la seguridad y se debe hacer con la cautela y las salvaguardas que exigen las características del problema que se enfrenta.

La participación de la sociedad en políticas de seguridad debe entender que la principal responsabilidad es del Estado y éste no puede abdicar de su responsabilidad trasladándola a la población. La participación ciudadana debe ser tratada como un derecho de la población y no como una concesión del Estado. Debe ser autónoma y plural, sin depender o subordinarse a ninguna institución pública, dirigida a personas de una orientación política o restringirse por las mismas razones. Debe ser voluntaria, no puede imponerse y no deben existir sanciones o discriminaciones para quienes no pueden o no deseen participar. Debe ser segura, practicándose

76 Al respecto ver: Martín, Gerard y Ceballos, Miguel. *Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003*. Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, 2004; y Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza, eds. *Violencia y seguridad: desafíos para la ciudadanía*. Santiago, FLACSO-Chile, 2007.

sólo en temas y momentos en los que se garantice la integridad física de las personas. Debe, por último, moverse estrictamente en el terreno de la legalidad y el respeto a los derechos humanos.

La participación de la comunidad con estas características se convierte en una gran aliada de la acción del Estado, ya que ayuda a tener información precisa y actualizada, canaliza los recursos económicos y humanos adicionales a los públicos, le da sustento social a las políticas preventivas, permite una mayor capacidad de fiscalización de la gestión pública y, por esa vía, ayuda también a disminuir la percepción de inseguridad.

### **Transparente**

Las políticas públicas de seguridad deben ser transparentes, tanto en la información que las sustenta como en sus resultados. Sus diferentes aspectos y etapas deben estar sujetos a fiscalización con las mismas características, garantías y restricciones que tienen las demás funciones que el Estado ejecuta y deben contar con mecanismos formales y regulares de rendición de cuentas a la comunidad.

Las excepciones y áreas en que la información es reservada deben estar limitadas a lo estrictamente necesario y claramente definidas en cada circunstancia. Las comisiones parlamentarias, de modo regulado por ley, deben tener acceso irrestricto a información reservada y secreta cuando lo requieran para el ejercicio de sus funciones.

### **Eficaz**

Todo lo anterior carece de sentido si las políticas públicas no dan resultados y si la población no percibe un mayor compromiso del Estado y una paulatina mejora de su situación.

Por lo tanto es imprescindible que las políticas de seguridad pública tengan un balance bien establecido entre buscar y obtener resultados urgentes y visibles de inmediato, y la inversión en políticas de mediano plazo cuya maduración y resultados toman su tiempo. Esto requiere un equilibrio muy preciso entre diferentes tipos de políticas bajo consideraciones de costo beneficio y obliga a combinar el acierto técnico de las medidas que se ponen en práctica, con capacidad de comunicación y liderazgo político de sus promotores.

### **Sostenible**

Está ampliamente documentado en las experiencias exitosas ya existentes que la continuidad de los conductores de las políticas, o al menos de las orientaciones que las animan por un período significativo de tiempo, son fundamentales. En ese sentido, es muy importante tratar que las políticas de seguridad pública se conviertan en políticas de Estado y trasciendan el ejercicio de un gobierno.

Asimismo se requiere una adecuada sistematización de las experiencias locales o sectoriales

exitosas, así como de los resultados de programas pilotos, tanto para garantizar su continuidad en el tiempo como para tratar de proyectarlas hacia escenarios más amplios.

En resumen, las 18 características descritas en este capítulo son esenciales para asegurar una política de seguridad pública moderna, eficaz, transparente, democrática y que opera dentro del estado de derecho.





## CAPITULO 6.

**> Un camino de soluciones**

## Capítulo 6: Un camino de soluciones

Del análisis de la situación de la seguridad pública y de la situación institucional desarrollado en los capítulos precedentes, queda en evidencia la existencia de múltiples desafíos que deben ser enfrentados rápidamente para lograr una efectiva prevención y control de la violencia y la criminalidad en las Américas. Más allá de los diversos temas propuestos en este Informe, se torna prioritario reconocer los siguientes temas pendientes:

- Existe una carencia de políticas de convivencia y seguridad pública con carácter de políticas de Estado más que de gobierno.
- Hace falta adaptar las instituciones existentes hacia la nueva perspectiva democrática, transparente y de derecho de la seguridad pública.
- Se adolece de una importante carencia de información confiable y sistemática.
- Se pone énfasis en políticas de control y represión del delito, como el aumento de la dotación policial, la disminución de la edad de imputabilidad penal y el aumento de la población carcelaria, pero existe un limitado desarrollo de la perspectiva preventiva.
- La coordinación interinstitucional es deficiente.
- Existen limitadas capacidades técnicas por parte de los diversos niveles de los gobiernos que les permitan desarrollar un liderazgo efectivo en materia de seguridad y así fortalecer la conducción política de los procesos.
- Existen instituciones influenciadas por lógicas político-partidarias.
- El uso de las Fuerzas Armadas en tareas policiales está creciendo.
- Los municipios carecen de competencias y recursos para enfrentar la delincuencia.
- No existe una articulación apropiada entre la justicia y la policía.
- Se carece de programas de monitoreo, evaluación y medición de impacto de las acciones que realizan las instituciones de seguridad pública.
- La estructura policial no incorpora elementos de gestión y transparencia moderna, y prima un modelo reactivo de la gestión policial de la seguridad.
- Falta claridad en las principales misiones y funciones de la institución policial.
- Existe un déficit en infraestructura y equipamiento para la policía.
- El trabajo policial está gravemente devaluado.
- La capacidad de investigación criminal es deficiente.
- Es posible constatar importantes grados de corrupción institucionalizada.
- Se necesita una regulación efectiva sobre la seguridad privada.

