

## Fernando Carrillo-Flórez

Asesor Principal de la Oficina en Europa  
del Banco Interamericano de Desarrollo

### Seguridad ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez más escaso

La seguridad ciudadana se ha convertido en un asunto prominente en la agenda de la consolidación democrática y el desarrollo de América Latina. Impone elevados costes económicos y se introduce en la vida política. El artículo analiza las múltiples causas de la violencia social, que debe ser analizada desde una perspectiva holística. Se examinan los incentivos a la violencia que supone la impunidad generalizada que es consecuencia de la debilidad de las fuerzas de orden público y el sistema judicial. La seguridad, como bien público, es responsabilidad primaria del Estado, pero también compete a las autoridades locales y la sociedad civil. Una estrategia global frente a la violencia requiere del fortalecimiento del Estado de derecho, la reforma del sistema judicial y de la policía, de las prisiones, mayores esfuerzos en la prevención, y mayor participación de la sociedad civil.

*Palabras clave:*

Seguridad ciudadana, violencia social, sistema judicial, reforma del Estado, desarrollo local

Public safety has become a major issue in the Latin American agenda of development and democratic consolidation. It imposes high economic costs, and pervades political life. The article analyzes the multiple causes of social violence, that must be analyzed with an holistic approach. The incentives for violence that comes with the weakness of the public security forces and the judiciary system are examined. Considered as a public good, security is, first and foremost, the government's duty, but it's also a responsibility of local authorities and the civil society. A global strategy against violence asks for the strengthening of the rule of law, the reform of the judiciary, more efforts in prevention ,and more participation of civil society.

*Keywords:*

Public safety, social violence, judiciary, reform of the State, local development

La concepción del desarrollo basada en la vigencia y cumplimiento de los derechos de los ciudadanos y, en ese marco, la búsqueda de sociedades más gobernables, no sólo implica redefinir el rol del Estado y de las políticas públicas. También supone revisar las responsabilidades de la sociedad civil. Hoy parece

que las demandas de la ciudadanía de más seguridad no sólo están insatisfechas, sino que el aumento de la percepción de inseguridad lleva al círculo vicioso de exigir cada vez más en este campo. A ello se añade la circunstancia agravante de que en América Latina, desde el ángulo del Estado, la definición de políticas

**Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso**

públicas en materia de un bien público tan relevante como el de la seguridad ha sido un intento reciente, marginal, poco eficaz, políticamente explotado y difícilmente evaluado.

Las carencias de seguridad —hoy agudizadas por la amenaza terrorista— constituyen una de las vulnerabilidades más grandes de la vida en sociedad porque, en no pocos casos, ha aparecido acompañada de la impotencia para combatirla y de la impunidad para sancionarla. La obsesión por la seguridad en todas sus manifestaciones —personal, económica, jurídica, financiera, ambiental, política, etc.— parte de un supuesto de expansión de derechos y libertades que no puede llevar, como ha sucedido en los últimos cinco años, a desenterrar argumentos para justificar la aplicación de medidas incompatibles con un régimen democrático. Esto último demuestra el carácter eminentemente político que caracteriza esta problemática, que suele llevar a que sea explotada con fines electorales. A pesar de ello, se ha ignorado que tiene una dimensión de gestión política, que debe permitir que se planteen soluciones técnicas eficaces. En buena parte de los países de la región, ello ha llevado a la ausencia de estrategias y políticas públicas de seguridad ciudadana, dentro de una inercia autoritaria que privilegia, hoy por hoy, soluciones efectistas de “tolerancia cero” y “mano dura”, sostenibles sólo en el corto plazo y económicamente ineficientes.

América Latina ha transitado de regíme-

nes autoritarios, en los cuales el ejercicio de la violencia aparecía matizado por razones de Estado, a regímenes democráticos que intentan liberarse de esa herencia<sup>1</sup>. El paradigma autoritario que se halla dentro del “código genético” del desarrollo de nuestra región puso a la sociedad como objeto y no como sujeto de la acción estatal, lo que tuvo claras implicaciones en estructuras institucionales y legales que aún no han sido adecuadamente reformadas para cerrar el proceso de transición a la democracia. El riesgo que hoy se corre es grande, pues algunos quieren atribuir la ineficacia de la acción del Estado a políticas de inspiración democrática, como si el éxito viniera de la mano del regreso al pasado autoritario, cuya eficacia relativa era directamente proporcional a su capacidad de desconocer derechos fundamentales de los ciudadanos. Este hecho no deja de ser paradójico, pues por diferentes vías los regímenes democráticos de América Latina tratan de mitigar los efectos de otros tipos de violencia generados por la exclusión y la ausencia en el respeto a los derechos humanos.

**El costo de la violencia**

El crimen y la violencia constituyen uno de los problemas más complejos y generalizados que deberá enfrentar el Estado en América Latina durante este siglo. Y sus efectos tienden

claramente a globalizarse. No sólo porque nuestra región continúa siendo la más insegura del mundo; porque ha tenido en la última década una tasa de homicidios seis veces mayor que el promedio mundial; porque en los últimos cinco años se han elevado los índices de criminalidad y violencia; porque impera una percepción de inseguridad incontrolada; sino además porque los costos de la violencia son tan altos que llegan, por ejemplo, al 15% del PIB en México y al 10% del PIB en Brasil, por no hablar de la forma como se convierte en una barrera a la inversión extranjera en los países en desarrollo.

