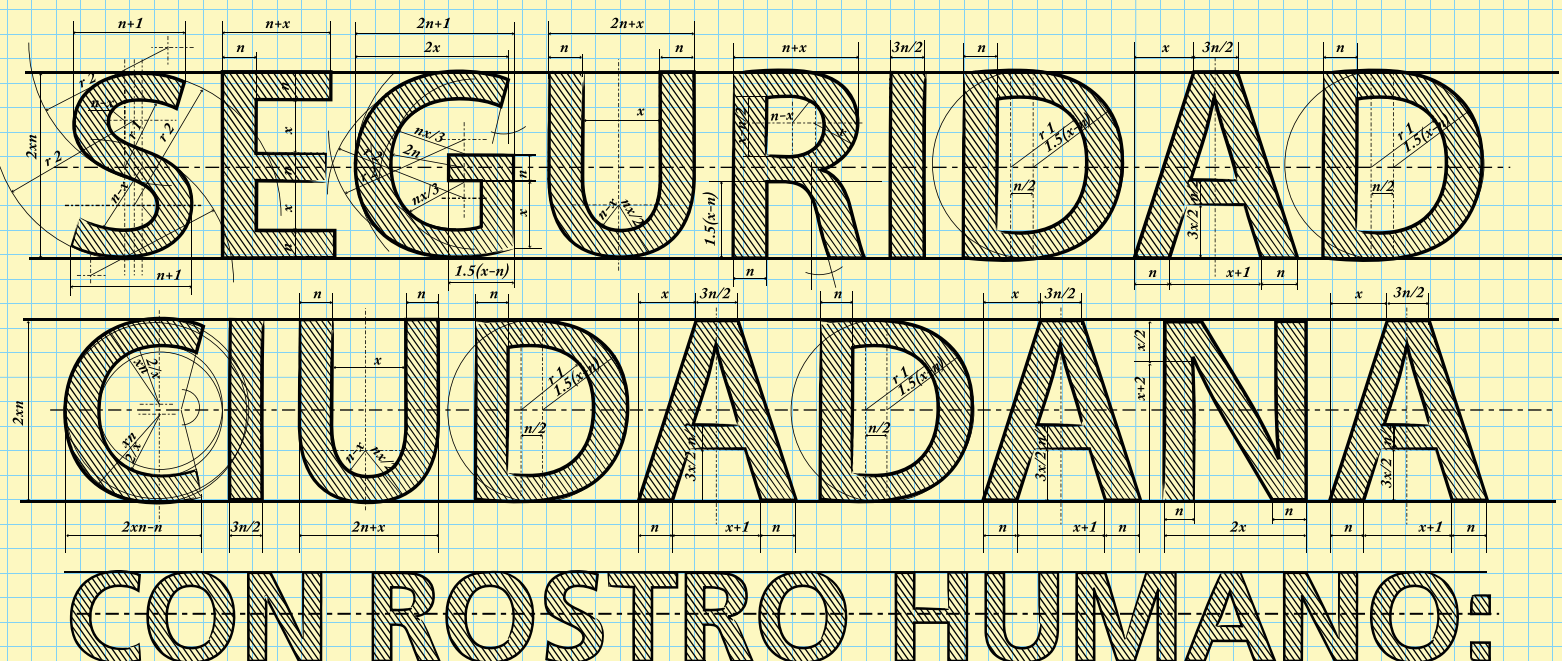


Informe Regional de Desarrollo Humano 2013 - 2014



Al servicio
de las personas
y las naciones



diagnóstico y propuestas para América Latina





Informe Regional de Desarrollo Humano **2013-2014**

**Seguridad Ciudadana
con rostro humano:
diagnóstico y propuestas
para América Latina**



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014
SEGURIDAD CIUDADANA CON ROSTRO HUMANO:
diagnóstico y propuestas para América Latina

Copyright © 2013
del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
1 UN Plaza, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción, transmisión o almacenamiento en un sistema de recuperación de cualquier parte de esta publicación, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado o de otro tipo, sin previa autorización.

ISBN 978-9962-688-22-8

Página web: latinamerica.undp.org

Noviembre de 2013

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Centro Regional de Servicios para América Latina y el Caribe
Dirección Regional para América Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Revisión y edición

Fernando Muñoz

Concepto y diseño de carátula

Alfa Omega Impresores

Maisa Ferro, Corotú Estudio de Diseño

Diseño, diagramación e impresión

Impreso en Panamá

Para ver una lista de errores u omisiones encontradas con posterioridad a la impresión, visite nuestro sitio web

Las opiniones expresadas en este Informe son de exclusiva responsabilidad del equipo coordinador y de los consultores, y no compromete al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como tampoco a las demás entidades que auspiciaron su elaboración.

Prólogo

La región latinoamericana se ha establecido firmemente en el escenario internacional, y avanza en la reducción de la pobreza y la desigualdad, en el crecimiento económico y la estabilidad financiera.

Sin embargo, algunos desafíos persisten: en su conjunto la región sufre la pesada carga de la violencia, con más de 100.000 homicidios registrados por año. La mayoría de los países de la región tienen tasas de homicidio con niveles de epidemia, según la clasificación de la Organización Mundial de la Salud, con tasas mucho más altas que en otras regiones. Los costos humanos y sociales de esta violencia son demasiado altos.

Esta realidad llevó al PNUD a dedicar su Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina 2013-14 al desafío de garantizar la seguridad ciudadana. *“Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina”* evidencia los problemas de la delincuencia y la violencia en la región, y ofrece importantes recomendaciones para mejorar las políticas públicas sobre seguridad ciudadana. El informe tiene como antecedentes el Informe de Desarrollo Humano para Centroamérica del PNUD, *“Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano”*, lanzado en el 2009, y el Informe de Desarrollo Humano del Caribe, *“Desarrollo Humano y el cambio hacia una mejor seguridad ciudadana”*, del 2012.

En todo el mundo, el Estado de derecho y la seguridad ciudadana son elementos clave de los programas del PNUD. Trabajamos para mejorar los sistemas de justicia y la aplicación de la ley, y también nos enfocamos en las medidas preventivas, como la generación de oportunidades de empleo y promoción de la inclusión social, y una cultura de paz y de estabilidad.

La seguridad ciudadana, tal como se define en el presente informe del PNUD, es un tema delicado que preocupa a muchos tomadores de decisión y repercute al calor de las campañas electorales. No es de extrañar que el tema haya escalado en América Latina hasta convertirse en la principal preocupación pública en muchos países. El nivel de inseguridad que muchos sufren en la región impide el desarrollo humano.

Este informe analiza el fenómeno de la seguridad ciudadana en profundidad, estudiando experiencias exitosas, y proponiendo recomendaciones concretas para mejorar las políticas públicas. La Dirección Regional del PNUD para América Latina y el Caribe ha involucrado a expertos y líderes políticos de alto nivel en la discusión y elaboración del informe, y ha reunido una gran cantidad de datos y análisis los cuales planea seguir mejorando tanto en su alcance como en calidad.

El PNUD trabaja activamente en temas de seguridad ciudadana en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En algunos casos, hemos apoyado el desarrollo de políticas nacionales integrales de seguridad ciudadana y convivencia, la creación de observatorios de violencia, y hemos participado en las reformas legales para el control de armas o en el diseño de planes locales de seguridad. Los resultados son prometedores en muchos países. Con este nuevo informe, estamos listos a convertir sus propuestas en acciones y a ampliar nuestras relaciones con los países de América Latina y el Caribe para mejorar la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.

Helen Clark

Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas y
Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo (PNUD)

Presentación

América Latina muestra hoy en día economías más fuertes e integradas, menos pobreza, democracias más consolidadas, así como Estados que han asumido mayores responsabilidades en la protección social. Pero, el flanco débil de la región es la violencia, el crimen y la inseguridad. En la última década la región ha sufrido una epidemia de violencia, acompañada por el crecimiento y difusión de los delitos, así como por el aumento del temor entre los ciudadanos.

Entre 2000 y 2010 la tasa de homicidios de la región creció 11%, mientras que en la mayoría de las regiones del mundo descendió o se estabilizó. En una década han muerto más de 1 millón de personas en Latinoamérica y el Caribe por causa de la violencia criminal. Por otra parte, considerando los países para los cuales se cuenta con información, los robos se han casi triplicado en los últimos 25 años. Y, en un día típico, en América Latina 460 personas sufren las consecuencias de la violencia sexual; la mayoría son mujeres. La violencia y el delito dañan directamente el núcleo básico de derechos que están en la base del desarrollo humano: la vida y la integridad física y material de las personas.

El deterioro de la seguridad no se ha dado de manera homogénea. En algunos países la violencia letal es la que más aqueja a la población mientras que, en otros, los niveles de homicidio son relativamente bajos, pero el aumento repentino y considerable de los delitos patrimoniales ha disparado la percepción de inseguridad en la ciudadanía. Al mismo tiempo, al interior de los países la situación es heterogénea, con municipios, estados o departamentos que tienen indicadores comparables a los países de Europa, y lugares en los que la violencia letal es incluso mayor a la de países en guerra.

Los Estados de la región muestran grandes déficits de capacidades en materia de justicia y seguridad. Esto se refleja en índices de impunidad alarmantes, la crisis que atraviesan sus sistemas carcelarios y en la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones de justicia y policía. A la luz de estos déficits, la privatización de la seguridad ha ido ganando fuerza, lo cual tiende a profundizar la desigualdad en el acceso a la seguridad y deja sin resolver los retos que atraviesa el Estado como principal garante de la seguridad ciudadana. Paralelamente, los vínculos comunitarios como la familia, la escuela y la comunidad han perdido fuerza en algunos contextos como tensores sociales que permiten cooperación y convivencia positiva, propiciando, en algunos casos, formas de organización distorsionadas por el temor y la desconfianza como la llamada “justicia por mano propia”, así como el apoyo a las políticas de “mano dura”.

Para examinar qué hay detrás de este fenómeno de la inseguridad y ofrecer recomendaciones para mejorar las políticas de los gobiernos en dicha materia, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) decidió elaborar el Informe de Desarrollo Humano para América Latina que aquí presentamos. El Informe ofrece una visión regional de la seguridad ciudadana para los 18 países de América Latina continental, desde México hasta Argentina, sumando a la República Dominicana. El Informe excluye a los países del Caribe anglófono, puesto que su situación fue analizada en profundidad en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD titulado *“Desarrollo Humano y el cambio hacia una mejor seguridad ciudadana”* (2012).

En la preparación de este Informe, la Dirección Regional del PNUD para América Latina y el Caribe contó con un distinguido equipo de especialistas, coordinado por el cientista político Rafael Fernández de Castro, así como con el apoyo de altos representantes del quehacer público y de la sociedad civil. Cabe destacar que este esfuerzo de investigación y reflexión, para contribuir a la creación de mejores y más efectivas políticas públicas ha sido posible gracias a la apuesta decidida del Gobierno de España que, a través del Fondo España-PNUD para América Latina, establecido por la Cooperación Española, ha contribuido a materializar esta iniciativa, en una demostración de su espíritu solidario y de los lazos de cooperación y cercanía que le unen con América Latina.

Este Informe también constituyó un ejemplo de colaboración entre diversas agencias y organizaciones regionales, así como al interior del Sistema de Naciones Unidas. Con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizamos un estudio de los costos económicos del delito; el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) respaldó la realización de algunas encuestas carcelarias cuyos resultados ayudan a comprender mejor las complejidades de los delitos. La participación en el Consejo Asesor del Informe de los máximos directivos del BID, de la CAF, de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y del Banco Mundial permitió integrar una valiosa diversidad de visiones y datos a nuestro estudio. En el ámbito de Naciones Unidas, contamos con el apoyo y la activa participación de la Oficina contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), del Departamento de Asuntos Políticos (DPA), y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. En el PNUD, la Dirección de Prevención de Crisis y Recuperación (BCPR) y la Oficina del Informe de Desarrollo Humano (HDRO), fueron socios fundamentales en el proceso de elaboración del Informe.

No hay una fórmula mágica y única para resolver el problema, pero la inseguridad sí tiene remedio.

América Latina cuenta con experiencias y lecciones aprendidas que son analizadas en el informe. Dichas experiencias van desde la mejora de la actuación policial a partir de su división por cuadrantes y el trabajo cercano con las comunidades; pasando por la recopilación de información estadística y la adopción de nuevas tecnologías para ubicar puntos neurálgicos del crimen y enfocar los esfuerzos de prevención en las áreas de riesgo; hasta la creación de unidades especializadas al interior de los sistemas de justicia y seguridad para brindar atención a grupos en situación de vulnerabilidad como jóvenes y mujeres que han sido víctimas de la violencia.

Las distintas amenazas a la seguridad ciudadana deben ser atendidas mediante respuestas diferenciadas que tomen en cuenta su nivel de organización y los espacios en los que estas operan: el hogar, la escuela o el ámbito público. Finalmente, las políticas de seguridad deben ser evaluadas periódicamente en términos de su efectividad e impactos, asegurando que éstas no generen mayores niveles de violencia y que funcionen con pleno respeto a los derechos humanos.

En suma, el Informe de Desarrollo Humano regional hace un llamado a que los gobiernos de la región pasen de la reflexión a la acción, con respuestas creativas e innovadoras, aprendiendo de los aciertos y las fallas.

Los avances en materia de seguridad ciudadana no resultan de una sola política aislada, sino de un enfoque multisectorial y de una serie de políticas que incluyan medidas de prevención, reformas institucionales, inversión pública suficiente, cambios en la relación entre Estado y comunidades, voluntad política amplia y sostenida, y la adopción de sistemas de información y de intervención más modernos y eficaces.

Es decir, más que pensar en un modelo único, los tomadores de decisión deben diseñar una serie de políticas y reformas con objetivos claros y que atiendan necesidades en el corto, mediano y largo plazos. Para ello, se recomienda que las fuerzas políticas y sociales de cada país definan un Acuerdo Nacional por la Seguridad Ciudadana, con el propósito de alinear los esfuerzos públicos y privados hacia la reducción del delito y la violencia como política de Estado. Entre otras recomendaciones, sugerimos la creación de un Foro Regional de Seguridad Ciudadana de América Latina y el Caribe, abierto a la participación de los actores no estatales, con el fin de identificar retos comunes, compartir experiencias exitosas e identificar mecanismos de cooperación.

Este informe nos urge a actuar en los ámbitos, local, nacional, regional y global para construir una visión de seguridad ciudadana que priorice el desarrollo humano. El objetivo posible es lograr una seguridad ciudadana con rostro humano.

Heraldo Muñoz

Subsecretario General de las Naciones Unidas y
Director Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Introducción a los Capítulos

Este informe analiza uno de los grandes retos contemporáneos para el desarrollo humano de los latinoamericanos: la inseguridad ciudadana. En los últimos 12 años, América Latina ha registrado mejoras en rubros como salud, educación y esperanza de vida, lo cual se ha traducido en un crecimiento anual promedio de 0,94% en el Índice de Desarrollo Humano[i] de la región, uno de los más altos a nivel mundial. Sin embargo, la desigualdad, la falta de movilidad social y la inseguridad han puesto un freno al desarrollo humano de la región.

El informe se nutre de los avances conceptuales y analíticos presentados por otros informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en materia de seguridad ciudadana. Destacan entre éstos el Informe de América Central *“Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano 2009-2010”* y el Informe del Caribe titulado *“Desarrollo Humano y el cambio hacia una mejor seguridad ciudadana”* (2012).

La estructura del presente informe consta de tres secciones: diagnóstico, respuestas y guía para la acción.

El diagnóstico

El capítulo 1 coloca a las personas al centro de la definición de seguridad ciudadana. En la tradición del PNUD, la seguridad ciudadana se concibe como una condición necesaria para el desarrollo humano de las personas. Ésta es valorada como un bien público, cuya provisión es responsabilidad principal del Estado. El capítulo plantea que el fortalecimiento de la seguridad ciudadana va de la mano de la construcción de instituciones y formas de convivencia democráticas que permitan proteger de manera efectiva y con apego a los derechos humanos la integridad física y material de las personas.

“Detrás del delito y la violencia” (capítulo 2) responde a una paradoja latinoamericana: ¿por qué, a pesar de los avances en los indicadores de crecimiento y desarrollo regional en la última década, la inseguridad objetiva y percibida ha aumentado? Cuatro conjuntos de variables permiten explicar las vulnerabilidades de América Latina al delito y la violencia: 1. la estructura económica que ha condicionado un crecimiento económico sin calidad y centrado en el consumo, una movilidad social insuficiente, generando incluso un “delito aspiracional”; 2. los cambios en las instituciones sociales, como el aumento de las familias monoparentales, la alta deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado; 3. los facilitadores -armas, alcohol y drogas-, y 4. la falta de capacidades institucionales de los Estados latinoamericanos, especialmente en materia de procuración de justicia.

En el “Mapa de la inseguridad” (capítulo 3), se hace una radiografía del delito y la violencia regional a través de tres indicadores: homicidios, robos y el temor; este último, mediante

encuestas de percepción y victimización. El mapa permite subrayar las diferencias que hay entre los países y al interior de los mismos, pero también evidencia que la inseguridad es un reto regional. En cada uno de los países analizados, la percepción de la seguridad se ha deteriorado y el robo se ha convertido en una de las amenazas que más afectan a los ciudadanos. Si bien la tasa de homicidios se ha estabilizado e incluso disminuido en algunos países, sigue siendo alta: en 11 de los 18 países, la tasa es mayor a los 10 homicidios por cada 100.000 habitantes, nivel considerado como epidémico.

El capítulo 4 “Las grandes amenazas a la seguridad ciudadana” analiza las principales expresiones del delito y la violencia que afectan a los ciudadanos latinoamericanos: el delito callejero, la delincuencia organizada, la violencia ejercida por y en contra de los jóvenes, la violencia de género, la violencia ilegal por parte de actores estatales y la corrupción. No todo lo que ocurre en la región se explica por el crimen organizado transnacional: éste opera en un contexto complejo de delito y violencia locales, que ocurren tanto en ámbitos privados como en el ámbito público. Es el entrecruce entre estas amenazas lo que permite explicar el deterioro de la seguridad en la región y el surgimiento de espirales de violencia en algunas ciudades y subregiones de América Latina.

El capítulo 5 “Los costos de la inseguridad” indaga cómo la inseguridad impacta en al menos tres dimensiones del desarrollo humano: a la persona, al tejido social y a las instituciones democráticas. También incorpora tres estudios sobre los costos de la violencia y el delito. El primero es un estudio en cinco países sobre los costos anticipados (para prevenir la violencia), los costos que se producen como consecuencia del delito y los costos en los que incurre el Estado para sancionar a los responsables. El segundo calcula cómo los homicidios afectan la esperanza de vida y cómo la pérdida de años impacta en la disminución del producto interno bruto. Finalmente, se realiza un análisis sobre la eficiencia del gasto gubernamental en orden y seguridad ciudadana.

Las respuestas de los actores

El capítulo 6 “La respuesta del Estado” analiza las principales reformas a las instituciones básicas de la cadena de justicia: policía, jueces, ministerio público y cárceles. Dedicó una sección especial a los esfuerzos de prevención y señala la necesidad de redoblar esfuerzos de coordinación intersectorial para hacer de la prevención un componente integral de las políticas de seguridad ciudadana. En cada apartado se destacan las lecciones y los nudos críticos de las capacidades del Estado, con el fin de asegurar que la provisión pública de la seguridad ciudadana sea efectiva, legítima y respetuosa de los derechos humanos.

La contracara de un Estado responsable, “Las respuestas de los actores no estatales”, se estudian en el capítulo 7, a través de sus estrategias de respuesta: funcionales, no funcionales

y aquellas que se sitúan en una zona gris que requiere ser regulada. El capítulo muestra la riqueza de experiencias funcionales en América Latina impulsadas por organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales. La participación activa y funcional de la ciudadanía ha permitido democratizar, complementar y vigilar la provisión pública de la seguridad ciudadana.

“La cooperación internacional” se aborda en el capítulo 8, a través de tres apartados: avances y retos de la cooperación a nivel subregional, la cooperación con Estados Unidos y la cooperación con organismos internacionales. El capítulo evidencia que la región está emergiendo como un nuevo protagonista en la cooperación global en materia de seguridad. Subraya la necesidad de alinear y coordinar los distintos esfuerzos de cooperación, incluyendo la cooperación Sur-Sur, para fortalecer las capacidades locales de los países receptores.

Guías para la acción

La inseguridad sí puede remediarse, como se muestra en el capítulo 9 “Intervenciones: las lecciones aprendidas”, que presenta las lecciones de cinco iniciativas regionales para disminuir los niveles de homicidio y delito en zonas de alta violencia e inseguridad: *Fica Vivo* (Brasil), Plan Cuadrante (Colombia), Barrio Seguro (República Dominicana), tregua entre pandillas (El Salvador) y Todos Somos Juárez (México). El capítulo demuestra que las políticas de mano dura han fracasado en la región y presenta un abanico de respuestas que la evidencia empírica señala como óptimas para hacer frente a las distintas amenazas a la seguridad ciudadana.