La aproximación conceptual, así como la descripción de la situación de la criminalidad y la violencia en la región, confirman la necesidad de abordar estos problemas de una manera sistémica para encontrar las soluciones que, utilizando la tecnología apropiada, estén al servicio principalmente de la ciudadanía y de los tomadores de decisiones.

Los problemas de inseguridad que sufren los ciudadanos de nuestros países no constituyen nodos aislados ni en los tipos delictivos, ni en lo temporal, y menos aún en lo territorial. Tradicionalmente los gobiernos, la academia, la sociedad civil y los organismos multilaterales han separado temas como la violencia juvenil, el tráfico de armas pequeñas, el narcotráfico y la prevención, entre otros. Sin embargo, la realidad delictual no hace estas categorizaciones, por el contrario, presenta una importante capacidad de mutación y complejización que incluye múltiples crímenes en una sola actividad delictiva. Esa elasticidad debe ser tomada en cuenta en el diseño, implementación

y promoción de estrategias y tácticas que permitan disminuir la violencia y la criminalidad. Además de superar estas divisiones temáticas se debe superar también la perspectiva temporal, pues en muchos casos el delito y sus diversas manifestaciones tienen continuidad en el tiempo, mientras que las respuestas de políticas son generalmente esporádicas. En la actualidad el fenómeno delictivo no reconoce fronteras entre países y regiones y hace uso de las facilidades que éstas le brindan, mientras que los Estados pocas veces definen estrategias conjuntas para combatir y prevenir la criminalidad.

La envergadura que ha adquirido el problema sugiere que su camino de solución solamente podrá encontrarse en la medida en que los diferentes actores involucrados comprendan que esta no es una tarea individual. Se requiere hacer especial énfasis en la capacidad que tiene la Organización de los Estados Americanos, como cuerpo político de la región, para observar la evolución de los acontecimientos, proponer estrategias innovadoras y promover alianzas estratégicas con otros organismos del sistema interamericano y del sistema de las Naciones Unidas. El desarrollo de estas iniciativas conjuntas permitirá un mejor, más efectivo y más eficiente posicionamiento conjunto frente a estos desafíos. El diseño de una agenda común a nivel regional debe tener como pilar fundamental el reconocimiento de las fortalezas de cada una de las organizaciones participantes para contribuir a mitigar el impacto de este grave problema.

El éxito de esta iniciativa deberá tomar en cuenta la raíz multicausal de la criminalidad y la violencia. En este sentido se debe ser cada vez más enfático en subrayar la importancia de combatir y disminuir la violencia y la criminalidad mediante políticas que enfrenten sus causas e implementen medidas cuyos resultados se reflejan en el largo plazo. Eludir este compromiso con el largo plazo nos condenará a repetir una y otra vez soluciones de impacto limitado.

El Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Panamericana de la Salud tienen, en sus respectivos ámbitos de acción, una importante experiencia de trabajo en proyectos relacionados con estos temas en diversos países de la región y, por ello, es imprescindible la coordinación de agendas y acciones a nivel hemisférico. Si bien se han dado algunos pasos en esa dirección, en los que la Secretaría General de la OEA ha sido activa participante, aún no se ha alcanzado su total potencial. Es necesario formalizar esta coordinación, evaluar el impacto de las medidas que se aplican y tomar las decisiones que aseguren su permanente coordinación y colaboración con los objetivos comunes propuestos. Este trabajo debe contar con el insumo permanente de instituciones académicas que desde diversas perspectivas han establecido agendas de debate en cada uno de los países y han desarrollado estudios empíricos que permiten interpretar el fenómeno criminal con mayor rigurosidad.

Para impulsar estos cambios, diversos actores clave han participado del proceso que ha conducido a la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas realizada en la ciudad de México los días 7 y 8 de octubre de 2008. La sociedad civil organizada, que se reunió en agosto de 2008 en Guatemala, las instituciones académicas que tuvieron reuniones en Chile (noviembre de 2007) y Jamaica (marzo de 2008) fueron parte de este proceso. La participación de estos actores, junto con la empresa privada, es una condición previa para un abordaje más amplio y profundo del tema, que en última instancia dará a estos procesos mayores garantías de sustentabilidad en el tiempo.

En este ámbito, la Secretaría General de la OEA, con el compromiso constante de los organismos internacionales, deberá impulsar diversas acciones, promover experiencias exitosas y fomentar la capacidad de quienes gestionan la seguridad pública. Se deberá fomentar también el desarrollo de políticas públicas con una participación ciudadana activa, que incorporen una perspectiva de derechos y el enfoque local, todo ello dentro de un marco estricto de respeto al estado de derecho.