Diversos estudios, realizados tanto por el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>2</sup> como por el Banco Mundial, destacan cómo los costos de la violencia en la región latinoamericana fluctúan de un 2% al 15% del PIB; el costo de la seguridad privada es del orden del 8% al 25% del PIB, los costos en materia de salud pública, por ejemplo, se sitúan alrededor del 5%; y en materia de justicia alrededor del 9% del PIB. Dichas cifras afectan claramente la seguridad jurídica y política, la competitividad de las economías, el turismo, la productividad y por ende el crecimiento y el desarrollo. En Brasil, por ejemplo, si la tasa de homicidios de ese país a comienzos de los años noventa hubiera sido tan baja como fue la de Costa Rica, a finales de esa década el ingreso per cápita habría sido 200 dólares más alto, y el PIB de 3,2% a 8,4% más elevado<sup>3</sup>.

## Los rasgos de la violencia

En los últimos años, la violencia aparece como un fenómeno inescapable, altamente organizado en algunos casos, y muy eficiente en no pocos<sup>4</sup>. Muchos afirman, incluso, que para los grupos al margen de la ley la violencia constituye una forma de vida propiciada por una cultura de soluciones violentas. Lo cierto es que la gran vulnerabilidad de la región latinoamericana frente a este flagelo ha llevado en ocasiones a dar por descontada la impotencia del Estado para contrarrestar sus secuelas, convirtiéndose así en una gran amenaza contra la consolidación democrática.

De manera general puede decirse que el conflicto es endémico a la vida social, que existen medios institucionalizados para enfrentarlo adecuadamente, y que, como problema central de la vida moderna, deben reconocerse los vínculos entre lo macro y lo micro para descubrir soluciones creativas para ello. Soluciones que arranquen de las relaciones interpersonales, se eleven a nivel de Estado, y terminen involucrando compromisos globales a través de la cooperación internacional. Esto último, debido a la gran amenaza transnacional que ha derribado fronteras y hoy penetra con fuerza y alguna similitud en las realidades de diversos países<sup>5</sup>, al involucrar conductas criminales globales como el tráfico de personas, armas y drogas, el lavado de activos y otra serie de acciones ajenas a la

jurisdicción limitada de estados soberanos. Sin embargo, en materia de criminalidad, no hay un consenso sobre el diagnóstico ni sobre las políticas necesarias para combatir el aumento del delito y la violencia.

Diversos estudios apuntan a destacar la relación que existe entre la violencia doméstica, la interpersonal e incluso la violencia global. En particular, una relación entre las causas a nivel macro y micro de la violencia, como entre las causas objetivas y subjetivas de la misma. No resulta una casualidad —como lo demuestra alguna escuela criminológica— que quien golpea a miembros de su núcleo escolar o familiar, sea más propenso a incurrir también en conductas delictivas atentatorias contra la propiedad, la vida y otros bienes tutelados por el sistema jurídico. Por ello, lo primero que puede afirmarse de entrada es la necesidad de una aproximación integral y comprensiva, con un enfoque holístico con capacidad para romper el síndrome de los “compartimientos estancos” que hoy amenaza al tratamiento del conflicto violento en las sociedades latinoamericanas.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, por ejemplo, se espera de las instituciones públicas formales la responsabilidad de controlar la violencia criminal. Ésta se ejercería tanto mediante la articulación de estrategias de prevención como por la puesta en marcha del aparato represivo del Estado, es decir, el sistema de policía y de justicia, aun-

que la prioridad la hayan tenido estas últimas. En estos ámbitos, la modernización de la gestión pública va a jugar un rol prioritario. De otro lado, la visión sociológica se ampara en las relaciones entre la cultura y la estructura social. Como se ha demostrado con gran fuerza, estas llevan a que la erosión del capital social, la inequidad y la exclusión, por ejemplo, constituyan una causa eficiente de la violencia. De esa manera se reevalúa el ya tradicional análisis según el cual la pobreza o la ausencia de oportunidades no podía catalogarse como factor dentro de la etiología de la violencia<sup>6</sup>. Así, la visión del psicólogo y del sociólogo deberá ser adecuadamente complementada por el punto de vista del antropólogo, el historiador y el criminólogo, para no hablar de la gran aportación del politólogo, el economista, el abogado y el administrador público. La mixtura entre la dimensión objetiva y subjetiva, así como entre lo micro y lo macro es inobjetable.

Sin embargo, lo que resulta más importante es descubrir los peligros de la teorización, que pueden llevar a la trampa que supone adoptar marcos conceptuales y recomendaciones de políticas anclados en disciplinas académicas que pueden compartimentalizar el estudio de la violencia, cerrándole así el camino a visiones interdisciplinarias y multicausales que pretendan echar por la borda, por ejemplo, el aporte clásico de la criminología al tema. O que impidan la conjugación de los enfoques

individualistas de la biología y la psicología con los enfoques colectivos de la sociología y la ciencia política. Todo ello, para no caer en la “visión de túnel” que fragmenta, limita y torna ineficaz una política pública.

Un enfoque interdisciplinario y multicausal lleva a tener en cuenta toda la gama de análisis que arrancan de la recolección e interpretación de las estadísticas, las tasas de criminalidad sobre patrones y tendencias de delincuencia, los índices de impunidad, etc..., que en última instancia pueden sacar a la superficie fenómenos estructurales producto, por ejemplo, de arreglos sociales inequitativos; de la existencia de incentivos para las organizaciones criminales violentas<sup>7</sup>; de la incapacidad del sistema político y las instituciones sociales para resolver los conflictos de manera pacífica; de la ausencia de cultura cívica o cohesión social; y de la incompetencia de las instancias públicas para enfrentar estos asuntos. Se ha demostrado incluso que existe una relación entre la delincuencia organizada y la delincuencia común mayor de la que se supone; al fin y al cabo, ambas se ven incentivadas o premiadas por la impunidad, y que, a la hora de ser valoradas, es muy complejo determinar dónde termina una y dónde comienza la otra.