Finalmente, el capítulo 10 “Diez recomendaciones para una América Latina segura” presenta los ejes estratégicos con recomendaciones puntuales para que los tomadores de decisión y los ciudadanos latinoamericanos logren apuntalar la seguridad ciudadana. Incluye acciones para atender y controlar las amenazas a la seguridad ciudadana, tanto en el corto plazo como a través de reformas y transformaciones que requieren esfuerzos sostenidos a lo largo del tiempo. Presenta recomendaciones específicas para tres grupos cuya atención especializada es fundamental para la construcción incluyente de la seguridad ciudadana: jóvenes, mujeres y víctimas de la violencia y el delito.

Es importante destacar que el informe hace un esfuerzo sistemático por señalar las necesidades y las demandas específicas de los jóvenes y de las mujeres en el ámbito de la seguridad ciudadana. Los jóvenes, en particular los hombres jóvenes en condiciones de exclusión y baja movilidad social, se han convertido en el grupo más afectado por los altos niveles de violencia letal que caracterizan a la región. Las mujeres por su parte, tanto niñas como adultas, enfrentan amenazas a su integridad física, emocional y material, que suelen ser invisibilizadas y que demandan la acción urgente por parte del Estado para ser prevenidas y sancionadas de manera efectiva.

América Latina se encuentra en un momento clave para fortalecer la seguridad ciudadana de sus habitantes. El presente informe “Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina” aspira a ser una herramienta para impulsar este fortalecimiento.

[i] Este dato se calculó con base en el cambio promedio observado en los 18 países del Informe, sin incluir los países del Caribe.

Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014

Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina

Helen Clark

Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas y
Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo (PNUD)

Rebeca Grynspan

Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas y
Administradora Asociada del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD)

Heraldo Muñoz

Subsecretario General de las Naciones Unidas y
Director Regional para América Latina y el Caribe del Programa
de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Jessica Faieta

Directora Regional Adjunta para América
Latina y el Caribe del Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Freddy Justiniano

Director del Centro Regional para América
Latina y el Caribe del Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Igor Garafulic

Asesor Principal de la Dirección Regional
para América Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo (PNUD)

Pablo Ruiz

Coordinador del área de práctica de
Prevención de Crisis y Recuperación
Centro Regional para América Latina y el
Caribe del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD)

Rafael Fernández de Castro Medina

Coordinador General del Informe

Gema Santamaría Balmaceda

Asesora Principal del Informe

Consejo Consultivo

Michelle Bachelet

Ex Presidenta de Chile
Ex Directora Ejecutiva de ONU Mujeres

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva de la Comisión
Económica para América Latina y el Caribe
(CEPAL)

Jolita Butkeviciene

Directora para América Latina y el Caribe
Desarrollo y Cooperación - EuropeAid
(DEVCO)
Comisión Europea

Daniel Chávez Morán

Fundador Grupo Vidanta

Álvaro Colom

Ex Presidente de la República
de Guatemala

Gino Costa

Ex Ministro del Interior del Perú
Presidente de Ciudad Nuestra

Juan Ramón de la Fuente

Ex Secretario de Salud de México
Ex Rector de la Universidad Autónoma
de México (UNAM)

Jorge Domínguez

Vicerrector de Asuntos Internacionales
Presidente de la Academia de Harvard
para Estudios Internacionales y de Área,
Universidad de Harvard

Patricia Espinosa

Ex Secretaria de Relaciones Exteriores
de México

Yury Fedotov

Director Ejecutivo de la Oficina de Naciones
Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)
Director General de la Oficina de Naciones
en Viena (UNOV)

Leonel Fernández

Ex Presidente de República Dominicana

Oscar Fernández-Taranco

Subsecretario General del Departamento
de Asuntos Políticos, Naciones Unidas

Igor Garafulic

Secretario Ejecutivo del Consejo
Asesor Principal de la Dirección Regional
para América Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo (PNUD)

Enrique García

Presidente Ejecutivo del Banco de
Desarrollo de América Latina (CAF)

Enrique Iglesias

Secretario General de la Secretaría General
Iberoamericana (SEGIB)

José Miguel Insulza

Secretario General de la Organización
de los Estados Americanos (OEA)

Nelson Jobim

Ex Ministro de Defensa de Brasil
Ex Ministro de Justicia de Brasil

Anders Kompass

Director de la División de Operaciones s
obre Terreno y Cooperación Técnica
Oficina del Alto Comisionado para los
Derechos Humanos, Naciones Unidas

Ricardo Lagos

Ex Presidente de Chile
Presidente de la Fundación Democracia
y Desarrollo

María Emma Mejía

Ex Secretaria General de UNASUR
Ex Canciller de Colombia

Carlos Menocal

Ex Ministro de Gobernación de Guatemala

Antanas Mockus

Ex Candidato a la Presidencia de Colombia
Ex Alcalde de Bogotá

Luis Alberto Moreno

Presidente del Banco Interamericano de
Desarrollo(BID)

Heraldo Muñoz

Subsecretario General de Naciones Unidas
Director Regional para América Latina y el
Caribe
Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo

Oscar Naranjo

Ex Director General de la Policía Nacional
de Colombia
Director Ejecutivo del Instituto
Latinoamericano de Ciudadanía Sistema
Tecnológico de Monterrey

Ana Palacio

Ex Ministra de Asuntos Exteriores de España
Consejera Electiva del Consejo de Estado de
España

Beatriz Paredes

Embajadora de México en Brasil
Ex Senadora de México

Renate Rennie

Presidenta de la Fundación Tinker Inc.

Gonzalo Robles

Secretario General de Cooperación
Internacional para el Desarrollo
Ministerio de Asuntos Exteriores y de
Cooperación de España

Roberto Russell

Presidente
Fundación Vidanta

Carlos Romero

Ministro de Gobierno
Estado Plurinacional de Bolivia

Norman Quijano

Ex -Alcalde de San Salvador
El Salvador

Alvaro Saieh

Presidente Corp Group Interhold

José Ignacio Salafranca

Eurodiputado del PP
Presidente de la Asamblea Parlamentaria
Eurolatinoamericana
Portavoz Grupo PPE en la Comisión de
Exteriores del Parlamento Europeo

Gregory Treverton

Director del Centro RAND para el Riesgo
Global y la Seguridad

Hasan Tuluy

Vicepresidente para América Latina
y el Caribe
Banco Mundial

Arturo Valenzuela

Ex Subsecretario de Estado para Asuntos
del Hemisferio Occidental, Estados Unidos
Director fundador del Centro de Estudios
Latinoamericanos de la Universidad de
Georgetown

Tabaré Vázquez

Ex Presidente de la República Oriental
del Uruguay

Joaquín Villalobos

Asesor en seguridad
Investigador del Centro de Investigación
para el Desarrollo (CIDAC). México

Ernesto Zedillo

Ex Presidente de México
Director del Centro de Estudios de la
Globalización, Universidad de Yale

Autores

Enrique Desmond Arias (Estados Unidos)	Juan Carlos Garzón (Colombia)
Nadjeli Babinet (México)	Hernando Gómez Buendía (Colombia)
Marcelo Bergman (Argentina)	Eduardo Moncada (Estados Unidos)
José Miguel Cruz (El Salvador)	Gema Santamaría (México)
Hugo Frühling (Chile)	Arlene Tickner (Estados Unidos)

Consultores

Carlos Basombrío (Perú)	Cristina Eguizabal (El Salvador)
Adriana Beltrán (Colombia)	Adam Isacson (Estados Unidos)
Raúl Benítez Manaut (México)	Michael Layton (Estados Unidos)
Armando Carballido (España)	Robert Muggah (Canadá)
Lucía Dammert (Perú)	Jorge Restrepo (Colombia)
	Ilona Szabó (Brasil)

Equipo de redacción del Informe

Nadjeli Babinet	María Isabel López Santibáñez
Patricia Bordier	Paul Moch
Rafael Fernández de Castro Medina	Gema Santamaría Balmaceda
Juan Carlos Garzón	Iván Sierra

Peer Reviewers

Claudio Beato (Brasil)
Jenny Pearce (Reino Unido)
Michael Shifter (Estados Unidos)

Equipo de estadística

Héctor Duarte	Oscar Ortega
Paul Moch	Leticia Ramírez
	Ernesto Ulloa

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Alejandro Álvarez	Alan Fuchs	Gerardo Noto
Gustavo Arriola	Claudia Gazol	Marta Ortega Baldonado
Carolina Azevedo	Juan Pablo Gordillo	Eduardo Ortiz-Juárez
Pablo Basz	Alfredo González	Fernando Pachano
Neus Bernabeu	George Gray Molina	Rebeca Pérez
Anyarlene Berges	Estefanía Grijalva	Stefano Pettinato
Gerardo Berthin	Maribel Gutierrez	Gonzalo Pizarro
María Valeria Cabrera	Maurice Kugler	José Pineda
Elia Carrasco	Tania Guzman	Marta Ruedas
Carmen De la Cruz	Daniel Luz	Claudia de Saravia
Gabriela Catterberg	Jose Machillanda	Manuel Sessa
Gabriela Dutra	Fernando Masaya	Marcela Smutt
Eveline Debrujin	Arturo Mautte	Rodolfo De la Torre
Rafael Espinosa		María Loreto Torres

Agradecimientos

Reconocemos el apoyo generoso de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a través del Fondo Fiduciario España – PNUD. Asimismo, la colaboración y contribución de Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial), Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía de México (INEGI), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); International Development Research Center (IDRC); Vanderbilt University – Latin America Public Opinion Project (LAPOP) y Woodrow Wilson Center (WWC) .

Agradecemos especialmente al **Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas**; Carlos Vergara y a la **Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)**; Sandeep Chawla, Angela Me y Salomé Flores.

Se agradece las contribuciones de: Nathalie Alvarado, Cynthia J. Arnson, John Bayley, Hugo Beteta, John de Bôer, Pedro Coté, Lauri Garcia de Dueñas, Henriette Geiger, Markus Gottsbacher, María Isabel Gutierrez, Eduardo Lopez-Moreno, Beatriz Magaloni, Natalia Ordaz, Zulía Orozco, Marta Pedrajas, Carlos Mario Perea, Victor Rico, Cristian Riego, Ernesto Rodriguez, Ana María San Juan, Elkin Velásquez y José Antonio Zabalgoitia.

Índice

CAPÍTULO 1. SEGURIDAD CIUDADANA Y DESARROLLO HUMANO	3
Desarrollo humano: una mirada a América Latina	3
Seguridad ciudadana: un enfoque centrado en las personas	5
Dimensiones de la inseguridad y principales amenazas	6
Tres ideas centrales	8
CAPÍTULO 2. DETRÁS DEL DELITO Y LA VIOLENCIA	15
Factores socioeconómicos: el delito aspiracional	15
Factores sociales: tejido y control social	23
Facilitadores del delito y la violencia	30
Vulnerabilidades institucionales	34
Recomendaciones	36
CAPÍTULO 3. EL MAPA DE LA INSEGURIDAD	41
Marco analítico y metodología	41
Homicidios: magnitud y particularidades del desafío	46
Los robos	57
Victimización por estrato socioeconómico y etario	64
Percepción de inseguridad	67
Recomendaciones	68
CAPÍTULO 4. LAS GRANDES AMENAZAS A LA SEGURIDAD CIUDADANA	75
Delito callejero	75
Delincuencia organizada	76
La violencia y el delito ejercidos por y en contra de los jóvenes	81
Violencia de género	82
Violencia ilegal por parte de actores estatales	85
Corrupción	86
Recomendaciones	87
CAPÍTULO 5. LOS COSTOS DE LA INSEGURIDAD	93
La victimización y el temor a la violencia y al crimen	93
La inseguridad como obstáculo para la expansión de las capacidades y de las libertades individuales	95
Los impactos de la inseguridad en el tejido social, en el espacio urbano y en las comunidades	97
El impacto de la inseguridad en la gobernabilidad democrática	99
Los costos de la inseguridad para América Latina	101
Recomendaciones	107

CAPÍTULO 6. LA RESPUESTA DEL ESTADO	111
Las capacidades del Estado: su organización y operación	111
La policía	113
El sistema de justicia	118
Las cárceles	122
Las políticas de prevención del delito	129
Recomendaciones	134
CAPÍTULO 7. LAS RESPUESTAS DE LOS ACTORES NO ESTATALES	139
Respuestas funcionales para la construcción de seguridad	140
Respuestas disfuncionales para la construcción de seguridad	145
Respuestas de “zona gris”: la importancia de su regulación	149
Las respuestas de los medios: un papel clave para la seguridad	152
Recomendaciones	154
CAPÍTULO 8. COOPERACIÓN INTERNACIONAL	159
Cooperación internacional: una constelación entrecruzada	159
Cooperación subregional: el ascenso de América Latina	161
Estados unidos: cooperación tradicional y apertura a nuevas alternativas	166
Organismos internacionales: fortalecer lo local, alinearse en lo global	168
Recomendaciones	172
CAPÍTULO 9. INTERVENCIONES: LAS LECCIONES APRENDIDAS	177
Las respuestas frente a las amenazas a la seguridad ciudadana	178
La mano dura y sus efectos negativos	182
Intervenciones: lecciones, desafíos y replicabilidad	184
Recomendaciones	195
CAPÍTULO 10. DIEZ RECOMENDACIONES PARA UNA AMÉRICA LATINA SEGURA	199
NOTAS	209
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	219



1

CAPÍTULO

SEGURIDAD CIUDADANA Y DESARROLLO HUMANO

América Latina se encuentra en un momento clave para forjar un futuro en el que los ciudadanos puedan ampliar sus oportunidades y sus capacidades de manera plena.

En los últimos años, la región ha experimentado avances importantes en sus niveles de crecimiento económico, así como en salud, educación y reducción de la pobreza (PNUD 2013). Asimismo, después de años de inestabilidad política y económica, hoy los ciudadanos y las comunidades de la región buscan fortalecer sus democracias para que sean más justas, plurales e incluyentes (PNUD-OEA 2010).

A pesar de estos avances, el desarrollo humano de la región se enfrenta a grandes desafíos: América Latina es la región del mundo con mayor desigualdad. Por ello, al ajustar su índice de desarrollo humano (IDH)¹ según el nivel de desigualdad, aparece el panorama real de una región que no ha podido extender el goce de los derechos económicos y sociales a grandes sectores de su población. La desigualdad, la baja movilidad social y la transmisión intergeneracional de la pobreza son obstáculos importantes (PNUD 2010a), y queda aún mucho por hacer en materia de educación, salud e igualdad de género (PNUD 2013, 29-31, 64). Por otro lado, el alcance, la eficacia y la legitimidad de los Estados latinoamericanos presentan déficits que es necesario superar para garantizar el ejercicio de una ciudadanía plena, activa y forjada en condiciones de igualdad.

En este contexto, el delito y la violencia constituyen obstáculos graves para el desarrollo humano pleno de América Latina. Sus habitantes los señalan como problemas prioritarios en las encuestas de opinión pública y en sus constantes demandas a los poderes públicos; los identifican como elementos que les afectan negativamente en su vida cotidiana, sus comunidades y sus instituciones.

Este informe se centra en el análisis de la seguridad ciudadana en América Latina. Analiza sus dimensiones, sus impactos e identifica las respuestas que los países latinoamericanos pueden adoptar para hacerle frente al delito y a la violencia en aras de impulsar su desarrollo humano.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha tratado este tema desde hace más de dos décadas. Ha promovido de manera pionera un entendimiento de la seguridad ciudadana desde la perspectiva del desarrollo humano. En distintos informes nacionales, regionales y globales, ha efectuado un llamado a reflexionar y a actuar sobre los problemas crecientes de inseguridad y violencia a los que se enfrentan los países de América Latina, y sobre el impacto que éstos tienen en la calidad de vida y en el desarrollo de las personas².

Este capítulo busca contribuir al marco analítico promovido por el PNUD a partir de una visión regional que, más allá de las características particulares de cada país, logre señalar vulnerabilidades comunes y espacios de oportunidad que permitan aprender y actuar de forma conjunta. Consta de cuatro apartados. El primero describe el enfoque de desarrollo humano y presenta, a continuación, un panorama general del desempeño de la región en términos de su desarrollo humano. El segundo define qué se entenderá por seguridad ciudadana en el presente informe. El tercero expone las dimensiones de la inseguridad y las principales amenazas a la seguridad ciudadana de los latinoamericanos. El cuarto y último apartado plantea tres ideas centrales acerca de la seguridad ciudadana en América Latina.

Desarrollo humano: una mirada a América Latina

El concepto de desarrollo humano marcó un hito en la manera como los países y la comunidad internacional entienden y miden el desarrollo. Este concepto plantea la necesidad de reconocer que la verdadera riqueza de las naciones son las personas, y que el objetivo del desarrollo debe ser la “creación de condiciones que permitan que las personas disfruten de una vida larga, saludable y creativa” (PNUD 1990, 10). El desarrollo humano debe entenderse como el proceso de ampliación de opciones, libertades y capacidades de las personas con el fin de que puedan gozar de salud y bienestar, y tener acceso a los conocimientos y a los recursos necesarios para vivir una vida digna.

El desarrollo humano debe estar presente en las distintas áreas del proceso social, como la gobernabilidad democrática, la sostenibilidad ambiental, la construcción de sociedades más justas e incluyentes, y la previsión y resolución de conflictos. Éste requiere la vigencia de ciertos pilares fundamentales. A saber:

- Equidad: corresponde a la idea de justicia entre hombres y mujeres, grupos sociales, grupos étnicos, grupos generacionales y entre las actuales y futuras generaciones.
- Productividad: es la plena participación de las personas en el proceso de generación de ingresos.
- Participación: se refiere a la capacidad de las comunidades y grupos sociales para influir en las decisiones que afectan sus vidas.
- Sostenibilidad: consiste en la libertad de poder ganarse la vida de forma continua y acceder a una justa distribución de los bienes.

Una mirada al desempeño de América Latina en términos de los componentes del IDH y de otros indicadores asociados (desigualdad y género, por ejemplo) arroja un panorama relativamente positivo de la región. Todos los países de la región han experimentado una mejoría sostenida en sus índices de desarrollo humano desde 1990, lo cual supone, a su vez, avances importantes en los componentes de desarrollo humano (PNUD 2013, 151): la región registra niveles de IDH comparativamente altos,³ y sus componentes del IDH se encuentran más cerca del nivel “alto” que del nivel “medio” de desarrollo humano (PNUD 2013, 23).

Además, el IDH ajustado por desigualdad (IDH-D) muestra que América Latina ha avanzado en la reducción de la desigualdad de oportunidades de desarrollo, en particular en lo referente a la educación. Entre 1990 y 2010, la región avanzó en la reducción de la desigualdad en materia educativa -matriculación y años esperados de escolaridad-, y con ello contribuyó a cerrar las brechas de oportunidades para el desarrollo humano (PNUD 2013, 29-30). En relación con la desigualdad de género, Latinoamérica también ha logrado avances importantes. Por ejemplo, el porcentaje de mujeres con escaños en el parlamento es de 22.38% en América Latina, lo que coloca a la región encima del promedio observado en otras regiones del mundo (PNUD 2013, 159).

Las encuestas de satisfacción que miden la percepción de las personas sobre su propio desarrollo humano muestran que, en general, se percibe una América Latina con un nivel de bienestar positivo. Por ejemplo, en relación con el rubro de “satisfacción general con la vida” —valorado en una escala del 0 al 10—, la región latinoamericana tiene un promedio de satisfacción de 6.306, lo que la sitúa en el nivel de satisfacción más alto a nivel mundial (PNUD 2013, 177).

No obstante, persisten retos regionales importantes: la desigualdad ha disminuido, pero sigue siendo profunda y sus efectos pronunciados debido a la fuerte transmisión intergeneracional que la caracteriza y a la baja movilidad social que prevalece en América Latina (PNUD 2010a, 25). En términos de igualdad de género, a pesar de que ha habido mejoras notables en la participación de las mujeres en la vida política de los países y en el sector laboral, la región continúa teniendo rezagos importantes en el acceso a la educación de niñas y mujeres. Por ejemplo, el porcentaje de mujeres con al menos educación secundaria completa sigue siendo menor al 50% en 10 de los 18 países analizados en este informe, incluidos algunos países considerados como de “desarrollo humano alto” (PNUD 2013, 157-158)⁴. Más aún, la tasa de fecundidad adolescente es una de las más altas del mundo, y sigue respondiendo a factores socioeconómicos y educativos: afecta más a aquellas mujeres con menores niveles de educación y con menores ingresos (CEPAL 2011, 93-96).

Además de estos retos, la inseguridad ciudadana y sus distintas expresiones constituyen un obstáculo fundamental para el desarrollo humano de todos los países de la región. Sin duda, la protección de la vida, así como la integridad física y material de las personas son requisitos fundamentales para que puedan ampliar sus capacidades y ejercer de manera efectiva sus libertades.