Los problemas que requieren ser enfrentados en el corto plazo son múltiples. Por ello es necesario priorizar aquellos que se consideran más urgentes y oportunos para cada una de las instituciones del sistema de seguridad pública. La Secretaría General de la OEA ha propuesto impulsar un plan, en coordinación con múltiples organismos internacionales y nacionales, basado en 6 líneas de trabajo que se articulan a partir de 3 mecanismos de acción:

## **A: LÍNEAS DE TRABAJO**

### **1. Ofrecer orientaciones y asesoría para el desarrollo de propuestas legislativas, desarrollo de políticas públicas y reformas institucionales**

El desarrollo de modelos de legislación y de políticas públicas en materia de seguridad que permitan incorporar todos los poderes del Estado, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, es una necesidad apremiante en la región. Es necesario también tener en cuenta a los operadores del sistema de justicia criminal: fiscales, defensores y administradores del sistema carcelario. Esta participación de mayor alcance gubernamental tendrá también el objetivo de auspiciar y consolidar la participación de la sociedad civil.

Es necesario involucrar en estas propuestas:

- Estrategias de corto, mediano y largo plazo. Para lograrlo habrá que generar los consensos que permitan la continuidad de las políticas;
- Políticas públicas integrales y que contemplen una complementariedad entre la prevención y el control;
- La rehabilitación de quienes se encuentran privados de libertad y su posterior reinserción social;
- Mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles estatales;
- Propuestas que hagan hincapié en la necesidad de mejorar las condiciones laborales de los funcionarios policiales;
- Mecanismos que permitan a la sociedad civil acompañar estos procesos;
- La participación del sector privado en iniciativas de responsabilidad social corporativa.
- La participación de las empresas que proveen servicios de seguridad privada;
- Mecanismos de difusión y transparencia con relación a la ejecución de las políticas de seguridad.

## 2. Apoyar técnicamente la construcción de indicadores periódicos, confiables y comparables

No se puede seguir navegando sin instrumentos. La única forma de promover una verdadera modernización en la gestión de la seguridad debe hacerse con base en información confiable y actualizada, con datos comparables y sustentables en el tiempo. Sistemas de información que satisfagan esas condiciones deberán estar al servicio de la ciudadanía y con esa finalidad se deben desarrollar mecanismos que permitan que los diferentes actores tengan acceso a ellos.

Los sistemas de información que se promuevan deberían:

- Permitir integrar la información local con la nacional;
- Habilitar la comparabilidad de datos a nivel regional;
- Asegurar el carácter público de la información;
- Desarrollar estrategias para disminuir la cifra negra o subregistro;
- Utilizar las encuestas de victimización como mecanismo para evaluar las políticas de seguridad a nivel local y nacional;
- Tomar en cuenta el carácter complementario de las encuestas de victimización y los datos estadísticos globales;
- Asegurar la continuidad en el uso de los sistemas y las encuestas;

Además la información debe estar en la base de las acciones, orientar los debates políticos y permitir el desarrollo de estrategias regionales para dotar a los Estados miembros de instrumentos que estimulen los cambios necesarios.

## 3. Fortalecer la rehabilitación y la reinserción como políticas urgentes

Muchos de los delitos comunes que se cometen en la región tienen vinculaciones directas o indirectas con el consumo de drogas. Jóvenes adictos que roban, accidentes de tránsito producto del consumo de alcohol, o la violencia intrafamiliar, constituyen ejemplos de esta situación.

Los esfuerzos de la OEA, por intermedio de la CICAD, han permitido avanzar en el establecimiento de programas efectivos de tratamiento y rehabilitación de adicciones de droga en la región, aunque de forma limitada.<sup>77</sup> La solución requiere enfrentar éste como un problema de salud pública que no podrá ser resuelto exclusivamente por el aumento de la dotación policial o la construcción masiva de cárceles.

<sup>77</sup> La Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas tiene una herramienta útil para el establecimiento de sistemas de tratamiento para drogodependientes (ver Guía Práctica para la Organización de un Sistema Integral de Tratamiento de la Dependencia de Drogas, Secretaría General de la OEA, 2004). La CICAD opera un "Programa de capacitación y certificación del recurso humano vinculado al tratamiento de personas con problemas derivados del consumo de drogas", que se está ejecutando inicialmente en los países de América Central aunque espera expandirse al resto de la región.

Es necesario desarrollar una política pública que cuente con los recursos presupuestarios necesarios, que contemple la rehabilitación y la reinserción social y que abarque grupos específicos. Es especialmente importante su desarrollo en el ámbito carcelario donde se requiere de mecanismos de reinserción social para limitar los niveles de reincidencia y reiteración delictual. Sobre este punto se realizará un trabajo coordinado con la Reunión de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA) para avanzar en una agenda común de trabajo donde se prioricen estas iniciativas y se identifiquen y promuevan las buenas prácticas que permitan su replicabilidad en la región.

#### **4. Mejorar la capacitación policial**

El análisis efectuado muestra que el personal policial de la mayoría de nuestros Estados tiene carencias de formación que, junto con otras deficiencias (salarios, derechos sociales, imagen corporativa entre otros) transmite una imagen poco adecuada sobre la labor, importancia y relevancia del rol policial. Cada uno de los Estados puede aportar en esta materia y debe hacerlo. En este esfuerzo, la Secretaría General considera que debe complementar esta estrategia.

La Secretaría General ha promovido desde hace varios años cursos para capacitar a policías, así como a jueces y fiscales. Recientemente ha desarrollado el Programa Interamericano de Capacitación Policial, con el objeto de intercambiar aquellas experiencias exitosas en materia de gestión policial y lograr que las mismas fueran conocidas, adaptadas e incorporadas por otras instituciones policiales.