La problemática de la violencia es, como lo destacan muchos analistas, una especie de telaraña donde las causas —desde lo interpersonal a lo global— y las consecuencias están conecta-

das unas a otras. La respuesta, por consiguiente, no puede ser única ni referida siquiera a unas pocas variables, sino que debe obedecer a una multiplicidad de acciones en diversos campos. Ello, como se verá, siembra dificultades en el camino del diseño, la elaboración, la aplicación, la implementación y la evaluación de las políticas públicas de seguridad.

### El aparato público y la violencia

Desde el ángulo del Estado, se han elaborado mecanismos sociales institucionales para diferenciar la violencia legítima de la ilegítima. Para el Estado, esta es una realidad paradójica, pues controla el uso de la violencia y a la vez —en la concepción tradicional de Weber—, tiene el monopolio en el legítimo uso de la fuerza. Por consiguiente, el Estado es un factor clave en la prevención, la producción, el control y la sanción de la violencia. Desde el pacto hobessiano, se presume que la sociedad entrega el poder al Estado, dentro del cual se encuentra el uso de la fuerza, y en retorno recibe garantías de libertad y seguridad. Si ello no es así, se abre la alternativa perversa del recurso a tomarse la justicia por la propia mano.

Como puede deducirse fácilmente, no cabe plantear el debate respecto al papel del Estado en la solución de los problemas públicos desde los parámetros tradicionales del mismo si se parte de la premisa de que éstos

dependen de los mecanismos del mercado, pues éstos no tienen como objetivo proveer igualdad, seguridad y justicia... La tendencia a ubicar los males de la sociedad en la cabeza del sector público, que llevó desde comienzos de los años ochenta a colocarlo como la causa de todo lo negativo, se ha revertido de tal manera que su "achicamiento" *per se* ya no puede admitirse en ninguna discusión práctica. Por el contrario, cualquier tentativa de desmantelamiento del sector público para evitar este tipo de conflicto se encuentra en total contradicción frente a algunas intervenciones que se han mostrado muy eficaces.

Y aunque hoy no puede negarse el papel que puede jugar el sector privado en la movilización de esfuerzos para controlar la inseguridad, ello deberá ser siempre bajo la guía y el liderazgo del aparato público. Si hay algo claro es que la débil capacidad de respuesta del Estado está originada, entre otras, en una gran debilidad institucional del sector público para generar seguridad, que ha de concebirse como un "bien público" cada vez más preciado y escaso.

Más aún, la potestad del Estado debe ser consecuencia de su fortalecimiento en el nivel local, debido a los efectos nocivos de la violencia en el ámbito de la gobernabilidad municipal y urbana. Uno de los mayores impedimentos para el desarrollo local es la violencia urbana. Esta afecta directamente a más del 75% de la población latinoamericana, que se encuentra en las ciudades. Sin perjuicio de las competencias

del Gobierno Central para la definición de las políticas de seguridad, cada día se hace más urgente combinar adecuadamente esas políticas con los nuevos instrumentos de la descentralización y los mecanismos de la participación ciudadana en el nivel municipal. Hablar de seguridad ciudadana al margen del fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales es ignorar una dimensión central del problema.

### La etiología del crimen

El crimen en su doble connotación, como síntoma de las fragilidades del Estado de Derecho y del sistema judicial, y como patología social, compromete a muy diversos agentes, dada la multiplicidad de causas que lo generan. Por ejemplo, si los marcos de socialización son ineficaces y la estructura del capital social es endeble, el crimen florecerá de manera casi silvestre. Los métodos que aplican las ciencias sociales y particularmente la estadística criminal, aunque todavía incipientes, pueden demostrar por ejemplo que en el caso latinoamericano más de un 70% de la población penitenciaria son hombres, que viven en ciudades, en condiciones de pobreza, y son menores de treinta años. De allí se podrían derivar relaciones de causalidad entre el crimen, la migración a las urbes, el género y la juventud, que no necesariamente corresponden a una secuencia lineal<sup>8</sup>. Valga resaltar

de entrada que el uso de estadísticas e indicadores no goza todavía de la legitimidad pública por su falta de integralidad, periodicidad, objetividad, y a veces de consistencia, ante la falta de intercambio de información entre las agencias involucradas en este sector.

Un caso concreto es el debate en el que se pretendía establecer una correlación entre los niveles de pobreza y las tasas de criminalidad. Si las correlaciones se dieran tan puntualmente como algunos lo predicaban, la criminalidad de los Estados Unidos, que es cuatro veces superior a la de Europa y Canadá, implicaría que los niveles de desarrollo y crecimiento económico fueran en Estados Unidos muy inferiores frente a estas últimas. Ello se trae a colación porque, aparte del grado de desarrollo y de los niveles de pobreza, nunca deben desestimarse el impacto que tienen la multiplicidad de variables que intervienen en este problema. De hecho, en América Latina los países más pobres de la región no son necesariamente los más violentos, ni los más desarrollados son necesariamente los menos violentos. Sin embargo, que esa relación no sea lineal no pone en cuestión las evidentes repercusiones que tiene la inequidad y la violencia social generada por la exclusión, como factor de criminalidad. Como lo ha demostrado Mauricio Rubio en el estudio ya citado, existe la categoría del “pandillero rico” que desvirtúa la relación entre la capacidad de ingreso y la tendencia a delinquir.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta claro

que la apertura política y los espacios que ha abierto la democratización en la región latinoamericana, son condiciones necesarias —a lo mejor no suficientes— para disponer de estrategias efectivas de lucha contra el crimen y la violencia. En consecuencia, debe reafirmarse la necesidad de diferentes respuestas y acciones simultáneas para enfrentar la criminalidad. Esto último, porque las bases fundamentales del Estado de Derecho, y las condiciones de predecibilidad, libertad, apertura política y seguridad económica que le son propias aparecen de nuevo interactuando mutuamente.