En América Latina, la violencia letal es alta en la mayoría de los países, y tiene una tendencia al alza comparativamente mayor que la de otras regiones en el mundo (UNODC 2011). La tasa de homicidios para 11 de los 18 países analizados en este informe es superior a los 10 homicidios por cada 100,000 habitantes,⁵ tasa considerada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como un nivel de epidemia. Más aún, de acuerdo con la encuesta *Latin American Public Opinion Project* en conjunto con PNUD (LAPOP-PNUD 2012), el porcentaje de latinoamericanos que respondió “sí” a la pregunta “¿Ha sido usted víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses?” va de 6.9% (Panamá)⁶ a 28.1% (Ecuador). Al preguntar sobre el tipo de acto delictual específico que sufrió el encuestado, el delito de robo con arma arroja un rango que va del 8.1% (Chile) al 50.5% (Honduras). Es decir, que en un periodo de apenas un año, en todos los países, el porcentaje de latinoamericanos que señaló haber sido víctima de un delito que involucró el uso de violencia es considerable (el promedio regional es de 30.35%).

Por otro lado, la percepción de la seguridad —que tiene un efecto real en la manera como las personas se desarrollan y se relacionan con su entorno— es muy baja en la región. De acuerdo con datos de la Encuesta Mundial Gallup, dada a conocer por el Informe Global de Desarrollo Humano (2013, 177), sólo un promedio de 43.44% de los latinoamericanos respondieron que se sentían seguros al caminar solos de noche por la ciudad o el área que

habitan. Al comparar este dato con otras regiones en el mundo, es claro que América Latina tiene la percepción de seguridad más baja a nivel mundial (en África Subsahariana, el porcentaje es de 55.3%; en Europa y Asia Central, de 53%; en los Estados Árabes, de 62.9%, y en Asia Meridional, de 66.9%). La encuesta de LAPOP-PNUD (2012) confirma esta tendencia. Por ejemplo, a la pregunta de si la persona encuestada ha limitado sus lugares de recreación por temor a ser víctima de la delincuencia, el porcentaje de personas que respondió “sí” va de 20.6% en Chile a 59.1% en República Dominicana.

Seguridad ciudadana: un enfoque centrado en las personas

En las últimas tres décadas, la definición tradicional de seguridad ha experimentado cambios importantes: esta noción giraba en torno a la defensa de intereses neurálgicos de los Estados, como la soberanía y la autonomía. No obstante, al menos tres aspectos de esta definición se han cuestionado internacionalmente: la idea de que seguridad equivale a la seguridad nacional o a la seguridad del Estado ante posibles agresiones externas; la creencia de que las amenazas a la seguridad son principalmente militares, y la visión de que tales amenazas tienen un carácter objetivo que permite identificarlas, independientemente de las consideraciones políticas que las rodeen (Lipschutz 1995, 6).

Estos cambios están vinculados con las transformaciones que, en la práctica, han afectado la realidad de los países, particularmente a raíz de los procesos asociados con la globalización: la “frontera” que dividía lo interno de lo externo se ha desdibujado, lo que refleja la interrelación que existe entre el ámbito nacional y el internacional. Si bien algunas amenazas a la seguridad pueden contenerse a nivel local, muchas dinámicas internas —como la debilidad institucional o la falta de gobernabilidad— pueden convertirse en amenazas regionales o incluso globales. Asimismo, amenazas de carácter transnacional o global —como el tráfico ilegal de armas, trata de personas y de drogas— pueden exacerbar las condiciones locales de inseguridad (Banco Mundial 2011; UNODC 2012; Small Arms Survey 2013).

La seguridad puede definirse desde múltiples perspectivas que pueden agruparse de acuerdo con el nivel de análisis que adoptan (el individuo, la comunidad, el Estado, la región y el mundo), las amenazas que subrayan (delito común, delincuencia organizada, guerras, hambre, pobreza) o incluso desde las respuestas de política pública que implícita o explícitamente privilegian (prevención frente a represión, por ejemplo) (Baldwin 1997; Tickner y Mason 2003; Abello y Pearce 2007)⁷.

Desde el punto de vista de este informe, la definición de seguridad se centra en el concepto de seguridad ciudadana y su relación con los conceptos de seguridad humana y desarrollo humano.

La seguridad humana se define como la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad. Es un concepto amplio que contempla un abanico de amenazas que pueden atentar contra la vida y contra el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos (PNUD 1994, 27-28). Estas amenazas, sin importar las diferencias en el desarrollo económico de los países, pueden afectar a las personas y limitar sus oportunidades de desarrollo humano (Gasper 2005, 223).

En comparación con la diversidad de amenazas que contempla la seguridad humana, la seguridad ciudadana resulta un concepto mucho más acotado. De hecho, la seguridad ciudadana puede entenderse como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal y, más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia (PNUD 2005, 35; PNUD 2010b, 31).

La seguridad ciudadana es una de las principales preocupaciones de los ciudadanos de América Latina. El delito, la violencia y el temor que éstos generan son desafíos que comparten todos los países de la región, aunque con distintas intensidades. De ahí que este informe centre su atención en esta modalidad específica de la seguridad humana, sin negar que una concepción amplia de la seguridad —que integre aspectos como la salud, la educación y la seguridad alimentaria— es la base de la seguridad ciudadana y del desarrollo humano.

La seguridad ciudadana consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna (Informe Caribe PNUD 2013, 7; Informe Centroamérica PNUD 2010b, 31).

Igual que en informes anteriores del PNUD,⁸ esta concepción está centrada en el bienestar de las personas y considera que la provisión de seguridad ciudadana es un requisito indispensable para su desarrollo humano. Asimismo, subraya el papel central que tiene la vigencia real y la tutela de una serie de derechos humanos que son exigibles frente al Estado (PNUD 2010b, 38; PNUD 2013, 7). Así, la falta de empleo, la pobreza, la inequidad o la carencia de libertades, por citar sólo algunos ejemplos, son obstáculos directos para la convivencia y la seguridad ciudadana (PNUD 2005, 32).

Este informe considera que el fortalecimiento de la seguridad ciudadana depende de la construcción de instituciones y formas de convivencia democráticas que permitan proteger de manera efectiva, sostenible y con apego a los derechos humanos la integridad física y material de las personas.

En este sentido, la seguridad ciudadana no debe entenderse exclusivamente como una simple reducción de los índices de delito y violencia. Debe ser el resultado de una política que se oriente hacia una estrategia integral, que incluya la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social.

Dimensiones de la inseguridad y principales amenazas

El delito y la violencia constituyen amenazas a la vida y a la integridad física y patrimonial de las personas. Sin embargo, deben entenderse como categorías analíticas distintas, dado que no todo delito es violento ni todo acto de violencia es tipificado como delito en las leyes. La corrupción y el fraude, por ejemplo,

no están asociados a actos violentos generalmente, y el hurto se define como la “sustracción no violenta de bienes ajenos sin el consentimiento de su dueño” (PNUD 2010b, 34). Por otro lado, no todos los actos violentos son tipificados como delitos. Por ejemplo, el ejercicio legítimo de la violencia por parte del Estado no constituye un delito⁹.

Más aún, la violencia como categoría de análisis permite subrayar claramente un conjunto de motivaciones que suelen ser excluidas cuando se piensa en la categoría de delito. Mientras que el delito se asocia comúnmente a móviles de tipo económico, la violencia se reconoce como una conducta que puede estar motivada tanto por intereses políticos e institucionales como por diversas formas de exclusión y discriminación social (Moser y Winton 2002). Por ejemplo, la violencia de género no puede entenderse sin tomar en cuenta el conjunto de normas y conductas sociales que conducen a esta forma de violencia y que contribuyen a su invisibilización y normalización. En esta misma línea, la categoría de violencia permite reconocer que la inseguridad puede estar motivada por normas y conductas que no pueden resolverse mediante la mera aplicación de leyes más severas, sino mediante la transformación profunda de patrones sociales y culturales que promuevan una cultura de paz, convivencia democrática y equidad de género (Pearce 2006).

Recuadro 1.1. Delito y violencia

La categoría “delito” se refiere al conjunto de conductas clasificadas como ilegales o contrarias a la ley y a la norma jurídica vigente en un Estado y que, como tales, están sujetas a castigo o sanción por parte de las autoridades correspondientes (Tilly 2003, 19).

La categoría “violencia,” por su parte, tiene distintas acepciones. La definición de la Organización Mundial de la Salud define violencia como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OPS 2002, 5).

Otras definiciones sociológicas van más allá de la dimensión física de la violencia y se refieren, por ejemplo, a la violencia simbólica —entendida como un tipo de dominación o violencia que ha sido interiorizada por la víctima a tal grado que no es percibida como violen-

cia— (Bourdieu 2004, 339) o a la violencia estructural —entendida como el resultado de una “organización político-económica de la sociedad que impone condiciones emocionales y físicas adversas en las personas, desde altas tasas de mortalidad hasta pobreza y explotación laboral” (Bourgois 2001, 8)—.

En este informe, se entiende por violencia el uso deliberado e impuesto de la fuerza física por parte de una persona o grupo de personas en contra de otra u otras personas.

No obstante, se reconoce que la violencia psicológica y emocional es una dimensión ineludible de la violencia física, así como un impacto importante de la misma. Asimismo, vulnerabilidades de carácter estructural, como la pobreza, la desigualdad económica, el desempleo y la marginalidad, constituyen expresiones de la llamada violencia estructural que limitan de manera importante las opciones que tienen las personas.

Además de identificar al delito y la violencia como amenazas a la seguridad ciudadana, este informe se concentra en seis amenazas principales que tienen una presencia generalizada en la región e impactan negativamente el desarrollo humano de los latinoamericanos: el delito callejero, la violencia y el crimen ejercidos en contra y por los jóvenes, la violencia de género, la corrupción, la violencia ilegal por parte de actores estatales y la delincuencia organizada.

Si bien algunas amenazas —como la delincuencia organizada, y especialmente el narcotráfico— suelen ser señaladas de manera recurrente para explicar por qué América Latina es una de las regiones más inseguras del mundo, lo cierto es que las dinámicas regionales, nacionales y locales de la inseguridad son mucho más diversas. Incluso, muchas de estas amenazas, como la corrupción, la violencia de género (en particular la violencia intrafamiliar) y el delito callejero no están fincadas necesariamente en redes criminales transnacionales, sino que se originan y se manifiestan prácticamente en el ámbito de lo local. Dicho de otra forma, en el conjunto de estas amenazas, en su interacción y su retroalimentación en el ámbito local, subyace la explicación de los crecientes índices de crimen y violencia que afectan cotidianamente a los ciudadanos de la región.

Por otra parte, aunque se manifiesten en distintos espacios de interacción social —que van desde el hogar, el ámbito de la comunidad hasta el espacio público—, estas amenazas están relacionadas y pueden retroalimentarse y generar mayores ciclos de violencia (Pearce 2006). Algunos estudios han demostrado, por ejemplo, que una persona que ha sufrido o presenciado violencia intrafamiliar durante su niñez tiene un mayor riesgo de convertirse en víctima o victimario de esta forma de violencia en su edad adulta (Bott *et al.* 2012, vii). De igual manera, estudios

cualitativos sobre violencia juvenil han demostrado consistentemente la presencia de antecedentes de violencia intrafamiliar en jóvenes que participan en pandillas (véase Portillo 2003).

El delito y la violencia pueden producir sentimientos de miedo o desconfianza, tanto en las personas que viven directamente estos hechos (víctimas directas) como en quienes conocen estos hechos de manera indirecta (a través del testimonio de las víctimas, su círculo cercano o a través de los medios masivos de comunicación). Es decir, el delito y la violencia pueden aumentar la percepción de inseguridad de una persona y hacerla sentirse más vulnerable frente a la posibilidad de ser amenazada en su integridad física o material.

Aquí cabe, entonces, distinguir entre la dimensión objetiva y subjetiva de la seguridad ciudadana¹⁰. La dimensión objetiva de la seguridad ciudadana se relaciona con el delito y la violencia. La dimensión subjetiva depende de la percepción de inseguridad que se manifiesta en sentimientos de temor y vulnerabilidad. Aún más, la percepción de la inseguridad o “dimensión subjetiva” de la seguridad ciudadana tiene importancia en cuanto el temor, el miedo o la desconfianza pueden tener consecuencias reales en el desarrollo humano de las personas. Es probable que una persona que haya sido víctima de un acto de violencia física limite su libertad de movimiento y experimente problemas de salud, como ansiedad, depresión o comportamiento suicida (OPS 2002, 9).

Otras repercusiones de las percepciones de temor de los ciudadanos se dan en cambios en la cohesión social, en el grado de confianza de las personas en las instituciones del Estado y en la generación de dinámicas de segregación urbana que merman el espacio público (PNUD 2010b, 36; Rotker 2000; Dammert 2004).

Recuadro 1.2. Las seis amenazas principales

- Delito callejero: se refiere a hurtos y robos de pequeña cuantía que suelen ocurrir en lugares públicos y que involucran, en algunos casos, amenazas de violencia, golpes o lesiones contra las víctimas.
- La violencia y el delito callejero ejercido en contra y por los jóvenes: los jóvenes constituyen el grupo más afectado por la criminalidad y la violencia, y a su vez, son los responsables más comunes de la violencia intencional y de la comisión de delitos.
- Violencia de género: son todas las formas de violencia contra una persona o un grupo de personas en razón de su género, que suelen expresarse de manera más intensa y predominante contra mujeres y niñas.
- Corrupción: en su sentido amplio, comprende la apropiación indebida de los bienes públicos, cuya provisión es responsabilidad del Estado.
- Violencia ilegal por parte de actores estatales: incluye un amplio rango de actividades que van desde el abuso policial de los ciudadanos, acciones que constituyen claras violaciones a los derechos humanos, hasta la participación directa de actores estatales en actividades vinculadas con la delincuencia organizada.
- Delincuencia organizada: es toda acción delictiva organizada y prolongada en el tiempo cuya capacidad de sustraer y proveer bienes y servicios implica la corrupción, la coacción y, en algunos casos, la violencia.

La proliferación de comunidades cerradas o rodeadas de muros en algunos países de América Latina responde a la percepción que tienen los miembros de estas comunidades de ser amenazados (Rodgers 2004; Caldeira 1996; Coy y Pöhler 2002). Sin importar si esta percepción es proporcional o no a la “dimensión objetiva” de la inseguridad, lo cierto es que la dimensión subjetiva tienen consecuencias muy reales en las dinámicas y normas de convivencia social que se generan en la región.

La violencia intrafamiliar, por ejemplo, constituye una amenaza a la seguridad ciudadana en tanto limita y vulnera las posibilidades de desarrollo humano de las personas que la sufren. Un niño que sufre violencia en el hogar tendrá menos oportunidades de expandir libremente sus capacidades de aprendizaje y disfrute. Asimismo, una mujer víctima de violencia por parte de su pareja o por parte de algún familiar verá gravemente afectadas sus opciones de desarrollo y su capacidad de decidir sobre lo que quiere “hacer” y “ser” (Bott *et al.* 2012).

Tres ideas centrales

1. La seguridad ciudadana y el desarrollo humano mantienen una relación de mutua retroalimentación

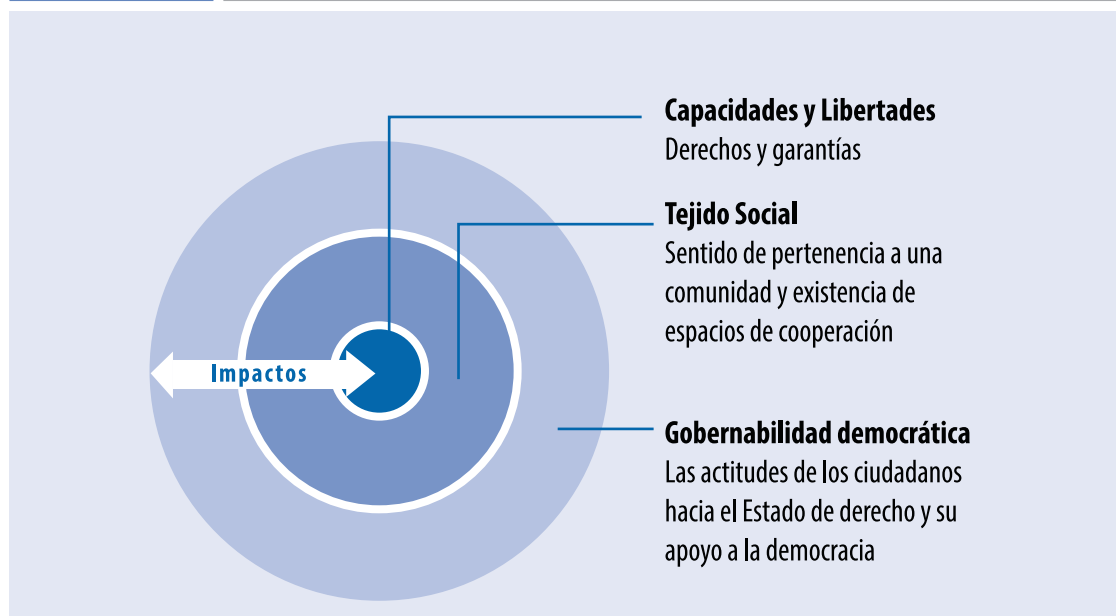
La seguridad ciudadana es una condición necesaria para el desarrollo humano; y viceversa, el desarrollo humano condiciona la seguridad ciudadana. En efecto, sin seguridad ciudadana, que protege un núcleo básico de derechos, las personas no pueden desarrollar plenamente sus capacidades ni contribuir con todo su potencial a mejorar a sus familias, sus comunidades y las instituciones. Además, las amenazas a la seguridad ciudadana pueden impactar también a las personas no directamente afectadas e incluso a las generaciones futuras. Más aún, algunas formas de violencia no son hechos aislados, sino que se presentan de manera recurrente en la vida de las personas, lo que tiene un efecto sostenido de socavamiento de libertades y capacidades

Los impactos de la inseguridad pueden analizarse a partir de tres dimensiones vinculadas al desarrollo humano: la dimensión individual, la dimensión social y la dimensión institucional. Como lo ilustra la figura 1.1, los impactos que ocurren en una dimensión pueden afectar otros ámbitos, tanto individuales como colectivos. Dicho de otra forma, los hechos de violencia y delito que impactan a nivel individual las libertades y garantías de las personas pueden tener repercusiones en la confianza interpersonal, en el tejido social y en la percepción de las personas sobre la capacidad de las instituciones democráticas de proveer seguridad ciudadana.

Si bien las amenazas a la seguridad ciudadana impactan negativamente en todas las personas, no impactan a todas por igual: el impacto varía de acuerdo con el género, la etnia, la identidad sexual, la edad, la raza, la clase social e incluso el lugar de residencia. Esto, a su vez, obedece a las distintas capacidades y oportunidades reales que tienen las personas y a sus distintos grados de vulnerabilidad y riesgo.

Figura 1.1.

Impactos



En particular, y de acuerdo con la perspectiva de género, mujeres y hombres viven, ejercen y perciben la violencia e inseguridad de manera diferente, y su impacto en uno u otro género es diferenciado. Lo anterior se debe a que las desigualdades de género persisten en la sociedad, exponen a mujeres y hombres a distintas amenazas y crean riesgos específicos para las mujeres (De la Cruz 2007). Obedece, también, a la construcción social de masculinidades permeadas por la violencia.

Tanto en América Latina como en el mundo, los hombres jóvenes son las principales víctimas y los principales victimarios de la violencia (Briceño 2005, 1640-1641; UNODC 2011). La concentración de la violencia en este grupo tiene que ver con la prevalencia de patrones socioculturales y formas de socialización que han contribuido a que valores como el respeto, la dignidad y el reconocimiento de los pares estén asociados, en la práctica, con la disposición a adoptar conductas y formas de convivencia violentas (Hume 2007; Pearce 2006). A esto se unen factores socioeconómicos, como la exclusión, la baja movilidad social y la precariedad del empleo, que sitúan a los jóvenes varones en situaciones de riesgo (Rodgers 2006; Moro 2006). De ahí que, para construir masculinidades distintas y libres de violencia, sea necesario promover mecanismos de socialización positivos (Baird 2012) y oportunidades reales para que los jóvenes puedan convertirse en actores y protagonistas de su propio desarrollo.

Las amenazas a la seguridad ciudadana no surgen en el vacío, sino en un entorno que limita la participación y el acceso equitativo y justo de toda la ciudadanía a los recursos sociales, culturales, institucionales y materiales que hacen posible su desarrollo humano (PNUD 2013, 29-31; PNUD 2010b). Para construir seguridad ciudadana a través de mecanismos e instituciones democráticas, incluyentes y sostenibles, se requiere, entonces, un ambiente en el que las personas puedan aspirar a ampliar sus capacidades y libertades.

2. La seguridad ciudadana constituye un bien público y, como tal, su provisión es responsabilidad principal del Estado

La seguridad ciudadana es un bien público,¹¹ es decir, un bien al que todas las personas deben tener acceso sin distinción de clase social, preferencia política, raza, etnia, género o identidad sexual.