Esta propuesta debe ser mantenida y potenciada. Para llegar a lo más estructural en la formación policial se considera pertinente actualizar los mecanismos de selección y promoción, pero en especial la Secretaría General colaborará en la puesta al día de los programas de formación de las instituciones policiales de la región. Es necesario efectuar un análisis profundo de esta formación, que permita entrenar y capacitar policías profesionales, formados de acuerdo con las nuevas necesidades y tiempos.

La formación deberá incorporar además de lo tradicional:

- La rendición de cuentas y responsabilidad policial y la transparencia en la gestión;
- Un mayor uso de tecnología que facilite la gestión policial;
- La perspectiva de género;
- La forma de manejar la relación con niños y adolescentes;
- Los derechos humanos como un aspecto importante en el programa de formación

Se observa un déficit en la capacidad de gerencia de los actores políticos con responsabilidad en la gestión de temas de seguridad. Por ende es fundamental formar verdaderos gerentes de la seguridad pública y para ello es necesario avanzar hacia la consolidación de espacios de formación de carácter regional con independencia técnica, donde altos funcionarios civiles y policiales puedan recibir cursos intensivos de gestión. Estas iniciativas tendrán múltiples beneficios adicionales, como un mayor conocimiento y relacionamiento entre quienes tengan en

el futuro la responsabilidad de gestionar la policía ya sea a nivel nacional o local. Para alcanzar este objetivo la Secretaría General propone la colaboración con instituciones policiales que tengan experiencias para compartir y se compromete a seguir impulsando la creación de un centro hemisférico de estudios superiores en seguridad pública para policías y civiles.

### **5. Definir medidas de acción para involucrar al sector privado**

La relevancia del sector privado en esta materia es innegable. Ante la creciente criminalidad y violencia y la debilidad de la respuesta del sector público, ha habido un incremento en la industria de seguridad privada en la región. Si bien la regulación, el control y la evaluación son responsabilidad única del Estado, la sinergia público-privada debe ser acogida, potenciada y fortalecida con el objeto, entre otros, de minimizar los niveles de inequidad en la distribución de la seguridad en nuestros países.

### **6. Fortalecer la colaboración con los medios de comunicación masiva**

Los medios de comunicación juegan un papel activo en la presentación de los hechos delictuales, la configuración del temor ciudadano y la percepción de impunidad o corrupción institucional. Se necesita de responsabilidad social editorial para avanzar en materia de cobertura por parte de los medios y que la misma habilite un análisis serio de la problemática.

Es necesario un trabajo coordinado, riguroso y profesional entre los medios, el Estado y la sociedad civil, que permita establecer mecanismos de buena práctica para la cobertura de este tipo de hechos. Basados en la rigurosidad y profesionalismo se podrán establecer mecanismos de intercambio de información que permitan presentar las problemáticas de los diversos contextos nacionales con profundidad.

## **B: MECANISMOS DE TRABAJO**

La Secretaría General promoverá las líneas de trabajo descritas previamente tomando en consideración los tres mecanismos que se describen a continuación:

### **1. Mecanismos permanentes de reunión y consulta con los gobiernos de la región en temas de seguridad**

La Secretaría General de la OEA promueve Reuniones de Ministros en diversos temas, incluyendo educación, ciencia y tecnología, trabajo, justicia y recientemente en desarrollo social. Sin embargo, y a pesar que las preocupaciones centrales de los ciudadanos se asocian a la criminalidad y la violencia y no obstante la raíz transnacional que este fenómeno tiene, nunca había existido una instancia política que trate el tema en forma especial, profesional y con la visión política que el mismo merece.

La seguridad pública, las políticas, las normas, la información y la necesaria profesionalización del tema, inducen a promover instancias del más alto nivel político y profesional para tratarlo. La realización de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas es una muestra del compromiso de la Secretaría General de la OEA de establecer un foro de debate político y técnico sobre este problema. A partir de esta instancia se proponen los mecanismos permanentes de apoyo y colaboración entre los diversos Estados miembros y entre los diversos foros y mecanismos interamericanos que tratan expresiones individuales de la criminalidad. Adicionalmente se podrán promover espacios específicos de colaboración, tales como reuniones de jefes policiales, que deberían generarse a partir de la Reunión de Ministros.

La Secretaría General, con el apoyo de los Estados miembros, espera aportar a la consolidación de un espacio permanente de diálogo político que permita la sinergia necesaria para enfrentar la criminalidad y la violencia y las secuelas de las mismas.

## **2. Fortalecer espacios de coordinación entre instituciones internacionales**

Teniendo en cuenta la complejidad del problema de seguridad pública, la multiplicidad de actores involucrados y la transversalidad del mismo, es imprescindible aprovechar todas las instancias de coordinación existentes de modo de optimizar el uso de recursos, transferir información y promover las experiencias exitosas.

La experiencia de la Coalición Interamericana de Prevención de la Violencia (IACPV) que funciona desde hace más de ocho años en Washington y está conformada por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Panamericana de la Salud, el Banco Mundial, la Agencia Internacional para el Desarrollo de EE.UU. (USAID), el Centro para la Prevención y el Control de las Enfermedades de EE.UU. (CDC) y la OEA, debe ser considerada como un primer paso en esta búsqueda de integralidad. Las características y el perfil de la Coalición la han transformado en un espacio idóneo para la coordinación y articulación de acciones entre los organismos que la conforman. Varias de las propuestas que se han mencionado deberían ser promovidas desde este ámbito eminentemente técnico.