En el plano de la política criminal, la ocurrencia de más de tres millones de crímenes violentos en los Estados Unidos cada año, ha llevado a nuevas aproximaciones científicas que ameritan su tratamiento como epidemia. Sin embargo, ese constituye sólo un aspecto de la intrincada problemática de la violencia. De nuevo, la visión útil pero limitativa de la salud pública debe aparecer complementada por otro tipo de racionalidad, sobre todo en el campo de la gestión pública de una política criminal del Estado que no sólo debe apuntar a la represión.

### **El Estado democrático de derecho como punto de partida**

Las condiciones de un Estado de Derecho que suponen, entre otras cosas, previsibilidad, seguridad jurídica, vigencia efectiva de los

derechos fundamentales ciudadanos, apertura política, transparencia, rendición de cuentas, etc... son esenciales para fundamentar cualquier estrategia contra la violencia, tanto a nivel preventivo como represivo<sup>9</sup>.

La criminalidad refleja de manera alguna el grado de impunidad con que la sociedad retribuye a quienes protagonizan la trasgresión de las leyes. La gran debilidad institucional de las agencias del poder ejecutivo en estas áreas, de los poderes judiciales y la escasa eficacia de las herramientas normativas e institucionales de la justicia penal a la hora de enfrentar el crimen y la violencia son limitantes reales del Estado de Derecho. Como ya se ha dicho, el grado de disposición de la sociedad para sacrificar sus libertades individuales a cambio de seguridad es un dilema propio de sociedades en transición que golpea con fuerza la gobernabilidad democrática. Esa disposición al sacrificio de libertades fundamentales debería ser cada vez menor, y su aparente relación de causalidad con la eficacia de fuerzas represivas es un círculo vicioso que debe romperse desde políticas públicas democráticas, eficaces, transparentes y de mediano y largo plazo.

El sistema de justicia está llamado a cumplir en esa dirección un papel que apunta en dos direcciones: por una parte, como instancia de resolución de conflictos, y por otra, como dispositivo de respeto, promoción y garantía de los derechos humanos. Desafortunadamente, la fragilidad y la falta de independencia de las

judicaturas en América Latina han reducido las posibilidades de cumplir con las funciones mencionadas. La responsabilidad fundamental del sistema de justicia —policía, organismo judicial, sistema penitenciario— es ejercer su poder preventivo y disuasivo sobre agentes potenciales de violencia o sujetos activos del delito. En terrenos en los cuales la legalidad se flexibiliza frente a la eficacia de la política criminal, se llega a abusos de autoridad, brutalidad, violaciones de derechos humanos y actos de corrupción de diversa índole, como terreno mejor abonado para comprobar la insuficiencia del sistema de justicia en general. Todo ello en un contexto de falta de coordinación intersectorial de las diversas agencias públicas como consecuencia de la improvisación en el diseño de estrategias gubernamentales para enfrentarse al crimen y la violencia.

De otro lado, la impunidad supone que el crimen “paga” porque, en la jerga de los economistas, produce tasas de retorno elevadas al reducirse las posibilidades de que el agente productor de violencia sea denunciado, aprehendido y condenado. Por ello, cualquier acción deberá orientarse a garantizar que existen sanciones para esas conductas y que efectivamente se cumplan. Si la seguridad ciudadana viene dada por el ejercicio y la capacidad que tiene el ciudadano de desenvolverse en su vida cotidiana sin amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y sus bienes, es evidente que tanto una acción de

Estado inmediata y contundente como el cumplimiento de la ley, deben aparecer encabezando las acciones del sector público.

Como ya se ha afirmado de manera preliminar, cualquier análisis en relación con el papel del Estado frente a la violencia en la región latinoamericana debe ser hecho sin ignorar las consecuencias de la tradición centralista, autoritaria y dictatorial que desde el poder ejecutivo penetró las fuerzas de seguridad y policía de la región. Este es el gran condicionante de cualquier estrategia futura de reforma institucional en este sector. Ello conduce al riesgo de que a menudo se recurra a una acción militarizada para hacer frente a los problemas de seguridad ciudadana, pero este hecho también afecta a la fase preventiva de la acción del Estado. En consecuencia la historia reciente de nuestro continente singulariza los rasgos del problema de la seguridad ciudadana en América Latina, y ello impide la aplicación indiscriminada de modelos ajenos a las realidades políticas de los países de la región. Las doctrinas de la seguridad nacional, por ejemplo, constituyen un referente obligatorio para el estudio de nuestras fuerzas de seguridad, y no dejan de suscitar aún nostalgias autoritarias.

### Los sistemas de justicia y policía

En el campo de la reforma del sistema de justicia penal, la tendencia desde mediados de los

años noventa en la región ha sido la de transitar de sistemas inquisitivos de enjuiciamiento criminal a sistemas acusatorios para garantizar tanto la acusación como el derecho a la defensa de los inculcados, y con ello, hacer más eficaz el sistema. Así, la cooperación internacional ha participado en acciones de fortalecimiento institucional de las Fiscalías y del Ministerio Público, entidades titulares de la acción penal. También ha acompañado en algunos de estos procesos el fortalecimiento de la defensa pública como componente de algunos programas de modernización de la justicia en la región.