Para referirse al papel del Estado en la provisión de seguridad ciudadana, este informe propone la noción de Estado responsable. A partir de esta noción, se entiende que el Estado es el principal encargado de proveer seguridad ciudadana, en tanto que ésta constituye un bien público al que todas las personas tienen

Recuadro 1.3. Estado responsable

El Estado es el único actor que tiene el mandato de proveer seguridad ciudadana, en tanto que ésta constituye un bien público. Para cumplir con su responsabilidad, el Estado debe actuar con apego a la ley y al respeto de los derechos humanos.

derecho. Asimismo, se subraya que, aunque muchos otros actores intervienen en la provisión de seguridad, el Estado es el único que tiene el mandato de asegurarse de que esta provisión no sirva a intereses privados limitados ni proteja a unos pocos, sino a todos los ciudadanos y de acuerdo con el “interés común”.

En entornos democráticos, el Estado debe ser la materialización del pacto suscrito entre los miembros de una comunidad política (PNUD-OEA 2010). En otras palabras, sus leyes y sus instituciones deben representar y garantizar el bien común o el bien público. Los ciudadanos, por su parte, definen y actualizan el significado de “lo público” a través de elecciones, movimientos sociales, organizaciones civiles o prestando su voz en medios de comunicación.

Al hablar de seguridad ciudadana, destacan otras características del Estado. De acuerdo con la definición del “tipo ideal” de Estado planteada por el sociólogo Max Weber (1994), el Estado es el único actor que puede demandar el ejercicio del uso exclusivo y legítimo de la violencia. Al caracterizar el uso de la violencia como de “uso exclusivo” o monopolístico del Estado, Weber plantea que el Estado constituye la más alta fuente de autoridad o soberanía dentro de un territorio dado; y al caracterizar su uso como “legítimo”, se refiere a que la violencia que ejerce el Estado debe estar basada en las leyes vigentes.

Esta definición de un “tipo ideal” de Estado no necesariamente refleja la realidad. En la práctica, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, el Estado no es el único actor que reclama para sí el uso de la fuerza. Otros actores hacen uso de la fuerza, aunque no siempre sea de forma legítima o coherente con un marco regulador. Por ejemplo, los grupos armados que operan con fines delictivos o para procurarse justicia “por mano propia”, las empresas de seguridad privada que operan fuera de la ley o en una zona gris, los grupos de personas que actúan —de manera más o menos espontánea— para castigar públicamente a supuestos criminales, entre otros, responden a una realidad en donde la provisión de la seguridad es “híbrida” (Luc-kham y Kirk 2012). Es decir, no es sólo el Estado sino una multiplicidad de actores quienes buscan ejercer la violencia y proveer seguridad, aunque muchos de estos actores lo hagan con fines privados y, eventualmente, al margen o fuera de la ley.

Aun así, la concepción weberiana del Estado es relevante para subrayar que la provisión de seguridad ciudadana debe recaer en el Estado y que el uso de la fuerza debe ser “legítimo”. Es decir, el Estado debe respetar las disposiciones legales y apegarse a los principios de respeto a los derechos humanos establecidos por el derecho internacional (Declaración Universal de Derechos Humanos, Resolución 217 A (III), Naciones Unidas, 1948). Este informe considera que la provisión de seguridad ciudadana debe aspirar a enfrentar el delito y la violencia *sin reproducir o aumentar el uso de la violencia*, mediante la prevención, la apertura de espacios de participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y democráticas del Estado.

Así, desde la perspectiva del desarrollo humano, la seguridad ciudadana debe entenderse como la planeación, la organización y la ejecución de políticas integrales y participativas de distinta índole, cuyo fin no sea sólo disminuir el delito, sino contribuir a la creación y al fortalecimiento de instituciones más efectivas y sostenibles para el desarrollo humano. Por eso, es necesario analizar por qué medios se provee la seguridad ciudadana y establecer si las políticas adoptadas por el Estado permiten que las y los ciudadanos puedan disfrutar efectivamente de sus libertades.

Recuadro 1.4. La democracia y la seguridad ciudadana

La democracia es el único sistema político en el que las libertades y los derechos de las personas imponen límites inconfundibles en el ejercicio del poder y, por lo tanto, es el único sistema capaz de garantizar las libertades necesarias para que las personas desarrollen sus capacidades: por ejemplo, la libertad de participar en la vida pública, organizarse, decidir sobre su propia vida. No obstante, para que el Estado provea la seguridad ciudadana como un bien público, la democracia no debe restringirse a su dimensión meramente electoral. La democracia debe ser un sistema que garantice la vigencia del Estado de Derecho, la resolución pacífica de conflictos, la rendición de cuentas y el empoderamiento de las personas en un marco de respeto a las libertades fundamentales (O'Donnell 1993, 305; Ungar 2011).

3. La seguridad ciudadana requiere una ciudadanía activa que garantice el carácter democrático, incluyente y público de la provisión de seguridad

Para que sea compatible con la perspectiva del desarrollo humano, la seguridad ciudadana debe construirse a partir de instituciones y de formas de convivencia democráticas que permitan la participación activa de las y los ciudadanos en la definición de

sus opciones y perspectivas de vida, así como la ampliación de sus capacidades para participar en decisiones políticas.

La ciudadanía es la condición de pertenencia de los individuos a una comunidad política —encarnada por el Estado y por el conjunto de leyes, instituciones y prácticas vinculadas con éste— ante la cual se tienen derechos y deberes (Posas 2007, 7). Thomas H. Marshall (1992) identifica tres dimensiones de la ciudadanía: la civil, la política y la social. Estas dimensiones se refieren a distintos derechos y libertades que incluyen desde el derecho a expresarse y a tener acceso a la justicia, pasando por el derecho a participar como miembro de una comunidad política, hasta el derecho a un mínimo de bienestar económico.

Estos derechos, no obstante, están vinculados con deberes: la ciudadanía es finalmente un pacto entre el Estado y las personas. Esto es, la ciudadanía se entiende como el pacto político y social entre miembros de una comunidad política llamada Estado, del cual se deriva un conjunto de deberes y derechos compartidos por todos los ciudadanos por igual.

El respeto de los derechos de todas las personas constituye el camino más firme hacia la seguridad ciudadana. Es decir, no amenazar la integridad física y material de otros y respetar las leyes que protegen el núcleo de libertades fundamentales constituyen un paso elemental para construir la seguridad ciudadana.

El respeto pleno a los derechos de las personas sigue siendo una tarea pendiente en la región. Esto refleja un grado de legitimidad y confianza insuficiente en las instituciones y leyes del Estado. Además, en escenarios con altos niveles de inseguridad objetiva y subjetiva, algunas conductas se vuelven más aceptables o permisibles dentro de ciertas comunidades: la reconfiguración violenta de la cohesión social es una consecuencia grave de la inseguridad que, a la vez, genera mayores niveles de violencia.

La seguridad ciudadana no es un asunto que competa solamente los ciudadanos que quebrantan la ley o a las víctimas directas del delito, la violencia o el temor. Es una tarea que demanda la participación y el compromiso de empresarios, académicos, políticos, líderes de la sociedad civil, movimientos sociales y organizaciones de base. En suma, la seguridad ciudadana concierne a todos los ciudadanos, pues constituye una condición para el desarrollo humano.

El concurso de la ciudadanía es indispensable para garantizar que la provisión de seguridad ciudadana sea efectiva y se dé en un marco democrático e incluyente. La participación de la ciudadanía, en general, y de las organizaciones de la sociedad civil, en particular, es clave para vigilar las acciones del Estado, delinear políticas basadas en las necesidades y demandas de las

comunidades, y lograr que la provisión pública de la seguridad sea considerada como preferible a cualquier otra opción.

La ciudadanía y las organizaciones de la sociedad pueden influir positivamente en la provisión de la seguridad ciudadana como un bien público mediante programas e iniciativas que —junto con las instituciones estatales— permitan que las ciudadanos tengan un acceso más equitativo a los mecanismos que los protejan de manera efectiva frente al delito y la violencia.

La seguridad ciudadana no constituye solamente un reto sino una llave para potenciar el desarrollo humano de América Latina. La región está muy cerca de construir un futuro más próspero, en el que sus ciudadanos y comunidades puedan alcanzar un modo de vida valioso, preservando su integridad, su patrimonio y su autonomía.

Entender la seguridad ciudadana como un reto compartido en la región y para el cual existen lecciones aprendidas y concretas implica reconocer que su fortalecimiento es esencial para llevar a cabo ese “ascenso del Sur” que promete mejorar de manera decisiva la vida y el bienestar de los latinoamericanos.

Recuadro 1.5. Las tres dimensiones de la ciudadanía

Ciudadanía civil. Se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos.

Ciudadanía política. Consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros.

Ciudadanía social. Abarca todo un espectro que incluye el derecho a un mínimo de bienestar económico, a compartir plenamente la herencia social y a vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad.

Fuente: PNUD-OEA (2010, 32).

Recuadro 1.6. Ciudadanía activa

La ciudadanía activa se refiere a la participación de los ciudadanos en la construcción de la seguridad ciudadana, mediante procesos democráticos, incluyentes y respetuosos de las leyes.



CAPÍTULO 2

DETRÁS DEL DELITO Y LA VIOLENCIA

En la última década, América Latina ha sido el escenario de dos grandes expansiones: la económica y la delictiva. La región, en su conjunto, ha experimentado un crecimiento económico notable, así como la reducción en sus niveles de desigualdad, pobreza y desempleo. Pese a ello, han aumentado el delito y la violencia.

¿Cuáles son algunos de los principales factores que han provocado que en la mayoría de los países de América Latina se observen altas tasas de criminalidad? ¿Por qué la intensidad de la criminalidad en algunos países, ciudades o subregiones es superior a la de otras?

Para responder a estas preguntas, el presente capítulo desarrolla cuatro argumentos:

- Las mejoras económicas de la región son condiciones necesarias, pero no suficientes, para contener el delito. Variables como la pobreza, la desigualdad y el desempleo no explican por sí mismas la intensidad y la dinámica del delito. La unión de estas variables, así como el aumento de las expectativas de consumo combinadas con la falta de movilidad social en contextos específicos, aumenta los factores de riesgo e incentiva, sobre todo, el delito aspiracional.
- Las transformaciones en la comunidad a raíz del crecimiento urbano acelerado y desordenado, así como los cambios en la estructura familiar y fallas en el sistema escolar, han generado condiciones que inciden en la criminalidad.
- Los facilitadores del delito, como el porte de armas de fuego, el consumo de alcohol y el tráfico de drogas, sin ser sus causales, lo han impulsado.
- Las capacidades de los Estados latinoamericanos no han estado a la altura del desafío de la inseguridad: la corrupción y la impunidad, así como la falta de proporcionalidad en las sanciones, han mermado su efectividad y legitimidad.

Este capítulo se divide en cuatro apartados. El primero analiza los factores socioeconómicos, que se refieren a condiciones como el crecimiento, la pobreza, la desigualdad y el desempleo. El segundo, factores sociales, analiza el papel de la familia, la

escuela y la comunidad. El tercero, facilitadores del delito, se refiere al impacto que tienen el alcohol, las drogas y las armas de fuego en el aumento del delito. El cuarto, los factores institucionales, alude a las disfuncionalidades del Estado.

Factores socioeconómicos: el delito aspiracional

América Latina ha tenido un crecimiento económico agregado sostenido de 4.2% en promedio anual en los últimos 10 años. Los niveles de pobreza han disminuido: 70 millones de personas salieron de ella (Ferreira *et al.* 2013). El desempleo ha descendido de manera sostenida desde 2002, y en 2012 tuvo el nivel más bajo (6.4%), (OIT y CEPAL 2013). En virtud de estos cambios, la predicción de varias teorías criminológicas (Merton 1938; Cloward y Ohlin 1960; Agnew 1992) apuntaría hacia una disminución de los indicadores del delito y la violencia en América Latina, ya que han mejorado los factores socioeconómicos asociados a ellos -crecimiento económico, reducción de la pobreza y del desempleo-. Sin embargo, ha ocurrido lo contrario: los delitos y el homicidio han aumentado.

Este apartado sostiene que ni el crecimiento económico ni la reducción de la pobreza y el desempleo permiten explicar el aumento de la violencia. La inseguridad en la región tiene una explicación multidimensional en la que inciden la precariedad del empleo, la inequidad persistente y la insuficiente movilidad social. Distintas combinaciones de estos factores socioeconómicos en contextos específicos producen entornos de vulnerabilidad que limitan las posibilidades legítimas de ascenso social. En estos ámbitos, y en el contexto de un crecimiento económico fundado en el consumo surgen individuos o grupos dispuestos a desafiar al orden legítimo y optan por la vía delictiva como forma de vida (Merton 1957). A esto le denominamos delito aspiracional.

Avances en el desarrollo económico

En los últimos años, América Latina ha alcanzado un crecimiento superior al de Estados Unidos y de las principales economías europeas (CEPAL 2012, 9): en 2011, la tasa de crecimiento del

Recuadro 2.1. Los rangos etarios de jóvenes

Es difícil determinar con exactitud el rango etario que mejor define a la juventud, dado que la condición juvenil se vive de maneras diversas, en función de la pertenencia a diferentes categorías sociales, económicas y culturales. Mientras un joven indígena en condiciones de pobreza asume papeles adultos tempranamente —antes de los 20 años—, para un joven de clase urbana media o alta la condición juvenil es más larga, pudiendo llegar hasta los 30 años.

La mayor parte de los especialistas coinciden en que la condición juvenil se constituye en un espacio territorial y en un tiempo determinado, por lo que no puede establecerse un rango etario válido para todos los jóvenes. Naciones Unidas, para fines estadísticos, considera jóvenes a aquellas personas que tienen entre 15 y 24 años. Este rango se superpone con el que el Fondo de

las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) denomina “niños”, constituido por las personas menores de 18 años. A su vez, se diferencia del utilizado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que considera “adolescentes” a quienes tienen entre 10 y 19 años.

En la región latinoamericana hay una gran diversidad de rangos para delimitar la juventud¹². Ello tiene implicaciones prácticas para el análisis de la relación entre seguridad ciudadana y juventud. En este informe, se entiende, en general, el rango de 15 a 24 años. En algunos casos, con fines estadísticos, se amplía el rango hasta los 29 años, considerando que los cambios demográficos, sociales y culturales, en particular en zonas urbanas, lo justifican. En otros, se recurre a información proveniente de órganos oficiales nacionales e internacionales que utilizan otros rangos de edades.

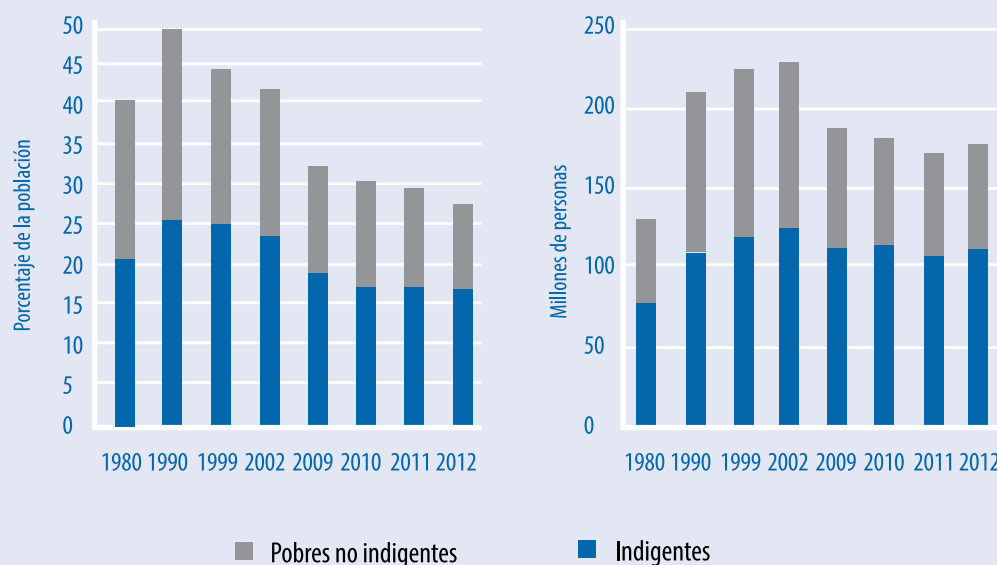
Fuente: CEPAL (2008); CEPAL y Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ, 2004); OIT (2004 y 2012).

Producto Interno Bruto (PIB) de la región fue de 4.3%, y en 2012, de 3.1%; asimismo, el número de latinoamericanos que se sumaron a la clase media fue de casi 50 millones —pasó de 103 millones de personas en 2003 a 152 millones en 2009— (Fe-

rreira *et al.* 2013, 1); la inflación se ha mantenido a la baja en la mayoría de los países, y el desempleo ha disminuido de manera sostenida desde 2002, con sólo una interrupción durante la crisis de 2009 (CEPAL 2012; PNUD 2013).

Figura 2.1.

Evolución de la pobreza y la indigencia, América Latina, 1980-2012^a



Fuente: CEPAL, con base en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a. Estimación correspondiente a los 18 países de la región más Haití. Las cifras de 2012 corresponden a una proyección.

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano 2013, ocho economías de América Latina se encuentran entre las 25 en desarrollo con mayores tasas de crecimiento en su ingreso per

cápita, así como entre los 15 países que registraron los avances más notables en el IDH entre 1990 y 2012 (PNUD 2013, 63-64). El cuadro 2.1 muestra que el IDH ha mejorado en todos los países de la región.

Cuadro 2.1.		Índice de Desarrollo Humano (IDH), América Latina, 2005-2012		
		valor y tasa de cambio		
País	Clasificación según el IDH en 2012	Valor IDH		Tasa de cambio 2005-2012
		2005	2012	
Argentina	45	0,771	0,811	5,19
Bolivia	108	0,647	0,675	4,33
Brasil	85	0,699	0,73	4,43
Chile	40	0,789	0,819	3,80
Colombia	91	0,681	0,719	5,58
Costa Rica	62	0,732	0,773	5,60
Ecuador	89	0,682	0,724	6,16
El Salvador	107	0,655	0,68	3,82
Guatemala	133	0,551	0,581	5,44
Honduras	120	0,582	0,632	8,59
México	61	0,745	0,775	4,03
Nicaragua	129	0,572	0,599	4,72
Panamá	59	0,746	0,78	4,56
Paraguay	111	0,641	0,669	4,37
Perú	77	0,699	0,741	6,01
Rep. Dominicana	96	0,669	0,702	4,93
Uruguay	51	0,744	0,792	6,45
Venezuela	71	0,694	0,748	7,78
Promedio		0,683	0,719	5,29

Fuente: Informe Global de Desarrollo Humano 2013, PNUD.

Factores socioeconómicos e inseguridad: una relación compleja

A pesar de los avances en los indicadores de crecimiento económico y desarrollo humano para los países latinoamericanos, el homicidio y el robo siguen presentando niveles alarmantes. La evidencia analizada matiza la hipótesis de causalidad entre las variables económicas (pobreza, desigualdad y empleo) y la actividad delictiva, y sugiere que la relación entre ambas es más compleja de lo que se puede intuir a primera vista. Por ejemplo, tomando como base los datos del Informe de Desarrollo Humano 2013, no se encuentra una relación estrecha entre ingreso y homicidio: considerando el grupo de países que tienen ingresos promedio de entre US\$5,000 y US\$10,000, se encuentra que el 25% de dichos países tienen altas tasas de homicidios (mayores a 10 por 100,000 habitantes). Ahora bien, en el grupo de países que tienen ingresos promedio menores a US\$5,000, sólo un 13%

de ellos tienen altas tasas de homicidio. Es decir, el porcentaje de países con altas tasas de homicidios es ligeramente mayor en los países con más ingreso (cálculos basados en UNODC 2011, 336-337 y 344-345).

En relación con variables como la pobreza, en el cuadro 2.2, puede observarse que la relación entre ésta y altas tasas de homicidio en términos comparativos no parece obedecer a ningún patrón¹³. Si bien los dos países que tienen las tasas más altas de homicidio —Honduras y El Salvador— también presentan elevados niveles de pobreza, otros países con problemas de pobreza, como Bolivia o Paraguay, se encuentran entre los países con tasas de homicidio más bajas de la región. Además, mientras que en la mayoría de los países de América Latina la pobreza disminuyó en el periodo de 2004-2010, en más de la mitad de los países considerados el homicidio subió, incluso en aquellos países con menores niveles de pobreza. Igualmente, en los países donde la pobreza se ha reducido de manera considerable

Cuadro 2.2.