La coordinación de agendas y la clara definición conceptual de los problemas permitirá generar una aproximación técnica profesional y racional a los temas, así como abrir un espacio de diálogo en busca de las mejores soluciones.

## **3. Mantener mecanismos de consulta permanente con la sociedad civil y la academia**

Las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado históricamente y en especial en las últimas décadas un intenso trabajo a favor de la democracia, la gobernabilidad, la defensa de los derechos humanos y la defensa del medio ambiente, entre otros. Su trabajo ha apoyado la participación ciudadana en todos los niveles, promovido la transparencia en la gestión y la responsabilidad en la actividad pública.



La Secretaría General, conciente del rol positivo que cumplen estas organizaciones, ha generado un importante espacio para el desarrollo de sus acciones y ha promovido su participación en diversas instancias técnicas y políticas. Esto cobra aún mayor vigencia en relación con los temas de seguridad pública.

El fortalecimiento de la participación de la sociedad civil es un paso importante para lograr políticas de seguridad que tengan respaldo ciudadano y por ende sustentabilidad en el largo plazo.

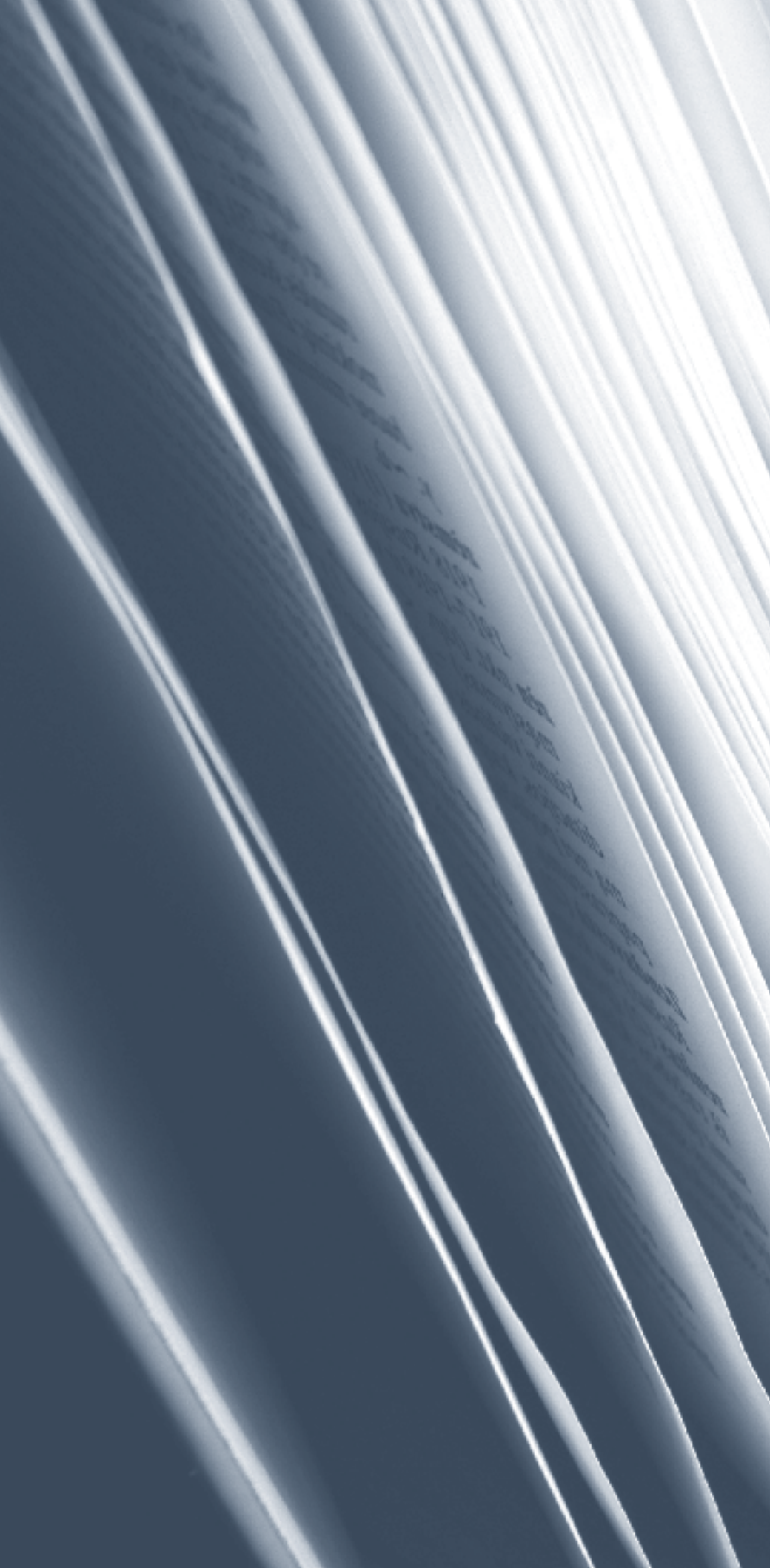
De igual manera la participación de la academia, especialmente de los estudios realizados para sustentar empíricamente opciones de política pública, es central en la estrategia que se propone.