La reforma de los sistemas de justicia y policía constituye el mayor desafío dentro de los objetivos que se han marcado los programas de reforma del Estado que se han aplicado en los últimos tiempos. La definición de políticas criminales y de prevención del delito que respondan a criterios integrales de planificación estratégica en diferentes niveles territoriales son una necesidad inmediata. Policías, jueces, fiscales y defensores públicos deben liderar compromisos que estén radicados en un sólido sentido de pertenencia hacia los programas de reforma, con claros derroteros de articulación y trabajo en equipo, y sin perjuicio del respeto de sus respectivas autonomías.

Por otra parte, la definición de una estrategia de reforma de las fuerzas armadas y de la policía ha suscitado un debate de reciente aparición, y cuyo manejo presenta cierta

complejidad. Por ello, a la hora de recomendar fórmulas en esta materia, los principios rectores han de ser la cautela y la reflexión pausada. Si se trata de programas que van a ser “hechos a la medida” de nuestras realidades, un debate general sobre las ventajas o desventajas de precisar un marco de políticas resulta apropiado. Los programas de reforma de los sistemas policiales son parte de la reforma del sistema de justicia penal, como quiera que la policía es un actor por excelencia de ese sistema. Bien se trate de actividades de prevención o de represión, éstos se refieren a una pieza fundamental del sistema de justicia penal. El control, prevención, sanción y represión de la violencia y el crimen constituyen una responsabilidad básica e irrenunciable del Estado, y por ello son un elemento central de las políticas públicas, sin perjuicio de las responsabilidades que en esta materia puedan corresponderle a la sociedad civil.

La creación de una infraestructura institucional sólida de seguridad para la democracia supone como primera tarea fortalecer el poder civil frente a expresiones ajenas a las instituciones democráticas. Diversos programas han incursionado en esta temática de manera directa e indirecta. Desde los proyectos de resolución de conflictos que buscan la solución por medios pacíficos de los mismos, hasta los programas de reforma de la justicia penal, de menores, penitenciaria, de fortalecimiento institucional de las Fiscalías, los programas de

convivencia, etc. a través de los cuales se reafirma que no se puede ignorar la incorporación de componentes del sistema de justicia penal a la hora de fijar pautas para la acción en materia de reforma de las instituciones de seguridad pública.

Algunas acciones ya se han adelantado, y por ende arrojan algunas enseñanzas a la hora de diseñar estrategias que puedan generar efectos positivos en los países de la región. Los proyectos hasta ahora puestos en marcha en algunos países permiten ver con claridad que una de las aspiraciones de la región es llegar a sistemas de policía nacional civil que dependan jerárquica y funcionalmente del Poder Ejecutivo —Ministerios del Interior, Gobernación o, en algunos casos, de Justicia— abandonando anteriores esquemas antidemocráticos, represores o puramente militaristas. Para ser más concretos, el actual debate de fondo en algunos países tiene que ver con el modelo de policía que ofrece la cooperación internacional. Pero más allá de esta cuestión, se trata de crear herramientas que permitan recuperar la confianza ciudadana en las autoridades de policía, mediante su adecuada capacitación y profesionalización de cara a la comunidad. Por ejemplo, los modelos de policía comunitaria pretenden enfrentar problemas muy concretos, aplicando metodologías para áreas geográficas específicas, involucrando activamente a la comunidad, y recabando información de la misma para identificar sus aspiraciones, necesidades y preocupaciones<sup>10</sup>.

## El sistema penitenciario

La situación del sistema penitenciario es uno de los aspectos más críticos de la crisis de seguridad ciudadana y de las necesidades de reforma judicial que caracteriza a la gran mayoría de los países de la región. Si se pretende encarar una acción sólida e integral en este campo, la cuestión penitenciaria no puede resultar ajena a un esfuerzo de política pública. Pero si esta se limita a la mejora de infraestructura carcelaria, de por sí muy necesaria, sin que venga acompañada de reformas sustantivas de carácter integral tanto del sistema de justicia penal como de seguridad pública, esa mejora puede fácilmente caer en el vacío y esa inversión puede llegar a tener efectos contrarios a lo que se pretende solucionar.

Aunque sólo en fecha reciente ha comenzado a abordarse esta problemática desde la perspectiva de la cooperación internacional y de las políticas públicas, debe afirmarse que no se trata de un problema nuevo ni exclusivo de América Latina. Es una gran tarea pendiente que tiene una dimensión social dramática, que apenas ha comenzado a reconocerse. Escándalos, motines y violencia recurrente de grueso calibre en los centros penitenciarios son hechos que desencadenan preocupación periódica en el sector, pero las acciones del Estado al respecto suelen ser de carácter episódico.

Si la presencia del Estado ha sido frágil en la prestación general del servicio público de

justicia, la mayor debilidad institucional se da en el caso de la administración penitenciaria y carcelaria. Es un sector abandonado por la administración pública, que adolece de gestión adecuada, recursos, funcionarios competentes, formación idónea y, ante todo, voluntad política para su reforma. Los sistemas penitenciarios fallan por una triple causa: la debilidad del Estado, la negligencia en la gestión de las prisiones, o porque el personal penitenciario no cuenta con los recursos para imponer un régimen ajustado a derecho. Ello lleva a que en muchas prisiones no se respete la ley, y en ocasiones los propios reclusos son los que controlan los centros de reclusión. La entrada de dinero, drogas y armas es de común ocurrencia. Además, la poca atención que ha tenido este asunto lleva a la existencia de muy poca información, y a la opacidad característica en el manejo de este sistema.