Porcentaje de la población en pobreza y tasa de criminalidad por 100.000 habitantes, América Latina, 2004, 2008 y 2010

País	Circa (2004)			Circa (2008)			Circa (2010)			Tasa media de cambio anualizada (2004-2010)		
	Población en pobreza	Tipo de delito		Población en pobreza	Tipo de delito		Población en pobreza	Tipo de delito				
		Robo	Homicidio		Robo	Homicidio		Robo	Homicidio	Robo	Homicidio	
Argentina	34,9	1.031,5	6,2	-	973,3	5,8	8,6	-	-	-12,56	-1,41	-
Bolivia	62,4	75,3	7,1	54	96,8	8	42,4	87,6	10,1	-5,34	2,72	7,04
Brasil	36,4	-	20,6	25,8	-	20,6	24,9	-	15,5	-5,27	-	-4,13
Chile	13,7	361,3	2	-	457,9	2	11,5	409,4	2	-2,68	2,21	0
Colombia	45,2	-	44	42,2	-	33	37,3	-	34	-2,91	-	-3,79
Costa Rica	21,1	847,6	6	16,4	895,6	11	18,5	397,6	11	-2,05	-8,48	13,89
Ecuador	48,3	-	-	42,7	-	-	39,1	-	-	-3,17	-	-
El Salvador	48,9	95,1	46	47,9	102,5	51,9	46,6	86,8	64,5	-0,78	-1,45	6,7
Guatemala	54,8	71	36	30	65	46	30	62	41	-	-2,11	2,31
Honduras	71,5	-	37	68,9	28,3	57,9	67,4	266,7	77,5	-0,96	-	18,24
México ^a	35,5	499	9,1	34,8	615	13,1	36,3	680	23,8	0,38	6,05	26,92
Nicaragua	61,9	397	8,1	-	591	9,1	58,3	489	9,1	-0,97	8,06	2,06
Panamá	31	44,2	9,6	27,7	48,7	18	25,8	56,9	21,2	-2,80	4,79	20,14
Paraguay	56,9	-	15	37,9	28,9	12,3	34,7	18,2	10,7	-6,50	-	3,56
Perú	48,7	156	5	36,2	149	11	31,3	192	9	-5,95	3,85	13,33
Rep. Dominicana	47,5	-	25	44,3	104,4	24	41,4	266	25	-2,14	-	0
Uruguay	17,7	251,4	5,7	13,7	319,9	6,6	8,4	410,5	6,1	-8,76	12,7	1,17
Venezuela	37,1	-	-	27,6	-	-	27,8	224	-	-4,18	-	-

Fuente: Homicidio y robo se elaboró con información de registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico. Población en pobreza se obtuvo de CEPAL (2013). Para Paraguay, se usan datos de la Dirección General de Estadística Encuestas y Censos, y para Guatemala, PNUD (2011-2012).

a. En el caso de México, hubo un cambio en la metodología en 2010 que explica el crecimiento de la pobreza.

—Perú, Panamá y República Dominicana—, no ha ocurrido lo mismo con el robo (véase cuadro 2.2).

En un sentido similar, a pesar de que en la mayoría de los países de la región hubo una disminución de la desigualdad, favorecida por el vigoroso crecimiento económico, por los programas de transferencias condicionadas¹⁴ y por la inversión social del Estado (CEPAL 2011a), esa mejora en la distribución del ingreso —medida a través del coeficiente Gini¹⁵— no necesariamente se ha reflejado en una disminución del delito y la violencia¹⁶. El cuadro 2.3 muestra, de manera intuitiva, que la desigualdad en Costa Rica es la misma que en Paraguay (Gini 0.51), pero la tasa de robo de Costa Rica es significativamente mayor que la de Paraguay (975 por 100,000 habitantes y 18 por 100,000 habitantes, respectivamente).

En relación con el empleo, algunas teorías criminológicas presentan la hipótesis siguiente: a menores niveles de desocupación —especialmente en la población más joven—, corresponderán niveles bajos de delito (Fagan y Freeman 1999; Bergman 2013). Al comparar las tasas de robo y de desempleo juvenil en los 18 países de América Latina, se encuentra una correlación muy baja entre estas dos variables. También la correlación es muy débil entre el porcentaje de la población de jóvenes que ni estudian ni trabajan y la tasa de robos de 2010 (0.03) (CEPAL 2006a y 2007)¹⁷.

Un dato revelador respecto de la complejidad en la relación desempleo-delitos lo ofrecen las encuestas de internos en prisión: la mayoría de los presos (60% en Chile, 70% en Brasil y Argentina, y 84% o más en los otros países) trabajaban al mis-

Cuadro 2.3.

Tasa de robos y Coeficiente de Gini, América Latina, 2009-2010

País	Tasa de robos 2009	Coeficiente de Gini 2009	Tasa de robos 2010	Coeficiente de Gini 2010
Argentina	ND	46	ND	44
Bolivia	86	ND	88	ND
Brasil	490,2	55	575,1	ND
Chile	545,5	52	475,4	ND
Colombia	ND	57	ND	56
Costa Rica	990,1	51	397,6	ND
Ecuador	ND	49	ND	49
El Salvador	102	48	87	ND
Guatemala	64	ND	62	ND
Honduras	339,1	57	266,7	ND
México	632	ND	680	47
Nicaragua	565	ND	489	ND
Panamá	53	52	57	52
Paraguay	18	51	18	52
Perú	167	49	192	48
Rep. Dominicana	282	49	266	47
Uruguay	ND	46	ND	45
Venezuela	254	49	224	45
Promedio ^a	323,1	50,8	260,5	48,5

Fuente: Elaboración propia con datos de registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD y el Banco Mundial.
Nota: La notación ND se refiere a dato no disponible.

a. El promedio se calculó tomando en consideración sólo los países con observaciones.

Cuadro 2.4.

Características de la trayectoria laboral de los internos, países seleccionados, 2013

	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil	Chile
Promedio de edad en que comenzó a trabajar	14,8	14,3	14,2	14,2	13,9	15,7
Porcentaje de internos que comenzó a trabajar antes de los 9 años	4,2	9,8	12,6	9,6	8,5	9,7
Porcentaje de internos que comenzó a trabajar antes de los 15 años	49,4	48,3	56,5	52,9	54,8	46,4
Porcentaje de internos que trabajaba 1 mes antes de la detención	69,7	85,9	88,7	84,6	70,2	60,3
Porcentaje de internos que trabajaban y reportan otros ingresos además de salario	22,5	30,8	26,2	30,5	25,4	36,6
Porcentaje de internos que fue miembro de la policía o fuerzas armadas	6,0	10,1	24,9	11,6	6,0	6,1

Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.

Recuadro 2.2. Sobre la relación entre inseguridad y pobreza a nivel municipal

Si se analiza, por un lado, la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes como indicador aproximado de inseguridad y, por el otro lado, distintos componentes del IDH en 176 países que incluyen a todos los de América Latina y el Caribe entre los años 2007 y 2011, se encuentra que una mayor tasa promedio de homicidios parece corresponderse de manera muy débil con un menor nivel de desarrollo¹⁸.

Sin embargo, una exploración a un nivel más desagregado, con indicadores de bienestar más complejos, muestra que la relación entre ambos fenómenos sí existe, pero toma formas muy diversas en cada caso, e incluso puede transformarse de manera radical a lo largo del tiempo para un mismo país.

Figura 2.2A.

Tasa de homicidios totales por 100.000 habitantes y pobreza por ingresos, por municipio, Brasil, 2011¹⁹

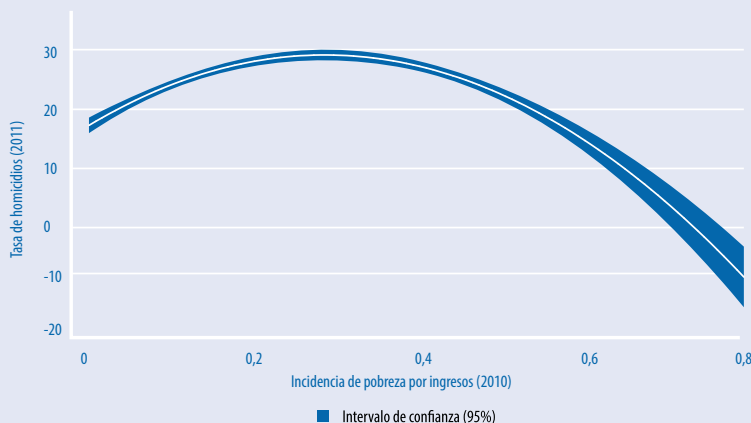
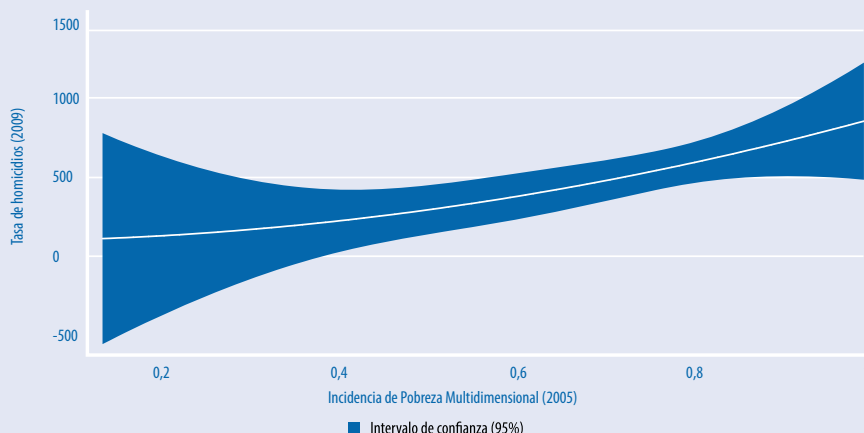


Figura 2.2B.

Tasa de homicidios totales por 100.000 habitantes y pobreza multidimensional^a, por municipio, Colombia, 2009²⁰



A nivel municipal, las tasas más altas de homicidio en Brasil —en general— se encuentran entre los municipios de menor pobreza por ingresos. Estos datos corresponden a la población con ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza total del país (figura 2.2A.).

La gráfica de Colombia, que incorpora una medida de pobreza multidimensional, muestra un patrón completamente contrario al de Brasil. En este caso, las tasas más altas de homicidios corresponden a los municipios de mayor pobreza multidimensional —medida que incluye indicadores de bienestar a nivel local en materia de educación, mercado laboral, seguridad social y condiciones del hogar— (figura 2.2B.).

El caso de México muestra un patrón totalmente opuesto al de Colombia, pues en México las tasas más altas de homicidios se observan entre los municipios de menor pobreza multidimensional —medida que, en el caso de México, incluye dimensiones análogas a las de Colombia, pero además incluye el acceso a la alimentación—.

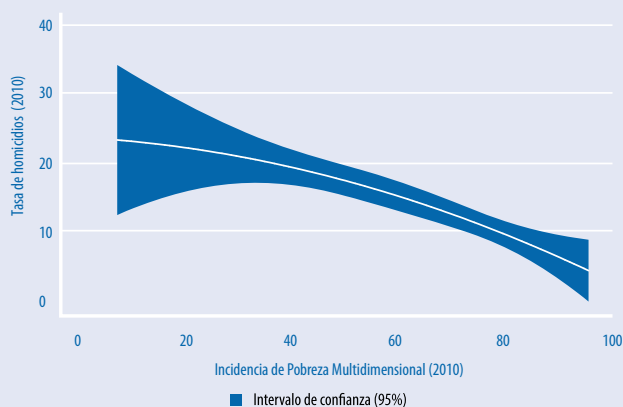
Un elemento adicional a considerar en este complejo panorama es que la relación entre bienestar e inseguridad puede transformarse radicalmente a lo largo del tiempo. Un ejercicio llevado a cabo en México muestra cómo entre los años 1990 y 2000 la mayor incidencia de homicidios se registraba en los municipios con mayor pobreza por ingresos; en 2005 y 2007, esta relación empezó a transformarse, y para 2010, había cambiado

drásticamente: para entonces, un mayor número de homicidios había comenzado a ocurrir en los municipios de menor pobreza por ingresos²² (figura 2.2C.).

Esta evidencia sugiere que, en América Latina, la relación entre bienestar e inseguridad dista de ser lineal y evidente: es preciso ir más allá de los factores estructurales y observar la diversidad de elementos que pueden incidir en distintos contextos. Además, es importante cómo se comportan estos elementos a través del tiempo. Una estrategia de acumulación rigurosa y sistemática de información cuantitativa y cualitativa es indispensable para seguir encontrando elementos comunes y pistas cada vez más efectivas de política pública en la materia, y favorecer su intercambio efectivo entre los países.

Figura 2.2C.

Tasa de homicidios totales por 100.000 habitantes y pobreza multidimensional^b, por municipio, México, 2010²¹



Fuentes: Elaboración propia con base en datos oficiales de las siguientes organizaciones: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos y FLACSO Brasil 2013; PNUD, Fundação João Pinheiro, e IPEA 2013; Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del Departamento Nacional de Planeación de Colombia; Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; Banco Mundial.

a. Corresponde a la población que enfrenta privación en cinco de los siguientes indicadores: logro educativo, analfabetismo, asistencia escolar, rezago escolar, acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia, trabajo infantil, desempleo de larga duración, empleo formal, aseguramiento en salud, acceso a servicios de salud dada una necesidad, acceso a fuente de agua mejorada, eliminación de excretas, material de pisos, material de paredes exteriores y hacinamiento crítico. No se cuenta con información más reciente sobre pobreza multidimensional y se entiende que este indicador, al igual que la estructura de los municipios, no cambia significativamente en el tiempo. Para mayor detalle, consúltese www.dnp.gov.co

b. Corresponde a la población con ingreso per cápita por debajo de la línea de bienestar y al menos una carencia social de las seis siguientes: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, y acceso a la alimentación. Para mayor detalle, consúltese www.coneval.gob.mx

mo tiempo que delinquían. La evidencia muestra que la gran mayoría de los detenidos habían comenzado a trabajar a muy temprana edad (en promedio, antes de los 15 años), pero tenían trabajos inestables y ganaban poco. Por lo tanto, es posible que para muchos de ellos el robo funcionara como un complemento del ingreso proveniente de empleos precarios.

En suma, tomadas por separado y al menos a nivel nacional, la pobreza, la desigualdad de ingreso y el desempleo no parecen explicar satisfactoriamente los niveles de inseguridad en la región. Por el contrario, el crimen ha aumentado en un contexto regional de crecimiento dinámico y mejoras notables en indicadores sociales. Entender esta particularidad requiere aceptar que la violencia y el crimen no tienen explicaciones simples. Como sugiere la evidencia empírica del recuadro 2.2 y la observación de datos puntuales de esta sección, no hay una causa o un factor único que parezca contar con suficiente fuerza explicativa, y el nivel de análisis nacional parece ser insuficiente. El análisis de diversos conjuntos de variables —entre otras, las condiciones sociales y económicas básicas— permite identificar una relación con el crecimiento de la inseguridad, la cual, a su vez, se expresa con mayor intensidad en determinados espacios y poblaciones (Sen y Kliksberg 2007, 247).

Delito aspiracional

Entre 2008 y 2010, 8 de los 10 países del mundo con mayor índice de desigualdad en el ingreso se encontraban en América Latina, donde una enorme proporción del ingreso es captado por una pequeña fracción de la población: el 10% más rico acumula el 32% del ingreso, mientras que el 40% más pobre solamente concentra el 15% (CEPAL 2012, 20).

El crecimiento no ha beneficiado a todos por igual y ha dejado rezagadas —y en condiciones de vulnerabilidad— a amplias capas de la población. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano (PNUD 2013, 38), América Latina sufre una pérdida media del 25.7% en cuanto al IDH ajustado por la desigualdad, mientras que la media mundial es del 23.3%. En la región, en el componente de ingresos, la pérdida debida a la desigualdad es mayor (38.5%), seguido de la educación (23%) (PNUD 2013, 155).

Si bien las estimaciones disponibles indican que al menos el 40% de los hogares de la región lograron ubicarse en una clase socioeconómica superior entre 1995 y 2010, la mayoría de las personas en situación de pobreza que ascendieron no se integraron directamente a la clase media, sino que pasaron a formar parte de un grupo situado entre la clase baja y la clase media. A este segmento de población lo denomina el Banco Mundial

“grupos vulnerables”, y constituye la “clase” más numerosa en América Latina: el 38% de la población (Ferreira *et al.* 2013). Este sector se caracteriza por estar expuesto a la informalidad laboral, al estancamiento educativo y a una escasa cobertura social (Birdsall *et al.* 2013).

Dentro del proceso de movilidad social en la región, el aumento de la clase media se atribuye en un 74% al crecimiento económico, especialmente por su impacto en la creación de empleo. El 26% de la movilidad restante se explica por la reducción de la desigualdad (Banco Mundial 2013a). Si bien la mayor parte de las personas que lograron cambiar de clase mejorando sus ingresos no han retrocedido, el potencial de movilidad es restringido. Se debe destacar que la denominada clase media latinoamericana no corresponde a la clase media de las economías avanzadas en cuanto a niveles de educación, seguridad laboral y protección social (OCDE 2011).

La movilidad intergeneracional también sigue siendo limitada. El origen económico y social de los padres y el entorno en el que nacen las personas continúa determinando su futuro (Yon Kim, 2013). Tal como destaca el Informe de Desarrollo Humano 2013, en Brasil, al menos una cuarta parte de la desigualdad en ingresos está asociada con circunstancias familiares —como los logros educativos de los padres, la raza, la etnia o el lugar de nacimiento—. Esta persistencia de los patrones de distribución de ingresos transgeneracional también se encuentra en países como Chile y México (PNUD 2013).

Aun con estas limitaciones, se observa que el proceso de movilidad social en la región amplió la demanda de bienes de consumo, como productos eléctricos y electrónicos, celulares, Internet y automóviles, entre otros (OCDE 2011; Franco *et al.*, 2013). Su adquisición suele considerarse como la principal vía de integración social, mientras que no poseerlos se interpreta como una forma de exclusión. Justamente la capacidad de consumir se convierte en un factor clave en la percepción sobre la condición social, especialmente en un entorno en el que amplios sectores de la población carecen de los medios para satisfacer sus aspiraciones de consumo (Franco *et al.* 2013).

Finalmente, persisten en la región problemas de calidad del empleo. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), prevalece un ambiente de incertidumbre generado por la multiplicación de empleos informales o precarios, que refuerza la situación de riesgo de poblaciones de menores ingresos sin acceso a la seguridad social (CEPAL 2011a y 2012). Esto explica que el empleo no signifique superación de la pobreza o de la condición de vulnerabilidad. Por ejemplo, el 92% de los pobres en situación de indigencia y el 94% de los pobres no indigentes tienen empleo, pero éste no les ha permitido superar su situa-

Cuadro 2.5.

Vulnerabilidades que debilitan el tejido social y sus mecanismos de control

Familia	Escuela	Ciudad
-El aumento de las familias monoparentales de bajos recursos y la persistencia en la alta tasa de fecundidad adolescente sin el apoyo y la protección efectiva del Estado. -Los procesos de migración.	-Los niveles de deserción escolar, especialmente en la secundaria. -Los déficits en la calidad de la educación. -Los problemas de inserción laboral.	- El crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades y la fractura del tejido social. - La persistente marginalidad de amplios sectores de la población urbana.

ción de vulnerabilidad por ser de baja calidad (CEPAL 2012, 21). Mientras un empleo de mala calidad es insuficiente para materializar las expectativas de vida de las personas, el delito sigue representando una opción para alcanzarlas. Como se mostró en este apartado, la gran mayoría de los presos por robo trabajaban antes de haber sido detenidos, pero estos trabajos eran mayoritariamente inestables, con baja retribución e informales.

El acceso a empleos de calidad que permitan superar las situaciones de vulnerabilidad sigue siendo un reto para la estructura económica de la región. Esto se magnifica a la luz de algunos enfoques sociológicos en los cuales se señala que las personas en situación de pobreza no son necesariamente quienes delinquen, sino que lo hacen quienes tienen aspiraciones para alcanzar las metas prescritas por la sociedad (adquirir indumentaria de marca o celulares de última generación), pero que tienen desventajas comparativas para materializarlas, como malos empleos y sueldos bajos (Merton 1938; Cloward y Ohlin 1960; Agnew 1992).

En conclusión, el aumento de las expectativas de consumo, a la par del estancamiento en la movilidad social y la falta un crecimiento incluyente, se encuentran entre los factores que podrían ayudar a entender el crecimiento del delito en Latinoamérica. Más aún, en un contexto de persistentes desigualdades, empleos precarios y expansión de las expectativas de consumo, el denominado delito aspiracional constituye una hipótesis plausible para la región que requiere profundizarse.

El buen desempeño económico de la región requiere un impulso decidido de la movilidad social para pasar de la expansión de las expectativas de consumo a la ampliación de las oportunidades reales de desarrollo para las personas. Esto es de particular importancia para los grupos discriminados o en situación de exclusión social, entre otros las niñas y niños, jóvenes y mujeres de la región.

Factores sociales: tejido y control social

Desde la perspectiva del desarrollo humano, las instituciones o los espacios de socialización que pueden contribuir a la expansión de las capacidades de las personas, al fortalecimiento del tejido social y a prevenir la reproducción de la violencia y el delito son la familia, la escuela y la ciudad. En ellos, se construye comunidad. Son instancias de interacción y aprendizaje. Para las teorías sociológicas del crimen, éstos son los espacios claves para el control social que les permiten a las personas adecuar sus decisiones a las normas establecidas; es decir, funcionan como inhibidores del crimen²³.