Finalmente, existen iniciativas del sector privado a nivel regional, especialmente vinculadas a empresas con cultura de responsabilidad social corporativa, que promueven acciones de prevención de la violencia, rehabilitación y reinserción social. Se debe estimular este tipo de iniciativas para permitir una mayor participación del sector privado en estas materias. Esto se puede materializar, por ejemplo, con préstamos en condiciones de concesiones, exención de impuestos, aportes del Estado y agilización en los procesos burocráticos.

En síntesis, existe la necesidad de generar una oferta de soluciones que, basadas en la integralidad y multisectorialidad en la aproximación a los temas de seguridad, y con respeto pleno a los derechos humanos, permitan desarrollar nuevas formas de entender y solucionar los problemas de la criminalidad, la violencia y sus repercusiones.

La Secretaría General promoverá la generación de espacios para que los diferentes actores involucrados -la sociedad civil, las universidades, los partidos políticos, los legisladores, los jueces y fiscales y el poder ejecutivo- puedan debatir con información y desde una aproximación cada vez más profesional estos temas que se han transformado, como ya se ha dicho, en el motivo de principal preocupación en todos y cada uno de los países que integran el sistema interamericano.





**ANEXO I.**

## Anexo I.

La Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas se realizó en la Ciudad de México los días 7 y 8 de octubre de 2008. Se pueden obtener copias de todos los documentos relacionados con la reunión, incluyendo el Calendario (MISPA/doc. 3/08 rev. 2) el Reglamento (MISPA/doc. 3/08 rev. 2), el Informe del Relator (MISPA/doc. 10/08 rev. 1), la Lista de Participantes (MISPA/doc. 9/08), así como todos los otros documentos preparatorios, presentaciones, y discursos (contenidos en la Lista de Documentos Registrados por la Secretara, MISPA/doc. 1/08 rev. 1), dirigiéndose a la Secretaría General de la OEA, Departamento de Seguridad Pública, 1889 F. Street, N.W., Washington D.C., 20001. También están disponibles en la página de Internet: [http://www.oas.org/seguridad\\_hemisferica/espanol/default.asp](http://www.oas.org/seguridad_hemisferica/espanol/default.asp)

A continuación se presenta el texto final del Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas, adoptado por los Ministros al concluir la reunión el día 8 de octubre, y revisada por la Comisión de Estilo en su sesión del 28 de octubre de 2008.

PRIMERA REUNIÓN DE MINISTROS EN MATERIA  
DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LAS AMÉRICAS  
7 y 8 de octubre de 2008  
México D.F., México

OEA/Ser.K/XLIX. 1  
MISPA/doc. 7/08 rev. 4  
29 octubre 2008  
Original: español

### COMPROMISO POR LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LAS AMÉRICAS

(Aprobado en la séptima sesión plenaria celebrada el 8 de octubre de 2008, y revisado por la Comisión de Estilo el 28 de octubre de 2008)

Nosotros, los Ministros y Ministras responsables de la seguridad pública de las Américas, reunidos los días 7 y 8 de octubre de 2008, en la Ciudad de México, México, teniendo presente los propósitos de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y recordando la Declaración sobre Seguridad en las Américas adoptada el 28 de octubre de 2003, adoptamos, en el ámbito de nuestras competencias específicas, el siguiente Compromiso:

#### RECONOCIENDO:

Que la seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el estado de derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos;

Que las condiciones de seguridad pública mejoran mediante el pleno respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como mediante la promoción de la educación, la salud y el desarrollo económico y social;

La importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales y su consecuente impacto sobre el fortalecimiento de la seguridad pública;

Que el cumplimiento de las leyes es parte de cualquier estrategia de seguridad pública que incluya la prevención, la rehabilitación y la reintegración, y que es preciso que todos estos elementos contribuyan a combatir eficazmente la delincuencia, la violencia y la inseguridad;

La importancia de integrar de manera transversal las disposiciones del derecho internacional en la cultura institucional, la doctrina, la formación, el entrenamiento y la actuación de las fuerzas de seguridad pública;

Los importantes trabajos realizados en materia de seguridad multidimensional en los ámbitos subregionales, en el Sistema Interamericano y en el sistema de Naciones Unidas;

Las contribuciones de las entidades y organismos internacionales, de distinguidos académicos y de la sociedad civil durante los preparativos para esta reunión ministerial;<sup>78</sup>

#### CONSCIENTES:

Que la vigencia del estado de derecho está sustentada en el cumplimiento de las leyes que lo rigen;

Que la violencia y la delincuencia afectan negativamente el desarrollo social, económico y político de nuestras sociedades;

Que la actuación de las instituciones de seguridad pública debe regirse por el respeto a los derechos humanos, los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez;

De la prioridad que representa el enfrentar la delincuencia y la inseguridad de forma conjunta, preventiva, integral, coherente, efectiva y permanente;

De la presencia creciente, en muchos de nuestros países, de los servicios de seguridad privada cuya reglamentación, control y fiscalización son responsabilidad de los gobiernos;

De la necesidad de garantizar vínculos con la Reunión de Ministros de Justicia u otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas (REMJA) sobre cuestiones de seguridad pública relacionadas con la justicia penal en las Américas en el marco de sus mandatos;