La tasa de detenidos en prisión preventiva, sin sentencia firme, supera el 70% en muchos países de la región; es del 79% en Honduras, el 72% en Uruguay y el 70% en Ecuador. En España y Francia es del 30%, y en Inglaterra del 20%. Ello supone el desconocimiento de la garantía universal de la presunción de inocencia. Además, la violación de derechos humanos dentro de los centros penitenciarios lleva a que el tratamiento sea calificado en algunos casos como de "tratos inhumanos, crueles y degradantes" ante las deficiencias en materia de servicios básicos en los centros penitenciarios. El

deterioro de los lugares de reclusión se ha agravado en las últimas décadas, entre otras cosas, por el influjo del crimen organizado, la presencia de “*maras*”, pandillas y mafias del narcotráfico. Es normal encontrar menores en sitios anexos en condiciones aún más deplorables, conviviendo con condenados y procesados adultos, violando disposiciones internacionales de protección de los menores.

La ausencia de políticas integrales de prevención y rehabilitación lleva a muchos a afirmar que las prisiones son “escuelas” del delito. Resulta muy difícil encontrar casos de prácticas exitosas no sólo de rehabilitación, sino de reinserción laboral dentro de la sociedad, tarea que debería comprometer al sector privado. Aún en Europa, y pese a la puesta en marcha de condenas más largas, el aumento de la condena no contribuye a rebajar la reincidencia, el indicador más claro de rehabilitación. En la región latinoamericana, las cifras indican que el 70% de los reclusos reincide..

Cualquier intervención en este campo debe acompañarse de una reforma del sistema de justicia criminal que comporte penas y sanciones alternativas para delitos leves. El desarrollo de condenas alternativas o la creación de un servicio de libertad condicional debe ser parte de una estrategia para garantizar que las alternativas reemplacen la prisión y respeten los derechos ciudadanos. Ello requiere el apoyo de la opinión pública y del poder judicial. Además, los reclusos sin conde-

na deben convertirse en la excepción y dejar de ser la regla. Ello implica mejorar las condiciones de los internos preventivos y asegurarles el asesoramiento jurídico necesario.

### **La responsabilidad de la sociedad civil**

La premisa fundamental de cualquier diálogo de políticas gubernamentales, debe llevar a tener una contrapartida fuerte en el campo de la sociedad civil. A la sociedad civil le caben grandes responsabilidades, sobre todo a la hora de examinar su papel frente a la prevención de la violencia. Desde la familia se definen comportamientos en el terreno ético y cultural que son irremplazables. Uno de los imperativos actuales es la coordinación de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, propiciando un sentido de unidad en la acción, y el propósito de reducir la dispersión de esfuerzos, tanto en el nivel nacional como subregional. En el campo de la violencia contra la mujer, por ejemplo, la sociedad civil ha logrado transformar la relación de poder entre víctima y agresores mediante programas conjuntos con la policía.

Los programas educativos y de salud pública ejecutados por la sociedad civil con una óptica de prevención han dado buenos resultados. Por ejemplo, la formación de líderes, el avance en la configuración de una cultura de paz y

reconciliación, la capacitación de los organismos judiciales y policiales, del poder legislativo, de los maestros, los comunicadores sociales, los programas de esparcimiento y recreación, etc. son acciones simultáneas que comienzan a producir resultados. Que haya más participación de la comunidad y de las organizaciones de la sociedad civil para ayudar a la reinserción de infractores de la ley, es una lección aprendida en los procesos de resocialización del delincuente.

Sin duda, la expansión de los derechos y responsabilidades ciudadanas en la esfera local representa un vuelco en las relaciones del Estado con los ciudadanos. En materia de seguridad, ello contribuye a legitimar el estado de Derecho, el cumplimiento de la ley y la credibilidad de las fuerzas del orden. La reducción de la hostilidad de las comunidades frente a las fuerzas de seguridad, por la vía de identidades éticas y de creación de solidaridades, lleva a configurar alianzas eficaces en la lucha contra el crimen y la violencia. Es la hora de terminar con la gran distancia que existe entre el discurso de la participación ciudadana y la formulación de mecanismos operativos que promuevan instancias efectivas de participación social.

Como ya se ha sugerido, se trata de combinar políticas nacionales con políticas municipales y estrategias multisectoriales con intervención de la comunidad, que enfrenen las causas sociales, políticas y económicas de la violencia que, hoy por hoy, destruyen volú-

menes de capital humano y social equivalentes a la inversión en educación primaria, para el caso de buena parte de los países más violentos de la región.

### Ejes de la reforma

Hoy existe una nueva dimensión del concepto de seguridad interna, ya no referida a retos de carácter militar, sino a los desafíos que plantean cuestiones tales como el mejoramiento de la calidad de vida y la superación de la pobreza. Hay estrategias internacionales de cooperación orientadas a darle vida al concepto de seguridad ciudadana, y algunas de las intervenciones que han arrojado resultados significativos incluyen:

- 1 el diseño e implantación de observatorios del crimen y la violencia;
- 2 el diseño de campañas para enfrentar algunos de los factores de riesgo conductores a la violencia, como el abuso del alcohol, el uso de drogas y el porte de armas;
- 3 las intervenciones para la recuperación de espacios urbanos deteriorados;
- 4 la profesionalización y modernización de los cuerpos policiales, que promueva, el trabajo en colaboración con las comunidades y el desarrollo de nuevos mecanismos para promover la participación de las comunidades hostiles a la presencia policial,

- 5 la creación de comités comunitarios de monitoreo del crimen, y el establecimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y;
- 6 la creación y adaptación de estaciones de policía para atender de forma más adecuada a las víctimas de violencia doméstica.