El argumento de esta sección sostiene que, en los últimos años, los cambios en la estructura familiar, la escuela y la ciudad como áreas de interacción social han debilitado su fuerza como mecanismos de control y como espacios de protección y de movilidad. A la luz de las hipótesis que plantean algunas teorías sociológicas del crimen, el cuadro 2.5 muestra los desafíos a los que se enfrentan los diversos actores sociales.

Estas vulnerabilidades, sin ser causales, contribuyen a crear un entorno propicio para el delito y la violencia. El cuadro 2.5 también sugiere la importancia de diseñar y poner en marcha políticas públicas para fortalecer los espacios de interacción y las redes de protección social, elementos clave para la prevención del crimen.

La familia

En América Latina, la estructura familiar ha tenido profundas transformaciones en las últimas décadas. Éstas han mermado su capacidad de responder a los cambios de la sociedad y mantenerse como un soporte y un catalizador básico para el desarrollo de los individuos (Arriagada 2002; Sunkel 2006). La familia no

sólo cumple funciones básicas de apoyo social y de protección material, física y emocional, sino que también tiene un papel fundamental en la socialización de las normas y su aprendizaje. Esto la hace un mecanismo de control social y un espacio de ampliación de oportunidades por excelencia.

Los cambios y las transformaciones de la estructura familiar, así como la persistencia de factores que ponen en tensión su funcionamiento, son elementos a considerar en el contexto de inseguridad que vive la región. Se pueden identificar tres cambios importantes en las familias latinoamericanas: el aumento de las familias monoparentales, la persistencia en las altas tasas de fecundidad adolescente y los procesos migratorios.

Los datos disponibles indican que, en los últimos años, ha aumentado significativamente el porcentaje de hogares monoparentales encabezados por mujeres en América Latina. El porcentaje de nacimientos en hogares monoparentales de jefatura femenina se duplicó en 30 años, de 7.3% en 1970 a 15% en 2000 (Castro *et al.* 2011). El perfil demográfico de las madres solteras continúa estando concentrado entre los sectores más jóvenes, con menor nivel educativo y con menos recursos económicos (Castro *et al.* 2011, 52-3). Este fenómeno genera retos importantes para la crianza y el desarrollo de los hijos, particularmente si se carece de apoyos a través de programas sociales (Navarro 2009; Jelin 2005). Señala, además, la existencia de un problema serio de ausencia de la figura paterna en la región que tiene consecuencias reales para las mujeres que deben enfrentar solas la crianza de los hijos.

En el caso de las zonas urbanas, el número de hogares monoparentales con jefatura femenina también experimentó un

crecimiento importante. Durante el periodo de 1994-2005, el porcentaje de niños y niñas entre 0 y 14 años de edad que viven en hogares monoparentales con jefatura femenina aumentó, con la excepción de Guatemala, en todos los países de la región (CEPAL 2009).

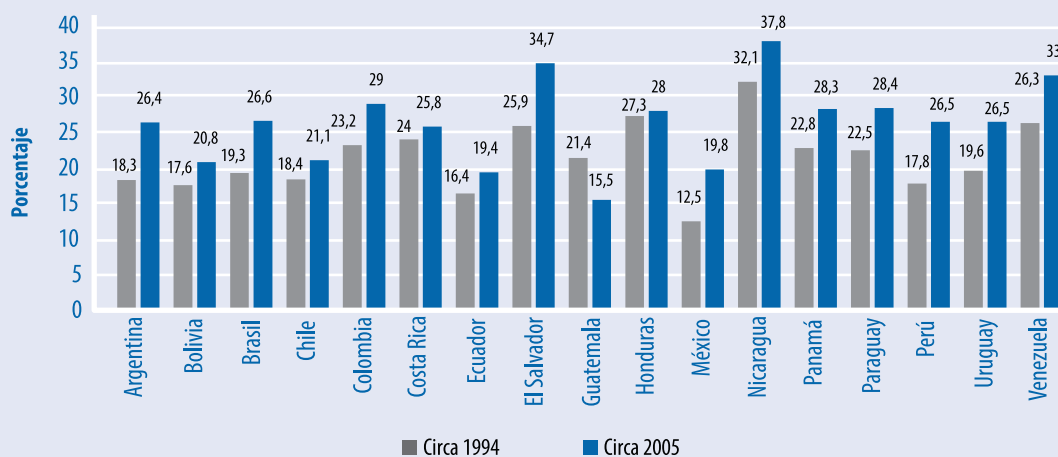
Desde luego, la relación entre el crecimiento de los hogares monoparentales con jefatura femenina y el deterioro de la seguridad en la región no es sencilla ni tiene una relación causal mecánica. Esta conexión debe abordarse desde una perspectiva integral que tome en cuenta las diferencias entre hogares monoparentales de estratos altos y medios, donde la mujer tiene independencia económica y autonomía social, y los sectores más pobres, en los que la madre tiene que asumir con recursos escasos la responsabilidad del hogar (Cerruti y Binstock 2009).

Los hogares biparentales también han experimentado cambios relevantes. Por ejemplo, se ha observado una disminución importante en el porcentaje de hogares en los que el padre o la madre no trabaja y podía, por tanto, ocuparse de la crianza de sus hijos: se ha pasado de 47% en 1990 a 34% en 2004. No se dispone de información sobre quién ha asumido en estos hogares el cuidado de los hijos, por lo que queda abierta una interrogante respecto de la crianza y la formación de un elevado número de niños y niñas (Briceño-León 2013).

Según algunos estudios -como el del Banco Mundial (2011a)-, los niños que se sienten cercanos a sus familias tienen una probabilidad 10% menor de adoptar un comportamiento riesgoso como violencia, consumo de tabaco, abuso del alcohol y drogas, así como actividades sexuales de riesgo. Las encuestas realizadas en cárceles revelan un problema significativo de fractura y

Figura 2.3.

Porcentaje de niños entre 0 y 14 años de edad que viven en hogares con jefatura femenina en áreas urbanas, América Latina, 1994-2005



Fuente: CEPAL, Estadísticas de género, Base de datos CEPALSTAT (CEPAL 2011b).

Cuadro 2.6.

Pasado familiar de los internos, países seleccionados, 2013
porcentaje

	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil	Chile
Nunca conocieron a su padre o madre	13,1	16,6	19,4	26,7	23,2	28,2
Se fueron de su casa antes de los 15 años	38,4	32,5	36,1	37,4	27,8	56,0
Crecieron sin su padre o madre (hasta los 12 años)	14,5	14,0	15,6	18,2	11,7	14,9

Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013).

abandono familiar. Por ejemplo, más de un tercio de los internos dejaron su casa antes de haber cumplido los 15 años y, en promedio, el 21.2% afirmó nunca haber conocido a su madre o a su padre (véase cuadro 2.6).

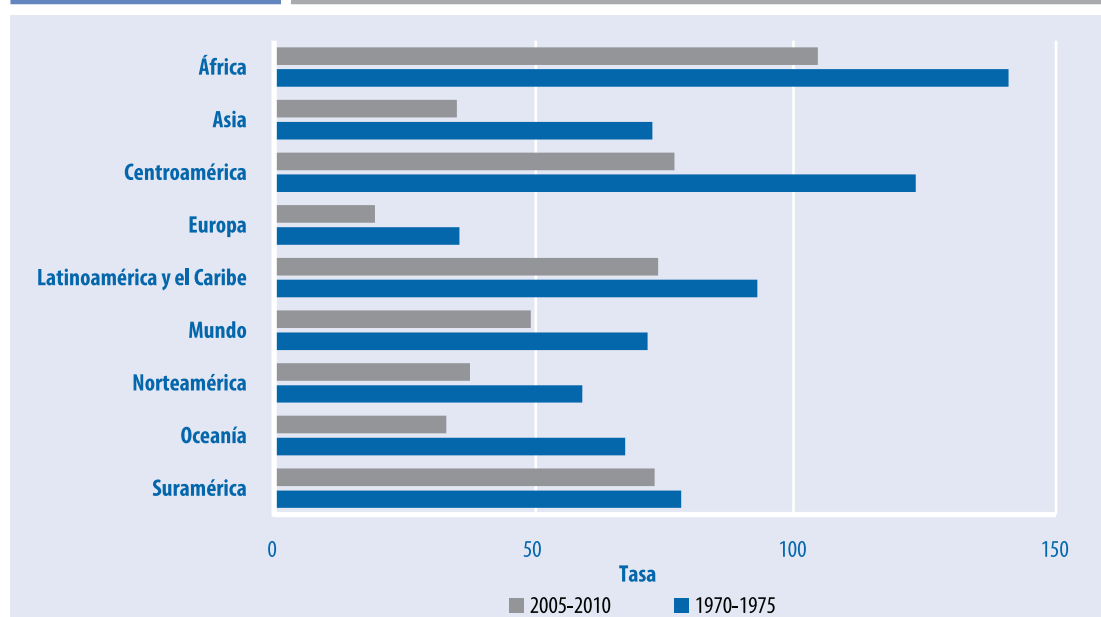
La figura 2.4 muestra que América Latina y El Caribe es la segunda región con mayor fecundidad adolescente (entre 15-19 años), sólo superada por África. Mientras que la tasa de fecundidad por cada 1,000 mujeres adolescentes descendió un 26% a nivel mundial en el periodo considerado (1970-1975 a 2005-2010), en la región el descenso fue del 5%, y en Sudamérica la tasa subió en un 10%. Esta tendencia, que se expresa con diferentes intensidades y velocidades en los países de América Latina, está estrechamente ligada con el nivel socioeconómico

de los hogares: es más alta la tasa de fecundidad adolescente en los sectores más pobres (Di Cesare 2007; CEPAL 2011a).

La fecundidad adolescente refleja y reproduce las vulnerabilidades socioeconómicas que enfrenta un sector importante de las mujeres jóvenes en la región. Debido a estas vulnerabilidades, es probable que una alta tasa de fecundidad adolescente se traduzca en hogares fracturados, con dinámicas de crianza y supervisión de los hijos que pueden, a su vez, aumentar los factores de riesgo para niños y jóvenes de cara a la criminalidad²⁴. En América Latina, los países con tasas de homicidio superiores a 20 por cada 100,000 habitantes (registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD 2013) tienen niveles elevados de fecundidad adolescente²⁵ (CEPAL 2012).

Figura 2.4.

Tasa de fecundidad adolescente, regiones del mundo, 1970-1975 y 2005-2010



Fuente: División de Población (ONU, 2009).

Igual que en el caso de los hogares monoparentales con jefatura femenina, la relación entre fecundidad adolescente y criminalidad no debe establecerse de manera ligera, y mucho menos debe llevar a la estigmatización de un grupo de por sí vulnerable. Por el contrario, estos datos deben llamar la atención sobre la necesidad de crear mecanismos de prevención y protección dirigidos a aliviar las condiciones de pobreza y exclusión que afectan a este grupo, incluyendo programas de educación sexual y reproductiva y oportunidades educativas que permitan prevenir el embarazo adolescente (Naslund-Hadley y Binstock 2011).

Por último, es relevante considerar a la migración como fuerza tensora de la unidad familiar. La emigración de latinoamericanos creció de manera importante, principalmente hacia los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sobre todo de 1990 a 2005. México y Colombia son los países que más emigrantes registran en la región, aunque como porcentaje de la población total, varias naciones caribeñas cuentan con más del 20% de su población en el exterior (SICREMI 2011). De acuerdo con datos del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), el número de emigrantes latinoamericanos y caribeños se incrementó entre 2000 y 2005, de un total estimado de 21 millones de personas a 25 millones (CEPAL, 2006b). En la segunda mitad de la década, este número se acercó a los 30 millones, aunque recientemente se ha registrado una desaceleración en el flujo -especialmente en el marco de la crisis económica mundial de 2009 (CELADE 2011)-. En particular, la emigración hacia España se redujo un 38% entre los periodos de 2005-2007 y 2008-2010, y los flujos -autorizados- hacia Estados Unidos disminuyeron un 4% (SICREMI 2012).

La búsqueda de empleo y oportunidades en otros países ha tenido repercusiones en los hogares, al fraccionar la unidad familiar e impactar en la cohesión, la pertenencia y la estabilidad (Petit 2003, 6). En este sentido, destaca el proceso de feminización de la migración que se ha acelerado en años recientes y la denominada maternidad de "larga distancia". Éste es un fenómeno sobre el cual es necesario profundizar, especialmente en el caso de los países centroamericanos (Cerruti y Binstock 2009).

En suma, hay un conjunto de cambios que han impactado la estructura familiar en América Latina y que tienen el potencial de debilitar su fuerza como mecanismo de control social y como espacio de protección y de movilidad social. Las políticas públicas de prevención de la violencia y el delito deben abordar estos cambios, para fortalecer los factores de resiliencia de las y los habitantes de la región.

La escuela

América Latina ha dado pasos importantes en el campo de la educación, al incrementarse los niveles de alfabetización y de acceso de los niños y niñas a las escuelas primarias, con altos niveles de cobertura en todos los países (CEPAL 2010). Las tasas de analfabetismo de la población adulta son de alrededor del 11%, mientras que las nuevas generaciones tienen un porcentaje de analfabetismo del 2% a nivel regional (CEPAL 2010).

En la actualidad, se cuenta con mayores niveles de educación que hace dos décadas, lo cual contrasta con el panorama de deterioro de la seguridad ciudadana. Si se parte del supuesto de que una de las respuestas para contrarrestar los niveles de violencia e inseguridad está en la educación, es evidente que por sí misma la escuela en América Latina no ha evitado la violencia. Algunos estudios señalan que cuando los jóvenes en situación de vulnerabilidad se mantienen en la escuela durante la adolescencia, se reduce significativamente su participación en actividades criminales (Heller *et al.* 2010).

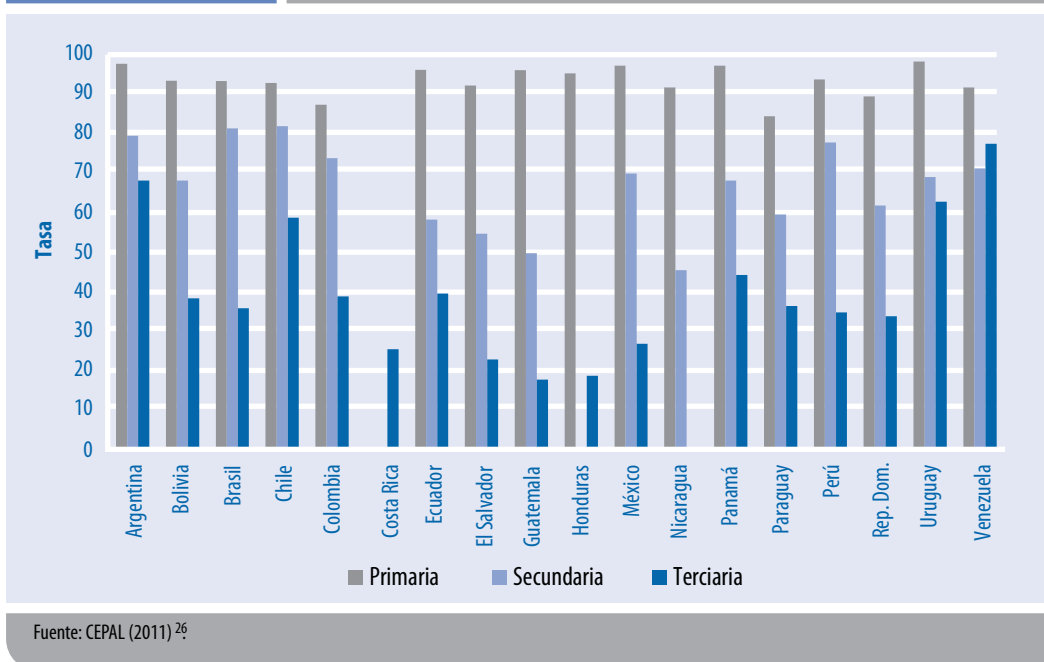
Desde esta perspectiva, los sistemas educativos de la región afrontan los siguientes tres retos para fortalecer la resiliencia juvenil ante la inseguridad: los altos niveles de deserción, especialmente en la secundaria, los déficits en la calidad de la educación y la falta de oportunidades de inserción laboral.

En América Latina, el 51% de los jóvenes varones y el 45% de las mujeres no terminan la secundaria. Nicaragua, El Salvador y Guatemala son los países que presentan los más altos niveles de deserción escolar (CEPAL 2010). Ésta difiere según los diversos estratos sociales: los sectores más pobres son los más afectados. Del 20% más rico de la población, prácticamente todos finalizan la secundaria, 86% de mujeres y 81% de varones, mientras que del 20% más pobre, sólo el 26% de mujeres y el 23% de varones concluyen la escuela secundaria (Kliksberg 2011). Sin duda, la deserción escolar continúa siendo un reto de los sistemas educativos en la región, con graves repercusiones en la transmisión intergeneracional de la pobreza (Banco Mundial 2007).

La deserción escolar se vincula, entre otros, con factores socio-económicos. En particular, la necesidad de trabajar lleva a niños y a jóvenes en condiciones de precariedad económica a dejar la escuela para apoyar a sus familias (Organización Internacional del Trabajo OIT 2004). El abandono escolar obedece, principalmente, a la necesidad de trabajar a edad temprana (SITEAL 2013). Esta última variable va adquiriendo mayor importancia conforme se alcanza la edad adolescente. Según la OIT (2004), el 70% de los varones señalan la necesidad de trabajar como causa de deserción, mientras que el 97% de las mujeres aducen motivos domésticos, maternidad y labores del hogar.

Figura 2.5.

Tasa neta de matrícula por nivel escolar, América Latina, último año disponible



Las dificultades de los jóvenes para permanecer en las escuelas se agravan, ya que no existen suficientes programas de recuperación que los ayuden a vencer las dificultades escolares. Los expertos alertan que, además de problemas en la calidad educativa, la escuela también ha mostrado ser poco flexible para atender a los estudiantes con problemas de aprendizaje, lo que los inclina a abandonar los estudios. UNICEF (2011) ha identificado un vínculo entre el alto número de deserción escolar en el grupo de edad que va de 12 a 14 años y la inseguridad en los países de Centroamérica. Esto refleja la baja capacidad del sistema educativo en la región para incentivar y dar oportunidades reales a los jóvenes para continuar con sus estudios.

Un estudio reciente muestra que en México los jóvenes con menor nivel educativo están más expuestos a ser víctimas de la violencia: la tasa de homicidios de hombres de 18 a 40 años sin primaria es muy superior a la nacional, con 300 homicidios por cada 100,000 habitantes. En contraste, los varones de entre 26 y 40 años que lograron terminar estudios universitarios tuvieron una tasa de homicidios de 26 por cada 100,00 habitantes en 2011. En el caso de las mujeres, el único grupo que tiene una tasa de homicidios superior al promedio nacional es el que se encuentra entre 18 y 25 años sin primaria terminada (Merino et al. 2013).

Cuadro 2.7.

Nivel de educación alcanzada por los internos, países seleccionados, 2013
porcentaje

	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil	Chile
No acabó la primaria	23,8	15,2	24,8	38,1	ND	40,2
No acabó 9 años de escolaridad ^a	- -	51,1	62,9	68,6	60,6	60,4
No acabó 12 años de escolaridad	84,7	85,9	87,1	87,3	83,6	84,4
Nivel donde se concentra el mayor porcentaje de abandono	2rio.	2rio.	2rio.	1rio.	1rio.	1rio.

Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013).

Nota: La notación ND se refiere a data no disponible.

a. No se aplica para Argentina.

Cuadro 2.8.**Porcentaje de victimización²⁸ urbana y rural, América Latina, 2012**

País	Victimización urbana	Victimización rural
Argentina	23	7
Bolivia	32	20
Brasil	17	11
Chile	15	8
Colombia	23	13
Costa Rica	18	16
Ecuador	31	23
El Salvador	22	9
Guatemala	29	14
Honduras	24	13
México	27	11
Nicaragua	17	9
Panamá	8	4
Paraguay	19	10
Perú	32	16
República Dominicana	20	17
Uruguay	24	13
Venezuela	19	20

Fuente: LAPOP-PNUD (2012).

Las encuestas en cárceles (PNUD 2013) indican que la gran mayoría de los internos había abandonado la escuela muy temprano. En México, el 51.1% de los internos encuestados no terminó nueve años de escuela; en Brasil y Chile, el 60%; en Perú, el 62.9%, y en El Salvador, el 68.6%. En todos los países, más del 80% de los reclusos no habían completado 12 años de escuela. Es decir, existe un nivel de deserción escolar alto entre quienes delinquen (véase cuadro 2.7).

Evaluar la calidad de la educación es un reto complejo. Una aproximación la ofrecen las pruebas internacionales. Los resultados de la prueba PISA de 2009, que ofrece una aproximación a la calidad de la educación de jóvenes de 15 años de 65 países -ocho latinoamericanos- muestran que la región continúa entre las de más bajo desempeño.