78 Foro de académicos y expertos en Santiago, Chile (CSH/GT/MISPA-2/08) (Noviembre 26-27, 2007); Foro de académicos y expertos en Montego Bay, Jamaica (CSH/GT/MISPA-4/08) (Marzo 6-7, 2008); Reunión con representantes de la sociedad civil en Ciudad de Guatemala, Guatemala (CSH/GT/MISPA-14/08 corr.1) (Agosto 6-7, 2008); Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Coalición Interamericana para la Prevención de la Violencia (CIAPV), Comité Internacional de la Cruz Roja (CIRC), Comunidad Andina (CAN), Comunidad del Caribe (CARICOM), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat), Organización Panamericana de la Salud (OPS); Presidencia Pro Tempore del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

PREOCUPADOS:

Porque además de la violencia interpersonal y los delitos comunes, muchos países de la región, enfrentan algunos de los siguientes fenómenos delictivos: la delincuencia organizada transnacional, el tráfico ilícito de drogas y armas, la trata de personas, el lavado de dinero, la corrupción, el terrorismo, el secuestro, las pandillas delictivas y los delitos asociados al uso de tecnologías, incluido el delito cibernético;

Porque las actividades de la delincuencia organizada transnacional pueden ser utilizadas para financiar y facilitar el terrorismo;<sup>79</sup>

Por el aumento en muchos países de la región de las víctimas pertenecientes a poblaciones vulnerables, especialmente los jóvenes, y de la participación de éstos en la comisión de delitos y actos de violencia;

Porque también la violencia puede manifestarse en diferentes ámbitos, afectando especial y diferenciadamente a la comunidad, las familias, las mujeres, los niños y los hombres;

Por la necesidad de mejorar las condiciones de los recintos carcelarios en el Hemisferio y por los desafíos a la seguridad pública que pueden derivarse del incremento de la población penitenciaria, incluyendo los costos administrativos, la inseguridad de los reclusos y personal penitenciario y el impacto sobre la rehabilitación de los detenidos;

TOMANDO NOTA del Programa Interamericano de Capacitación Policial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) cuyo propósito es aprovechar las diferentes experiencias en materia de capacitación policial existentes en los países del Hemisferio;

TENIENDO PRESENTE los avances realizados en el estudio sobre seguridad ciudadana y derechos humanos que está elaborando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en convenio con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH); y

RECONOCIENDO que son necesarios esfuerzos adicionales en el ámbito hemisférico, subregional y nacional, incluyendo el ámbito local, para disminuir la delincuencia, la violencia y la inseguridad en la región,

POR ENDE DEBERÍAMOS:

GESTIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA:

1) Fomentar y fortalecer políticas de Estado en materia de seguridad pública de largo plazo, integrales y con pleno respeto a los derechos humanos;

<sup>79</sup> El Gobierno de Ecuador reserva su posición sobre este párrafo.

- 2) Fortalecer, en el marco de estas políticas, la capacidad de nuestros Estados para promover la seguridad ciudadana y para responder eficazmente a la inseguridad, la delincuencia y la violencia adecuando, según sea necesario, su marco jurídico, estructuras, procedimientos operativos y mecanismos de gestión;
- 3) Analizar los problemas de seguridad pública desde una visión integral, teniendo en cuenta las amenazas emergentes, e impulsar instrumentos de gestión que permitan a las autoridades nacionales evaluar y mejorar, según sea necesario, la eficacia de las políticas de seguridad pública;
- 4) Fortalecer, cuando se considere apropiado, la seguridad fronteriza de conformidad con los ordenamientos jurídicos y administrativos aplicables en los Estados Miembros, con miras a prevenir y contrarrestar la delincuencia y la violencia, siempre facilitando el flujo legítimo de personas y bienes;
- 5) Profundizar nuestros conocimientos sobre los servicios de seguridad privada, así como desarrollar y/o fortalecer, según sea necesario, normas jurídicas que regulen su funcionamiento;
- 6) Fortalecer y, cuando corresponda, establecer políticas y programas para la modernización de los sistemas penitenciarios de los Estados Miembros y para el diseño de modelos sustentables de reinserción social, con especial atención a los jóvenes;

#### PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA, LA VIOLENCIA Y LA INSEGURIDAD:

- 7) Promover políticas públicas de Estado, en coordinación con las instituciones pertinentes destinadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad;
- 8) Promover los programas educativos, especialmente en las escuelas, así como ampliar la concientización de los diferentes actores de la sociedad en temas de prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad;

#### GESTIÓN DE LA POLICÍA:

- 9) Promover la modernización de la gestión policial, incorporando en la misma la transparencia y la rendición de cuentas, fortalecer la profesionalización de los cuerpos de seguridad y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de quienes los integran;
- 10) Continuar con la capacitación de recursos humanos en temas de seguridad pública, incluyendo el Programa Interamericano de Capacitación Policial de la Organización de los Estados Americanos (OEA);
- 11) Solicitar a la Secretaría General de la OEA que lleve a cabo un estudio de factibilidad, con las aportaciones de los Estados Miembros, sobre las mejores formas para fortalecer en la región el entrenamiento y formación de personal con responsabilidad en materia de seguridad pública para presentarlo, a la brevedad posible, a la consideración de los Estados Miembros;

12) Considerar la creación y mantenimiento, según sea necesario, de observatorios gubernamentales de la delincuencia y la violencia, con el propósito de contribuir al diseño de planes estratégicos y operativos para la seguridad pública y seguridad ciudadana, con miras a fortalecer la prevención y lucha contra la delincuencia, la violencia y la inseguridad;

#### PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y COMUNITARIA:

13) Promover y fortalecer la participación ciudadana y comunitaria en el proceso de ejecución de planes y programas de seguridad pública;

14) Incentivar y fortalecer la responsabilidad social, así como una cultura de prevención integral de la delincuencia, la violencia y la inseguridad con la participación ciudadana, comunitaria, de los medios de comunicación y del sector privado;

15) Promover, en este contexto, políticas públicas que fortalezcan la confianza ciudadana en las instituciones de seguridad pública;

#### COOPERACIÓN INTERNACIONAL:

16) Fortalecer, con un enfoque multidimensional y de acuerdo con las legislaciones nacionales, los canales de comunicación y el intercambio de información, prácticas y experiencias entre los Estados Miembros en el combate y la prevención de los delitos que atentan contra la seguridad pública;

17) Promover la adopción de medidas que impulsen el intercambio de información pertinente por parte de la policía, con el fin de prevenir o investigar la delincuencia transnacional que afecta la seguridad pública, de manera eficiente y confiable, de conformidad con las legislaciones nacionales;

18) Considerar iniciativas de cooperación para ampliar el conocimiento sobre los diversos aspectos y el impacto de la criminalidad en los Estados Miembros, con miras al fortalecimiento de las estructuras de políticas de seguridad pública;

19) Alentar a los Estados Miembros a considerar el desarrollo de parámetros comparables en materia de seguridad pública a fin de mejorar nuestros esfuerzos de cooperación;

20) Tomar nota de la contribución de mecanismos subregionales de cooperación policial, así como del establecimiento de la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL);

21) Exhortar a los Estados Miembros a considerar, adherirse y/o ratificar los tratados, convenios y convenciones que coadyuvan al cumplimiento del presente Compromiso;



22) Instar a los Estados Miembros a reconocer el papel de la asistencia legal mutua y la extradición en respuesta a la comisión, ejecución, planificación, preparación o financiación de actos de terrorismo y delincuencia organizada, de conformidad con su legislación interna y los convenios internacionales establecidos;

23) Incentivar el intercambio de experiencias provenientes de la sociedad civil que contribuyen a fortalecer la seguridad pública;

#### SEGUIMIENTO:

24) Solicitar a la Asamblea General de la OEA que convoque las futuras reuniones de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas;

25) Solicitar a la Secretaría General de la OEA el apoyo técnico permanente a los Estados que así lo requieran para alcanzar los propósitos, objetivos y acciones del presente Compromiso en materia de gestión de la seguridad pública, prevención del delito, gestión de la policía, participación ciudadana y comunitaria, y cooperación internacional;

26) Invitar a los Estados Miembros, Observadores Permanentes de la OEA y a las instituciones del Sistema Interamericano a realizar contribuciones voluntarias, financieras y/o de recursos humanos, para lograr la plena implementación de este Compromiso;

27) Invitar a los organismos y entidades del Sistema Interamericano, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Panamericana de la Salud, así como a otros organismos de las Naciones Unidas e internacionales, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, contribuyan a alcanzar los objetivos del presente Compromiso;

28) Encomendar al Consejo Permanente de la OEA que, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, dé seguimiento a este Compromiso;

29) Acoger con beneplácito el ofrecimiento del Gobierno de la República Oriental del Uruguay para realizar en el 2009 una Reunión de Expertos en Seguridad Pública como preparación de la Segunda Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas;

30) Acoger con satisfacción el ofrecimiento de República Dominicana para ser sede de la Segunda Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas en 2009, así como el ofrecimiento de Trinidad y Tobago para ser sede de la Tercera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas en 2010; y

31) Agradecer y reconocer al Gobierno de México por haber sido sede de la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, que marca un hito en el compromiso hemisférico para prevenir y combatir la delincuencia, la violencia y la inseguridad.

*Ciudad de México, México,  
a 8 de octubre de 2008.*

## LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

La Organización de los Estados Americanos (OEA) es el organismo regional más antiguo del mundo, pues su origen se remonta a la Primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington, D.C. entre octubre de 1889 y abril de 1890. En esta reunión se aprobó, el 14 de abril de 1890, la creación de la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas. La Carta de la OEA fue suscrita en Bogotá en 1948 y entró en vigor en diciembre de 1951. Posteriormente, la Carta fue reformada por el Protocolo de Buenos Aires suscrito en 1967, el cual entró en vigor en febrero de 1970, por el Protocolo de Cartagena de Indias suscrito en 1985, que entró en vigor en noviembre de 1988 y por el Protocolo de Managua suscrito en 1993, que entró en vigor en enero de 1996. En 1992, se suscribió el Protocolo de Washington que entrará en vigor cuando sea ratificado por las dos terceras partes de los Estados Miembros. La OEA cuenta con 35 Estados Miembros. Además, la Organización ha concedido el status de Observador Permanente a 60 Estados, así como a la Unión Europea.

Los propósitos esenciales de la OEA son los siguientes: afianzar la paz y la seguridad del Continente; promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados Miembros; organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural, y alcanzar la efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados Miembros.

ESTADOS MIEMBROS: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas (Commonwealth de las), Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica (Commonwealth of), Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, St. Kitts y Nevis, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