A diferencia de los países industrializados, en Latinoamérica hay muchos policías y pocos jueces. La relación no es óptima. Ello ha sido consecuencia de un enfoque que apostó totalmente por la represión como tabla de salvación, y que subvaloró el recurso a la justicia como instancia de solución de conflictos. La tendencia moderna consiste en volcar todas las energías del sistema a la prevención, para evitar el abuso de la coerción como único instrumento.

Los programas de acceso a la justicia constituyen reales herramientas de descentralización del servicio público de la justicia. Desde el punto de vista institucional, la creación de casas de justicia, centros de administración judicial y de resolución de disputas, módulos básicos de justicia, juzgados corporativos y consultorios jurídicos en el nivel local y municipal contribuyen eficazmente a reducir los "factores de riesgo" asociados a la debilidad del Estado de Derecho, a la ilegitimidad del gobierno y al círculo vicioso de la impunidad.

La lucha contra la corrupción y la defensa, promoción y garantía de los derechos fundamentales son áreas trascendentales en los

programas de reforma de los sistemas de justicia. La ética, la probidad, la transparencia y la cultura de rendición de cuentas deben ser un compromiso de quienes se encuentran al frente de programas de reforma en este campo. De igual forma, la protección de las víctimas del crimen debe pasar a ser un eje central de las políticas.

En último término, la prudencia indicaría que, en un campo tan controvertido como éste, la puesta en marcha de experiencias con bajas expectativas, pocas actividades, mucho monitoreo y evaluación de los caminos ya recorridos, resulta más aconsejable que las macroestrategias importadas de otras realidades que generan falsas expectativas y terminan convirtiéndose en fuentes de frustración para los países en los que se aplican.

### Algunas conclusiones

- La violencia no está causada sólo por factores aislados individuales, sino por una telaraña de conexiones entre estructuras, procesos y comportamientos a nivel macro y micro. La violencia rompe el tejido social, detiene el crecimiento y el desarrollo económico y vulnera la legitimidad del Estado. Cualquier acción deberá librarse simultáneamente en la escuela, el hospital, el juzgado, la academia de policía y la calle.

- El debate en el nivel de las políticas públicas debe ser concebido como una cuestión de Estado —no sólo de Gobierno—, y debe ser ampliado y profundizado<sup>41</sup>. Hay una gran ausencia de conocimiento integral en el tema, por la interacción que debe darse entre las diversas agencias públicas involucradas en la solución del problema. Una América Latina en democracia invita a aplicar el bisturí a una problemática que era parte de unos territorios intocables para la ciencia social, cuando las doctrinas de la seguridad nacional satanizaron cualquier esfuerzo para entender las causas del crimen y la violencia. Es necesario construir pactos de Estado, independientes de intereses partidistas, que permitan la continuidad y sostenibilidad.
- La tendencia de la criminalidad a globalizarse exige enfoques y estrategias transnacionales y regionales. Los estados se muestran incapaces para enfrentar acciones que reclaman cooperación internacional, compromisos internacionales y capacidad de acción conjunta desde lo global para tener resultados en lo nacional y en lo local. Temas como una efectiva cooperación judicial y policial internacional son la pauta a seguir en el futuro.
- Estamos frente a una cuestión cuya resolución hunde sus raíces en lo mas profundo de la temática de la gobernabilidad democrática en América Latina, con todas las especificidades que ello conlleva. Lo anterior implica de nuevo que tanto la reforma de la policía como la reforma de la justicia penal son ante todo reforma del estado, que requieren de un tratamiento integral orientado a mantener un equilibrio entre las acciones de control y represión, y las acciones de prevención. Expresiones recientes de violencia social en la región latinoamericana así lo demuestran. Las acciones comienzan en la familia y la escuela y pasan por los sistemas de salud, policial, de justicia, el poder ejecutivo y aún las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Este último para crear oportunidades de reinserción a los infractores de la ley.
- No basta con proclamar retóricamente la exigencia de que la reforma policial sea democrática, sino ubicarse en el mas amplio campo de la articulación de las Fuerzas Armadas y de policía en un Estado democrático de Derecho, con todo lo que ello significa. Por una parte, se trata de identificar la necesidad de innovar y producir nuevas ideas sobre el manejo de la relación entre las fuerzas de seguridad y la ciudadanía; y por otra, de replantear las relaciones entre las fuerzas de seguridad y la sociedad misma en el devenir propio de la democracia.
- Respecto de la institucionalidad pública, es claro que la falta de legitimidad y eficacia

de las instituciones políticas es un factor de conflicto y potencial causa de violencia. De ahí la importancia de la implementación de una agenda de desarrollo institucional orientada a fortalecer la credibilidad de las instancias públicas como el nivel idóneo de solución de conflictos y de espacios modernos y eficaces de gestión pública en el área de la seguridad.