Según la UNESCO, de acuerdo con su Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), el clima escolar²⁷ es la variable que mejor explica el desempeño de los estudiantes. La mejora en el clima escolar produce un alza en el rendimiento que va de 20 a 50 puntos en las calificaciones, dependiendo del área (UNESCO 2009). En este sentido, el aumento de la oferta educativa es una condición necesaria, pero no suficiente. Las condiciones económicas y sociales tienen un papel determinante en el proceso de formación. Desde esta perspectiva, las deficiencias y brechas en la educación aparecen como vulnerabilidades frente al delito y al crimen y, a su vez, la inseguridad en el entorno de la escuela afecta el desempeño y la permanencia de los estudiantes.

Dentro de las vulnerabilidades existentes, también es necesario considerar la débil inserción laboral de los jóvenes, ligada frecuentemente a su nivel educativo (Weller 2006): sin secundaria completa, se reduce la empleabilidad en el mercado formal (Kliksberg 2011). De acuerdo con la OIT, esta realidad se ve reflejada en las altas tasas de desempleo juvenil -entre 2.3 y 5.5 veces superior a la de los adultos-, además del trabajo precario y los bajos ingresos (OIT 2012). Entre los jóvenes del quintil más pobre, casi el 25% -especialmente mujeres- ni son económicamente activos ni estudian. Las consecuencias de la débil inserción laboral son múltiples: desde bajos ingresos presentes y futuros hasta la desintegración social (CEPAL 2011a).

Las ciudades y la comunidad

América Latina es la región más urbanizada del mundo, con casi el 80% de la población que habita en las ciudades, una proporción incluso mayor a la que presentan los países más desarrollados (ONU-Habitat 2012). Éste es un dato importante si tenemos en cuenta que es en las urbes en donde se concentra el delito. Como puede observarse en el cuadro 2.8, los países de la región tienen mayores tasas de victimización en las zonas urbanas que en las rurales.

Un estudio del Centro Internacional de Desarrollo e Investigación de Canadá (IDRC, por su siglas en inglés) sobre el nexo entre las ciudades, los procesos de urbanización y el crimen identifica diversos marcos analíticos (Muggah 2012, 6). Para esta investi-

Cuadro 2.9.

Tasas media de cambio de la población urbana y de los homicidios, países seleccionados, 2000-2010²⁹

País	Población Urbana	Homicidios
Argentina^a	1,21	-2,43
Bolivia^b	2,84	8,45
Brasil^c	1,61	-4,13
Chile^d	1,49	0,00
Colombia^e	2,12	-6,06
Costa Rica	2,92	7,5
El Salvador	1,38	6,37
Guatemala^f	4	3,57
Honduras^g	3,87	21,89
México	1,82	11,64
Nicaragua	1,93	5,96
Panamá	3,49	13,56
Paraguay^h	3,4	-5,73
Perú	1,84	8,00
República Dominicanaⁱ	2,93	0,00
Uruguay^j	0,29	1,40

Fuentes: Para la elaboración de la tasa media de cambio de la población urbana se utilizaron estadísticas del Banco Mundial. Para la de homicidios, los datos se tomaron de registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.

a. Tasa media de cambio anual de homicidios 2000-2009

b. Tasa media de cambio anual de homicidios 2005-2010

c. Tasa media de cambio anual de homicidios 2004-2010

d. Tasa media de cambio anual de homicidios 2005-2010

e. Tasa media de cambio anual de homicidios 2002-2010

f. Tasa media de cambio anual de homicidios 2001-2011

g. Tasa media de cambio anual de homicidios 2005-2010

h. Tasa media de cambio anual de homicidios 2005-2010

i. Tasa media de cambio anual de homicidios 2005-2010

j. Tasa media de cambio anual de homicidios 2005-2010

gación, se utilizan dos de ellos: primero, la teoría de la desorganización social, que señala que las desventajas económicas, la heterogeneidad entre los habitantes y la inestabilidad contribuyen al desorden de las comunidades y, por lo tanto, a la violencia. Segundo, la perspectiva del capital-cohesión social, la cual postula que la confianza interpersonal y las relaciones sociales son determinantes para entender la criminalidad.

Las características de los cambios en las urbes latinoamericanas, en especial el crecimiento urbano, pueden ayudar a explicar el deterioro de la seguridad. Merecen especial consideración los procesos activos de crecimiento urbano y su relación con el deterioro de la seguridad. Es posible identificar dos desafíos principales: el crecimiento desordenado de las ciudades intermedias y el ritmo acelerado de urbanización en algunos países especialmente en Centroamérica.

En los últimos 20 años, si bien la proporción de la población urbana que vivía en condiciones de tugurio³⁰ disminuyó en términos porcentuales —del 33% al 24%—, la cantidad absoluta de personas en estas condiciones aumentó de 106 a 111 millones en América Latina y el Caribe (ONU-Habitat 2012).

En términos generales, el crecimiento demográfico y la urbanización han perdido fuerza en la región (ONU-Habitat 2012). Los puntos de inflexión de la urbanización en América del Sur fueron en 1960, y en América Central, en 1965 (ONU-Habitat 2010-2011), con gran impulso de migraciones internas hacia las urbes. Por ejemplo, en 1950, había en la región 320 ciudades con al menos 20,000 habitantes; medio siglo después, la cifra se acercaba a las 2,000 ciudades (Rodríguez 2011). Así, la urbanización avanzó más rápido que la capacidad de respuesta de las instituciones y de las propias comunidades, lo que generó que amplias capas de la población quedaran fuera de la cobertura estatal y de las redes de protección social.

Aunque los niveles delictivos entre esas primeras generaciones de migrantes internos no fueron altos, a la postre creció el número de personas que incurrieron en delitos entre las segundas y terceras generaciones en comunidades relativamente marginadas. El crecimiento del delito en grandes urbes, como São Paulo, Río de Janeiro, Ciudad de México y Buenos Aires en los años 1980, da cuenta de estas nuevas generaciones de jóvenes que crecieron en periferias marginadas (Bergman 2009; Beato y Couto 2009). Diversos estudios han mostrado cómo estos barrios en desventaja, desordenados física y socialmente, así como con bajos ingresos, han tenido un mayor despliegue del delito (Geneva Declaration Secretariat 2011; Alda 2012; Escobar 2012).

Se ha identificado una fuerte correlación entre el crecimiento urbano y el delito. Como puede observarse en el cuadro 2.9, la

mayoría de los países que tuvieron un crecimiento de la población urbana superior al 2% anual—el crecimiento demográfico natural—, también tuvieron incrementos en las tasas de homicidio—con la excepción de Colombia y Paraguay—.

El problema no parece ser el tamaño de la ciudad, sino la capacidad institucional para incorporar a los sectores que se encuentran en los barrios, colonias y villas en condiciones de marginalidad. En un estudio realizado en 50 ciudades en el mundo, el Banco Mundial encontró que no hay pruebas que permitan vincular el tamaño de las ciudades y la violencia, pero sí hay una fuerte relación entre la tendencia de urbanización y las tasas de homicidio. El ritmo de urbanización de las ciudades es un factor clave para tener en cuenta en la vulnerabilidad latinoamericana con respecto a la violencia (Banco Mundial 2011a).

Facilitadores del delito y la violencia

Los facilitadores son factores que inciden en el delito y la violencia, sin ser sus causas estructurales. La presencia de armas de fuego, el tráfico de drogas y el consumo de alcohol actúan como impulsores de la inseguridad.

Armas de fuego

Hay un debate abierto sobre la relación entre las tasas de criminalidad, los niveles de violencia y la posesión de armas de fuego. La discusión ha girado en torno a dos perspectivas: las armas como instrumento de disuasión, y las armas como facilitador de la violencia y crimen (UNODC 2006). De acuerdo con esta segunda perspectiva, el fácil acceso a armas de fuego puede transformar conflictos y actos delictivos en episodios letales.

De acuerdo con LAPOP-PNUD 2012, entre un tercio y la mitad de todos los robos en América Latina fueron perpetrados con armas de fuego. En cuanto a homicidios, las cifras son aún más dramáticas. En los países donde se cuenta con estadísticas para varios años, como Argentina, Honduras y México, puede verse que la proporción de homicidios con armas de fuego ha ido en aumento.

En América Latina, se estima que el mercado de armas ha crecido significativamente en la región, si se toma en cuenta la escalada en el número de fábricas en América Latina, especialmente en Brasil. En la base del aumento de armas en la región están las secuelas de las guerras civiles en Centroamérica, los movimientos armados en Colombia y Perú, el desvío de armamento de uso privativo de las Fuerzas Armadas por parte de funcionarios cor-

Cuadro 2.10.

Indicadores de armas de fuego y delito, América Latina, 2000-2010
porcentajes y totales

Países	Porcentaje de homicidios por armas de fuego UNODC	Porcentaje de homicidios por armas de fuego OEA ^a		Total de homicidio por arma de fuego ^b	Total de armas legales ^c	Porcentaje de víctimas de robo con arma ^d
		Inicio del periodo	Fin del periodo			
Argentina	52,0 (2008)	52 (2004)	54	1113	1.240.000 (2010)	28,7
Bolivia	ND	ND	ND	ND	ND	16,9
Brasil	70,8 (2008)	68 (2000)	88	37.003	3.155.691 (2003)	39,8
Chile	37,3 (2005)	ND	ND	ND	695.968 (2005)	8,1
Colombia	81,1 (2010)	77 (2004)	78	14.063	ND	41,3
Costa Rica	57,3 (2006)	52 (2001)	58	201	148.000 (2006)	30,7
Ecuador	68,7 (2008)	62 (2004)	91	1.752	117.000 (2006)	33,3
El Salvador	76,9 (2008)	81 (2000)	68	2.957	149.719 (2006)	29,3
Guatemala	84,0 (2010)	73 (2000)	84	5.403	235.514 (2006)	40,7
Honduras	83,4 (2010)	76 (2005)	83	4.063	151.003 (2006)	50,4
México	54,9 (2010)	26 (2000)	53	8.627	2.824.231 (2006)	24,9
Nicaragua	42,1 (2009)	56 (2007)	42	338	90.113 (2006)	31,8
Panamá	75,0 (2010)	59 (2005)	75	667	65.436 (2006)	34,7
Paraguay	56,1 (2009)	66 (2000)	62	467	361.093 (2004)	27,1
Perú	50,8 (2009)	ND	ND	ND	270.041 (2005)	17,0
Rep. Dominicana	65,5 (2010)	49 (2000)	62	1.678	178.193 (2005)	31,8
Uruguay	46,5 (2004)	39 (2000)	79	107	450.000 (2010)	10,1
Venezuela	79,5 (2009)	ND	ND	ND	ND	50,0

Fuente: Elaboración propia con base en OEA-Alertamérica (2012, 26 y 28) y LAPOP-PNUD (2012).

Nota: La notación ND se refiere a dato no disponible.

a. Para último año disponible. En todos los casos refiere a 2010, menos Costa Rica (2006), Argentina y Ecuador (2008), El Salvador y Uruguay (2009).

b. Mismos años

c. Armas civiles legalmente registradas. Dato más reciente. Fuente: UNODC y PNUD para Guatemala.

d. Se refiere al porcentaje de gente que reporta haber sido víctima de un robo con arma sobre el total de personas que dice haber sido víctima de algún delito en los últimos 12 meses. La respuesta corresponde a la pregunta: "Pensando en el último acto delictivo del cual usted fue víctima, de la lista que le voy a leer, ¿qué tipo de acto delictivo sufrió?"

Cuadro 2.11.

Porcentaje de internos que afirmaron haber usado un arma en la comisión de su delito, países seleccionados, 2013

	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil	Chile
Que llevaba armas a la hora de cometer el delito	59,9	33,3	26,0	25,1	36,2	36,6
Que dijo haber usado el arma (de los que llevaban)	37,0	18,7	20,4	18,0	26,0	22,4
Se la dio un amigo o un policía^a	37,9	57,6	47,4	56,1	41,8	40,3
Que tuvieron un arma antes de los 18 años	65,4	49,3	41,7	57,9	63,5	67,5

Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013).

a. Respuesta de aquellos que en los seis meses anteriores a la detención habían comprado un arma de fuego.

ruptos en varios países y, finalmente, el tráfico que se produce a partir de la fácil venta de armas en Estados Unidos (Szabó et al. 2013).

Ante este escenario, se han generado diversas iniciativas para restringir el porte de armas en el espacio público. Destaca el caso del programa adoptado en El Salvador con apoyo del PNUD, que buscó fortalecer el registro y control de armas de fuego en manos de la población, reducir la demanda a través de campañas de comunicación, y restringir la portación de armas de fuego, en particular en municipios con mayores niveles de violencia (Policía Nacional Civil).

La violencia letal producida por las armas de fuego en la región supera ampliamente el promedio mundial de 43% del total de homicidios. Según el Informe sobre Seguridad Ciudadana 2012 de la Organización de Estados Americanos (OEA), en América Central el 78% de los homicidios se cometen con arma de fuego, y en América del Sur, el 83%. Siguiendo la tendencia mundial, los países con altas tasas de homicidios son aquellos que tienen altos porcentajes de posesión de armas de fuego. Como puede observarse en el cuadro 2.10, Guatemala, Honduras, Colombia y Venezuela tienen porcentajes mayores al 75% (OEA Alertamérica 2012). Según el estudio sobre el homicidio realizado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) en 2011, la probabilidad de ser asesinado por un arma de fuego en América Latina es seis veces mayor que por arma blanca (UNODC 2011).

Las primeras tres columnas del cuadro 2.10 muestran que el porcentaje de homicidios perpetrados con armas es muy alto. Sin duda, el crecimiento de las tasas de homicidio desde los años 1980 y 1990 coincide con el crecimiento de la circulación de armas. En Latinoamérica, al menos 80,000 homicidios cada año son ocasionados por armas de fuego. En 2011, la información

disponible de ocho países³¹ de la región llega a un agregado de 72,992 homicidios ocasionados por armas. El uso extendido de las armas obedece también a su disponibilidad. La cuarta columna del cuadro 2.10 presenta datos de armas legalmente registradas; no obstante, se estima que el número de armas no registradas excede al número de las registradas.

Las encuestas de internos también dan testimonio de cómo las armas son un factor que potencia el delito. Un importante número de los entrevistados dicen haber ido con un arma a cometer el delito, especialmente robos (véase cuadro 2.11). De ellos, menos de la mitad disparó, y el resto la utilizó como instrumento de disuasión. En casi todos los casos, los reclusos afirmaron que habían tenido accesos a un arma antes de los 18 años, y muchos dijeron que las habían recibido de la policía misma.

Drogas

El efecto de las drogas en la seguridad ciudadana impacta en tres direcciones: primero, la violencia y el crimen relacionados directamente con el consumo; segundo, aquella asociada al cultivo, la producción y la venta de droga (Goldstein 1985; MacCoun et.al. 2003), y finalmente, la violencia vinculada a los efectos no esperados de las medidas represivas del Estado.

Por su naturaleza ilícita, la producción y el tráfico de drogas dinamizan la violencia y el crimen en la región, pues proveen recursos a las organizaciones criminales, profundizan la impunidad y la corrupción, distorsionan la economía a través del lavado de activos y generan impactos específicos para el desarrollo humano (Comisión Global sobre Política de Drogas 2011; Transform Drug Policy Foundation 2012; OEA 2013). Los recursos de este negocio ilegal no sólo producen grandes rentas para quienes lo controlan, sino también incentivan el reclutamiento de jóvenes,

generalmente provenientes de zonas marginadas y con escasa inserción laboral, que están dispuestos a sumarse a las organizaciones con la expectativa de percibir mayores ingresos (Villalobos 2010; Garzón 2012; Banco Mundial 2011b).

No obstante, el impacto del tráfico y la producción en la violencia está mediada por múltiples variables de contexto. Entre éstas se encuentran la rivalidad entre organizaciones criminales (Briscoe 2013; Coscia y Ríos 2012; Snyder y Durán-Martínez 2009), la relación de los grupos delictivos y las comunidades, así como la presencia de la autoridad y sus posibles nexos con las organizaciones criminales. Por ejemplo, en países como Bolivia y Perú, con fenómenos de producción de drogas de uso ilícito, no se han alcanzado niveles críticos de violencia letal (Muggah y McDermott 2013). Incluso en algunos países que tienen altas tasas de homicidio asociadas con la delincuencia organizada, hay zonas donde no se registra un número elevado de delitos letales (Ríos 2013).

En el caso de Centroamérica, se encuentra una correlación entre las zonas claves para el tráfico y las altas tasas de homicidio, especialmente en Guatemala y Honduras (UNODC 2013, 48). En Colombia, algunas estimaciones indican que las actividades de producción de drogas cobran entre 4,600 y 7,000 vidas cada año, lo que equivaldría en su estimación más alta al 40% de los 17,700 homicidios que se registraron en 2010 (Mejía y Restrepo 2010). En México, el gobierno federal estimó que entre diciembre de 2006 y enero de 2012 murieron alrededor de 60,000 personas, como resultado de ejecuciones, enfrentamientos entre bandas rivales y agresiones a la autoridad por parte de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico (OEA 2013).

Además, los impactos no esperados de las estrategias represivas por parte de los Estados han tenido efectos negativos en la seguridad y en el desarrollo de las comunidades (Comisión Global de Políticas de Drogas 2011; Transform Drug Policy Foundation 2012; Felbab-Brown 2012; Guerrero 2011). En particular, la ofensiva por parte del Estado puede generar una reacción beligerante de las organizaciones criminales, y provocar su fraccionamiento y dispersión geográfica (Coscia y Ríos 2012; Guerrero 2012; Felbab-Brown 2013).

El abuso en el consumo de drogas, es un asunto de salud pública. Las personas con problemas de dependencia a estas sustancias no deben ser criminalizadas. Por el contrario, deben ser atendidas adecuadamente a través de políticas públicas integrales, que incluyan medidas de tratamiento, reducción de daños e integración social (Organización Panamericana de la Salud OPS 2010; Comisión Global de Políticas de Drogas 2011; OEA 2013).

Los datos muestran que la violencia y el crimen vinculados directamente con el consumo de drogas son marginales (OEA 2013).

Como destaca el informe de la OEA (2013), el consumo tiende a ser alto entre quienes han cometido delitos, pero no puede afirmarse que la comisión de delitos sea alta entre quienes consumen drogas. Por ejemplo, a pesar de que entre la población carcelaria los niveles de consumo son más altos que entre la población en general (CICAD 2010), éstos pueden estar mediados por otros factores, como la marginación y la exclusión (Bennett et al. 2008).

Algunos estudios señalan que las drogas más duras tienen correlaciones más fuertes con la ocurrencia de delitos. Un reciente metaanálisis,³² que incluye más de treinta estudios a nivel mundial, concluye que la probabilidad de cometer un delito es entre 2.8 y 3.8 veces mayor entre quienes han usado drogas; las probabilidades de reincidencia son 6 veces mayores en el caso del crack, 3 en el caso de la heroína y 2.5 veces en el caso de la cocaína (Stevens et al. 2005). Además, la correlación entre la ocurrencia de delitos y las drogas está asociada a momentos de adicción intensa, mientras que disminuye en los periodos de menor dependencia (Chaiken y Chaiken 1990). No obstante, este tipo de análisis no toma en cuenta los siguientes elementos: el entorno de riesgo que caracteriza este tipo de mercados ilegales, las vulnerabilidades propias de esta población, y la falta de mecanismos de protección y asistencia a personas que consumen drogas por parte del Estado.

Alcohol

El abuso en el consumo de alcohol está asociado con conductas de alto riesgo, entre ellas, el recurso a la violencia. Las encuestas en las cárceles evidencian la asociación entre el consumo de alcohol y la comisión de delitos. El cuadro 2.12 muestra que el alcohol representa más del 60% de las drogas consumidas antes de la comisión de un delito, muy por encima de otras sustancias psicoactivas legales e ilegales.

Además, el alcohol es un factor asociado a la violencia de género. Encuestas realizadas en 12 países de la región muestran que las mujeres víctimas de violencia por parte de su pareja perciben que estas agresiones se relacionaron con consumo de alcohol —de 29% en Guatemala a 53% en Ecuador— (Bott et al. 2012, 51-53). Esta asociación entre abuso de alcohol y violencia, sobre todo en el hogar, se ha encontrado en diferentes países como Rusia, Islandia y Reino Unido, donde más de la mitad de la violencia, violaciones y homicidios entre las parejas se relacionaron con consumo de alcohol (OMS 2006).

Cuadro 2.12.

Porcentaje de internos que afirman haber tomado alcohol o consumido otras drogas al menos 6 horas antes de cometer el delito, países seleccionados, 2013

	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil	Chile
Afirman haber consumido drogas antes de delinquir	30,8	36,0	30,2	15,2	38,3	48,8
Tipo de droga consumida						
Alcohol	62,9	77,3	88,7	79,5	59,4	55,6
Cocaína o "crack"	33,3	18,5	15,7	1,7	50,0	41,5
Marihuana	32,7	13,4	10,5	15,3	22,6	35,4
Pastillas	30,8	8,1	0,8	0,6	0,7	9,5
Inhalantes	0,6	12,1	0,6	2,3	0,3	2,0
Otras drogas	0,6	1,7	0,3	1,7	0,7	1,5

Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013).

En resumen, la ingesta de alcohol se asocia a diversos tipos de violencia, sobre todo el delito común y la violencia de género. Sin ser una causal estructural, la contención en el abuso del alcohol puede ser una acción proactiva para reducir la violencia efectiva.