- Las consideraciones exclusivamente sociales asociadas al problema de la violencia y la inseguridad pueden llevar a una visión unidimensional que deje al margen, por un lado, la responsabilidad primigenia institucional del Estado en este campo y que lleve, por otro, a la estigmatización de determinados grupos sociales, “criminalizando” la política social. Se trata sin duda y en primer lugar de un problema político que exige estrategias y políticas públicas como premisa mayor para resolver el problema. Las acciones de control y represión de la violencia dentro de un Estado de derecho son complementarias y no incompatibles con aquellas de prevención.
- En el terreno de las políticas públicas, serían tres los escenarios que se vislumbran: el primero, la puesta en marcha de mecanismos no violentos de solución de conflictos propios de una cultura de paz; en segundo lugar, el robustecimiento del Estado de derecho por la vía del sistema de justicia

—el marco normativo, el sistema judicial, las fiscalías, las instituciones de resocialización y rehabilitación del contraventor y delincuente—, librando las batallas contra la violencia en los despachos judiciales y no en la calle; y en tercer lugar, la consecución ex post de la armonía, la paz y la convivencia mediante el ejercicio de la coerción a través de programas focalizados en el aparato del Estado – modernización y fortalecimiento institucional de la policía, y el sistema penitenciario, sin dejar a un lado el papel cada vez más preventivo que se le entrega a las policías comunitarias.

- El andamiaje institucional de la reforma penitenciaria debe estar radicado en instituciones civiles que apunten a la rehabilitación, administradas por esferas de gobierno distintas de la Fuerza Armada y la policía y cuyo objetivo primario sea el fortalecimiento institucional de la administración penitenciaria. La coordinación con otros organismos del sistema de justicia es crítica. La relación entre la administración penitenciaria, los funcionarios penitenciarios y los reclusos es una variable esencial a tomar en cuenta. La formación del personal penitenciario es inexistente, mínima o incorrecta, y requiere de un marco ético claro y un régimen disciplinario que funcione. Ello incidirá en el tratamiento a los internos y redundará en la creación de oportunidades educativas, laborales, culturales y religiosas.

- Como ya parece un lugar común afirmarlo, la principal deficiencia del sector público en esta área es de gestión y capacidad gerencial para controlar y reducir el crimen y el conflicto violento, mucho más que la ausencia de recursos económicos. Y para ello, la cuantificación del fenómeno y una adecuada interpretación de las correlaciones de variables es insustituible, pues resultará inmanejable lo que no es cuantificable y/o adecuadamente interpretado. En síntesis, hay que construir una institucionalidad para la lucha contra la violencia y para la paz y la convivencia basada en información confiable, integral y periódica.
- Finalmente, desde el ángulo de las responsabilidades ciudadanas, la sociedad civil dispone de medios propios e irremplazables para controlar la violencia y sobre todo para prevenirla. La necesidad de políticas de Estado que confieran continuidad y permanencia a las acciones que emprenda la sociedad civil va a ser un dispositivo clave para asegurar la sostenibilidad de los esfuerzos de reforma.

## Notas

- <sup>1</sup> Sapoznikow, J. Salazar, J. y Carrillo, F. (2000) *Convivencia y Seguridad Ciudadana: un reto a la gobernabilidad*, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares
- <sup>2</sup> Buvinic, M. y Morrison, A. (1999), *Violence as an Obstacle to Development*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- <sup>3</sup> Gould, J.E. (2006), *High Crime Stifles Latin Economics*. The New York Times, 17 de octubre.
- <sup>4</sup> Kaldor, Mary (2001), *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona, Tusquet editores. Ver igualmente los comentarios de la misma autora en el Seminario organizado conjuntamente por Canning House y la Oficina del Banco Interamericano de Desarrollo para Europa. Banco Interamericano de Desarrollo (2005), *Seminario sobre Seguridad Ciudadana: Europa y América Latina*, Relatoría del evento, BID, París.
- <sup>5</sup> La aparición de bandas y pandillas en algunas ciudades europeas es una muestra muy evidente de la forma como el fenómeno no respeta fronteras. De hecho, la historia de las primeras pandillas se inicia en la ciudad de Los Ángeles y de allí el fenómeno se traslada a Centroamérica.
- <sup>6</sup> Ver Rubio, M. (2006) *Maras, Pandillas, Pobreza y Autocontrol*. Estudio presentado para el seminario sobre Maras y Pandillas en Centroamérica, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington
- <sup>7</sup> Los procesos de paz y las desmovilizaciones en Centroamérica han dejado paradójicamente un gran número de armas de guerra ahora utilizadas para actividades delictivas. Mesa, Manuela (2006), *Violencia social y globalización en América Latina*. Fundación Carolina. Madrid.
- <sup>8</sup> En este campo, el reciente estudio publicado por la Fundación Arias para la Paz es un aporte indiscutible. Ver Fundación Arias para la Paz (2006), *La cara de la violencia urbana en América Central*, San José de Costa Rica.
- <sup>9</sup> Carrillo, F. (2001), *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y democracia en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- <sup>10</sup> Aquí cabría mencionar algunas cautelas que pueden ser necesarias a la hora de promover la participación social en la provisión de seguridad. Por un lado, se ha señalado que el concepto de policía comunitaria puede ser utilizado de manera equivocada por líderes o movimientos populistas para crear grupos de vigilantes de barrio que se toman la justicia por su mano al amparo de las fuerzas de seguridad. Por otro lado, las doctrinas de seguridad nacional no están tan lejos en algunos países de la región, como Guatemala o Perú, donde se han utilizado "patrullas de autodefensa civil" o "rondas campesinas" con propósitos contrainsurgentes, que ha sido difícil dismantelar, y revelan los riesgos que supone el encuadramiento de los civiles en organizaciones paraestatales de seguridad para la vigencia de los derechos humanos y el estado de derecho. La "privatización" de la seguridad es una solución perversa que convierte el remedio en algo peor que la enfermedad.
- <sup>11</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (2006), Informe de Progreso Económico y Social. *La Política de las Políticas Públicas*. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Harvard University. Cambridge.