Vulnerabilidades institucionales

Según la teoría criminológica de la disuasión, una persona tiene menos incentivos para cometer un delito si sabe que las probabilidades de ser sancionada son altas (Paternoster 1989). Además, los ciudadanos tendrán más incentivos para respetar las leyes establecidas si consideran que su aplicación es justa, proporcional al delito y respetuosa de los derechos humanos y del Estado de Derecho.

En este apartado se ofrece un breve panorama de los déficits del Estado para proveer seguridad ciudadana, y se señalan tres debilidades compartidas en la región: corrupción, impunidad y falta de proporcionalidad en el castigo. El análisis de estas vulnerabilidades se retomará detalladamente en el capítulo 4 (tanto la corrupción como los abusos de autoridad) y en el capítulo 6 (que muestra cómo las fallas institucionales de los Estados impide que se garantice plenamente la seguridad ciudadana).

Corrupción

Los datos de la encuesta de LAPOP-PNUD (2013), que se examinan en el cuadro 2.13, señalan el porcentaje de ciudadanos a

los que un policía o funcionario público les pidió un soborno, así como la percepción de los ciudadanos sobre la legitimidad o la justificación del uso del soborno.

Con distinta intensidad, en todos los países hubo ciudadanos que respondieron afirmativamente a las preguntas del cuadro 2.13. En todos los casos, respondieron que han sido víctimas de prácticas de corrupción más frecuentemente por parte de la policía y en menor proporción por un empleado público. Dado que la policía es la institución del Estado que sostiene la relación más directa y frecuente con la ciudadanía en materia de seguridad, es evidente que esta práctica tiene consecuencias negativas en la confianza ciudadana.

Los resultados de la encuesta LAPOP y los registros administrativos recopilados por el PNUD reflejan una asociación paralela entre países con tasas relativamente bajas de delitos y bajas tasas de corrupción —Chile, Uruguay, Costa Rica y Panamá—. En cambio, en los países con alta violencia y delito, los sobornos son relativamente altos —México, Guatemala, Honduras, Venezuela y Colombia—. Por supuesto hay excepciones, como El Salvador, con mucha violencia y baja corrupción.

A la pregunta de si se justifica pagar un soborno, más de un 20% de los encuestados responde que "sí" en Colombia y México, países que comparten niveles altos de homicidios. En otros países con niveles de violencia más graves —como El Salvador o Guatemala—, dicho porcentaje no llega al 10% (véase cuadro 2.13).

Cuadro 2.13.

Petición de soborno en el último año y su justificación, América Latina, 2012
porcentaje que respondió afirmativamente

País	Petición por parte de funcionario público		Como están las cosas, ¿se justifica pagar un soborno? ^c
	Policía ^a	Empleado público ^b	
Argentina	9,5	5,2	8,6
Bolivia	20,0	10,5	15,3
Brasil	4,3	2,3	9,1
Chile	1,9	1,6	7,1
Colombia	9,5	5,2	21,1
Costa Rica	4,9	3,4	12,6
Ecuador	15,3	9,3	19,5
El Salvador	5,6	2,3	9,4
Guatemala	18,0	4,5	4,8
Honduras	15,9	7,0	11,7
México	20,5	9,8	21,8
Nicaragua	5,4	1,5	13,0
Panamá	3,5	1,7	8,2
Paraguay	13,6	7,4	14,4
Perú	16,4	7,8	13,7
República Dominicana	14,6	6,6	17,2
Uruguay	3,6	2,2	8,3
Venezuela	7,8	3,6	8,4

Fuente: LAPOP-PNUD (2012).

Nota: Los porcentajes presentados en la columna indicada por el pie de tabla son en respuesta a las siguientes preguntas de la encuesta:

a. "¿Algún agente de policía le pidió una mordida (o soborno) en los últimos 12 meses?"

b. "En los últimos 12 meses, ¿algún empleado público le ha solicitado una mordida (o soborno)?"

c. "¿Cree que, como están las cosas, a veces se justifica pagar una mordida (o soborno)?"

Impunidad

Cuando un porcentaje alto de delitos y actos violentos contra la ciudadanía no son investigados, procesados y, en su caso, castigados, se crea una sensación de vulnerabilidad. Aunque en ningún país del mundo se resuelven todos los crímenes ni se castiga a todos los delincuentes, hay un umbral mínimo para que en la ciudadanía no se cree una desconfianza generalizada, el temor o incluso el rechazo hacia la ley.

En general, cuanto más grave es el delito, mayor debería ser la probabilidad de ser castigado. En los países de la OCDE, la tasa de punición en homicidio supera el 65%. Sin embargo, en Latinoamérica hay un déficit importante en la materia. De acuerdo con algunos estudios, hasta 2007, en México sólo uno de cada siete homicidios era castigado (Zepeda 2013). En Brasil, se esclarece menos de uno de cada cuatro homicidios (Beato 2012).

Otro método indirecto para conocer los niveles de impunidad en un país es la cifra oculta de delitos. La cifra oculta es la tasa de no denuncia que se refleja en las encuestas de victimización. Aunque pocos países la reportan, el Observatorio de la OEA aprecia que en algunos países la denuncia es muy baja: por ejemplo, en México y en Costa Rica, menos de uno de cada cuatro delitos se denuncian (véase cuadro 2.14).

Cuadro 2.14.

Tasa de denuncia³³ a la policía (todos los delitos), países seleccionados, varios años

País	Tasa de denuncia a la policía	Año de medición
Brasil	33	2002
Chile	35,7	2010
Costa Rica	23,1	2010
El Salvador	9,8	2009
México	22	2009

Fuente: OEA-Alertamérica, Observatorio de Seguridad Ciudadana.

Falta de proporcionalidad en el castigo

Todo castigo debe ser proporcional a la gravedad del delito. Por lo general, los códigos penales contemplan esta regla. Sin embargo, en la práctica, la proporcionalidad en la sanción deja mucho que desear. Las cárceles de la región están sobrepobladas, debido a un problema de desproporcionalidad de las penas relativas a delitos menores. Un problema fundamental es que los policías, los fiscales y los jueces tienden a concentrarse en la detención y en la sanción de personas que son fáciles de detener, en vez de hacerlo con criminales organizados que requieren mayor labor de inteligencia y coordinación interinstitucional (Azaola y Bergman 2002). En este sentido, la proporcionalidad del castigo se desvanece.

Recomendaciones

1. Atender de manera integral los múltiples factores socioeconómicos asociados al delito y a la violencia en América Latina.

La mitigación de los factores subyacentes al delito y a la violencia requiere políticas, programas y proyectos que atiendan sus vulnerabilidades. Lo anterior exige respuestas multisectoriales y un esfuerzo coordinado de las instituciones del Estado, integrando a los ministerios de seguridad, economía, desarrollo social y salud pública, entre otros.

Los programas de gobierno que promueven un desarrollo más equitativo y que estimulan la movilidad social son una de las piezas claves para responder al desafío de la inseguridad, especialmente en un contexto de notables disparidades entre países y de género. La mayor cobertura de los servicios del Estado, así como el compromiso social del sector empresarial, favorecen y dinamizan un crecimiento más igualitario.

En la práctica, los gobiernos deberían utilizar programas específicos dirigidos hacia los factores de riesgo que se acumulan en algunas localidades y que afectan a las personas y a sus comunidades. De igual manera, se requieren políticas de cobertura universal para aumentar el acceso y la calidad de la educación, incrementar las oportunidades laborales, y mejorar sustantivamente las condiciones de vida de las personas más pobres.

2. Contener y mitigar los facilitadores del delito: armas, drogas y alcohol.

Es urgente controlar el flujo de armas y municiones, así como regular y fiscalizar su tenencia y uso por parte de civiles. De forma complementaria, resultan útiles las campañas dirigidas

a desestimular el uso y la tenencia de armas en manos de ciudadanos. En el plano internacional, la cooperación entre Estados es central, especialmente la corresponsabilidad de los países productores de armas.

El consumo de alcohol y de otras drogas, tanto lícitas como ilícitas, requiere un abordaje social y de salud pública. En el caso del alcohol, la restricción en los horarios y las zonas de consumo puede tener efectos positivos en la ocurrencia de actos violentos, especialmente cuando estas medidas van acompañadas por campañas de prevención, reducción de riesgos y daños de consumidores, y una mayor presencia policial. Se requiere una atención especial hacia la relación entre el alcohol y la violencia doméstica, a partir de mecanismos de alerta temprana y denuncia que prevengan su ocurrencia.

Respecto a las drogas ilícitas, es necesario diferenciar entre los distintos tipos de sustancias y sus efectos. La prevención del consumo, así como su atención y rehabilitación, deben basarse en evidencias científicas y en el respeto a los derechos humanos. Debe tomarse en cuenta que el consumo en sí no es un problema de seguridad, sino de salud pública.

En cuanto a la dimensión criminal de las drogas, vinculada estrechamente con su prohibición y la competencia por su mercado, es recomendable que las respuestas institucionales se orienten a la reducción de la violencia asociada con las actividades de las organizaciones criminales y que le ofrezcan protección a los ciudadanos. En este marco, es necesario tomar en consideración el criterio de no reproducción de la violencia y el respeto de los derechos humanos dentro de las acciones que lleven a cabo las autoridades.

3. Atender los factores de riesgo que afectan a las y los jóvenes, y generarles entornos de oportunidades y protección.

Los programas de prevención dirigidos a poblaciones jóvenes en situación de vulnerabilidad deben fomentar la ampliación de sus capacidades y oportunidades para alcanzar sus metas a través de medios lícitos. Este tipo de medidas pueden tener, además, efectos positivos en el fortalecimiento de lazos comunitarios y crear factores de protección frente a la participación de niños y jóvenes en actos delictivos o su reclutamiento por parte de la delincuencia organizada.

Debe ampliarse la cobertura de los estudios secundarios. Para ello, resultan prometedores los programas de apoyo a las familias, en particular, de escasos recursos y monoparentales. La for-

mación de alianzas estratégicas entre el sector público y privado es central para generar incentivos que eviten la deserción escolar y promuevan oportunidades laborales reales para los jóvenes.

En paralelo, se requiere mejorar la calidad educativa y complementar la formación técnica con programas de formación ciudadana, acordes con las particularidades de cada entorno social. Éstos deben poner especial atención a la prevención de la violencia escolar e intrafamiliar.

El desarrollo de un entorno seguro para la formación de las y los jóvenes requiere de la construcción de un contexto de protección y cuidado, con el fortalecimiento de los vínculos familiares, la participación activa de la comunidad y las organizaciones civiles. Un elemento clave en estos programas es la participación de los jóvenes durante el proceso de formulación, puesta en marcha y evaluación.

4. Fortalecer el tejido social, como espacio de protección y movilidad social.

Es necesario instrumentar políticas públicas para fortalecer los espacios de interacción y las redes de protección social, como elementos claves en la prevención del crimen. Se requiere una política social y educativa que responda a las vulnerabilidades que las familias monoparentales y los hogares encabezados por mujeres pueden enfrentar en términos de la formación y crianza de los hijos. Los programas de guarderías públicas, la ampliación de la jornada escolar y los programas educacionales y sociales “después de la escuela”, por ejemplo, se vuelven necesarios en el caso de hogares monoparentales que no cuentan con una familia extendida que facilite la supervisión de los hijos.

Además, es urgente mejorar la educación sexual y reproductiva en la población adolescente —especialmente de los sectores marginados—, con el fin de reducir las tasas de fecundidad a edades tempranas. Lo anterior puede lograrse garantizando el acceso a información oportuna sobre los derechos sexuales y reproductivos de los jóvenes.

Es fundamental fortalecer las redes de protección en las comunidades de alta migración, especialmente en los casos en que el núcleo familiar se ve afectado por la ausencia física de la madre o el padre. El trabajo coordinado de las asociaciones civiles que trabajan con migrantes y las redes de protección social del Estado puede ayudar a disminuir la situación de vulnerabilidad de esta población.

En cuanto a las ciudades, es importante aumentar la inversión pública y privada en los barrios de menores ingresos, con una expansión de la oferta de los servicios básicos, la presencia institucional y su integración al desarrollo de la ciudad. Una mejor comunicación y accesibilidad, un mayor esfuerzo en la cobertura de los servicios básicos, así como la construcción de espacios culturales y de recreación aumentan la calidad de vida de estas comunidades y contribuyen a disminuir su condición de marginalidad.

También es necesario desarrollar políticas sociales y urbanas locales para recuperar espacios públicos en la ciudad y crear áreas comunes que faciliten la convivencia social. La planeación urbana incluyente constituye una herramienta que puede contribuir a disminuir las disparidades y evitar con ello la fragmentación del tejido social, así como prevenir la violencia y el delito.

5. Combatir la corrupción y disminuir la impunidad.

Es preciso establecer medidas de control, vigilancia ciudadana y rendición de cuentas efectivas que permitan restablecer la legitimidad de las instituciones estatales. Se requieren mecanismos preventivos, de control y de investigación que actúen de forma efectiva frente a la corrupción y el abuso de poder. Es necesario establecer procedimientos de supervisión interna, contraloría ciudadana, mecanismos efectivos de denuncia y administración de penas frente a los actos de corrupción y las violaciones a los derechos humanos.

Ante la falta de proporcionalidad en el castigo, es necesario revisar los marcos penales para equilibrar la gravedad de los delitos con las penas asociadas a los mismos. En este marco, debe dejarse de lado el uso de la mano dura, y darle prioridad a la aplicación de medidas y penas alternativas, así como a la reinserción social.



CAPÍTULO 3

EL MAPA DE LA INSEGURIDAD

América Latina es la única región del mundo donde los homicidios se incrementaron entre 2000 y 2010 lo que representa más de un millón de personas víctimas de la violencia letal (UNODC 2012). Aunque esta tendencia al alza se ha estabilizado e incluso revertido en algunos países los niveles de violencia letal en la región continúan siendo altos en 11 de los 18 países analizados, la tasa es mayor a los 10 homicidios por cada 100,000 habitantes nivel considerado como de epidemia para la OMS. En todos los países de la región, incluso en los que las tasas de homicidio son relativamente bajas, el miedo a ser víctima de la violencia y el delito, incluyendo robos, se ha convertido en un sentimiento cotidiano (LAPOP-PNUD 2012).

El capítulo analiza los datos disponibles sobre la dimensión objetiva y subjetiva de la seguridad ciudadana. Con este fin, se utilizan registros administrativos de homicidio y robo, encuestas de victimización y percepción, y encuestas realizadas en cárceles.

Cinco mensajes centrales se presentan en este capítulo:

- Si bien la tasa de homicidios se ha estabilizado o incluso disminuido en algunos países de la región, revirtiendo tendencias de las últimas dos décadas, los niveles de violencia letal siguen siendo preocupantes.
- Las estadísticas disponibles indican que el robo es el delito que afecta de manera más frecuente a los latinoamericanos y que existe un marcado crecimiento en el número de robos que se cometen con violencia.
- A pesar de las diferencias en la intensidad de la inseguridad objetiva entre países, América Latina tiene un desafío compartido en cuanto a percepción de la violencia: toda la región padece altos índices de temor.
- El homicidio se concentra de forma alarmante entre la población joven, en particular en los varones.
- Es preciso fortalecer los esfuerzos dirigidos a mejorar la recopilación y la sistematización de datos confiables, homogéneos y verificables.

El capítulo se desarrolla en cuatro secciones: marco analítico y metodología, mapa del homicidio, mapa de robos y percepción de inseguridad. Finalmente, se concluye con un apartado de recomendaciones.

Marco analítico y metodología

Este informe sistematiza la información de mejor calidad disponible para los 18 países analizados,³⁴ de los últimos 10 a 20 años. Para analizar la evolución de los delitos y los niveles de violencia en la región, es preciso distinguir entre dos variables analíticas: la tendencia y la intensidad. La tendencia se refiere a la trayectoria, al alza o a la baja, que se observa a lo largo del tiempo. La intensidad se refiere a los niveles de violencia y delito que se presentan en un momento dado.

El uso de estas categorías analíticas contribuye a comprender la dimensión de la inseguridad, así como sus patrones de comportamiento. Especialmente, permite explicar por qué, incluso en países con tasas relativamente bajas de delito, la sensación de inseguridad y temor han aumentado. Los datos a través del tiempo muestran que la inseguridad, tanto objetiva como subjetiva, creció en la región. Es decir, que desde una perspectiva histórica, la tendencia es al alza. Incluso en países con baja intensidad del delito, como es el caso de Chile o Uruguay, debido a una tendencia de crecimiento abrupto en el robo y otros delitos desde comienzos del siglo XXI, la inseguridad se ha convertido en el tema de mayor preocupación ciudadana (Dammert y Luencke 2007; Núñez, Tocornal y Henríquez 2012).

Los datos que se utilizan en este capítulo provienen de tres fuentes principales: (a) los registros administrativos por país de parte de las autoridades competentes (las policías, la justicia penal y los centros de estadística), (b) encuestas de victimización y percepción, principalmente la base de encuestas que LAPOP ha realizado desde 2000 en todos los países de la región, así como una batería de preguntas especiales para este informe realizada en conjunto entre LAPOP y el PNUD en 2012 (LAPOP-PNUD 2012) y (c) encuestas inéditas a reclusos en cinco países de la región —Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, y Perú—, impulsadas por el PNUD, además de la que realizó en México el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

Cabe destacar que el PNUD recolectó información oficial de los gobiernos para los registros administrativos, sobre 12 categorías delictivas, a través de las Oficinas de País (véase anexo estadístico - metodológico)³⁵. Estas categorías son homicidios, femi-

Cuadro 3.1.

Ventajas y desventajas de los registros administrativos y de las encuestas de victimización

Registros administrativos	
Ventajas	Desventajas
• Se requiere menor tiempo y recursos para recopilar la información. • Cubre amplios periodos de tiempo. • El catálogo de variables suele ser amplio (delitos, víctimas, contexto). • Los datos se agrupan en distintos niveles de análisis (nacional, provincial, municipal, urbano).	• La ausencia de publicación de las estadísticas oficiales en ciertos países. • El uso político de los datos. • La cifra oculta (tasa de no denuncia) suele ser muy alta. • Tiempos extensos de procesamiento y muchos actores involucrados (funcionarios con distintos criterios para recopilar y clasificar la información). • La calidad de la información está determinada considerablemente por la confianza en la institución encargada de recibir las denuncias.
Encuestas de victimización	
Ventajas	Desventajas
• Son aplicables a toda la población mayor de edad, aún para aquellos que no denuncian. • Permiten recuperar información sobre eventos pasados. Rapidez para obtener resultados. • Captan información que no se obtiene de los registros oficiales (percepciones, condiciones en las que ocurren los eventos). • Ayudan a capturar la cifra oculta.	• Posibles sesgos en el diseño metodológico (muestreo, orden de las preguntas, trabajo en campo, codificación y captura). • Falta de respuestas, subreporte o sobrerreporte. • Resultados menos precisos (las encuestas, por naturaleza, tienen márgenes de error), especialmente en delitos de baja frecuencia. • Costos elevados.

cidios, robos, robos de automóviles, hurtos, lesiones, violaciones, extorsiones, secuestro, violencia intrafamiliar, accidentes de tránsito y trata de personas. El análisis del capítulo se centra en aquellos delitos sobre los cuales existe información más consistente —robo y homicidio—. Para conocer y analizar de manera óptima los mapas de inseguridad en la región, es indispensable que los países continúen los esfuerzos por mejorar la gestión de información.

El cuadro 3.1 muestra algunas de las ventajas y desventajas que tiene el uso de los registros administrativos y de las encuestas de victimización como fuentes de información.

Al comparar la violencia y el delito capturados desde los registros administrativos con la victimización que reportan ejercicios como LAPOP-PNUD 2012 podrá visibilizarse, en cierta medida,

la “cifra oculta”, es decir, los delitos que no se denuncian y que crean una brecha entre los registros administrativos y la violencia de la que es víctima el ciudadano. “En todas partes del mundo”, señala el PNUD, “la tasa de criminalidad registrada es apenas una fracción de la tasa real de delincuencia; la diferencia entre una u otra tasa se conoce como criminalidad oscura o cifra oculta de la criminalidad” (PNUD 2009, 63).

Cualquier comparación entre datos de distintos países debe tomar en cuenta que probablemente aquéllos con mejores sistemas estadísticos documentan cifras más altas de delitos, aunque eso no signifique que, efectivamente, padezcan más inseguridad. En muchas ocasiones, un mayor índice de delito puede desprenderse de una mejor capacidad de registro de datos, y no necesariamente de más delitos; o bien, de una mayor confianza en las instituciones y, por lo tanto, una mayor tasa de denuncia.

Por otra parte, las definiciones de robo varían entre países. En algunos, el atraco y el hurto están en una misma categoría estadística, y en otros, no. Por lo tanto, con estos datos no es recomendable comparar hurtos y robos entre países. Incluso el homicidio, en algunos casos, no se presta a comparaciones, ya que ciertos países reportan el homicidio doloso (intencional) y otros incluyen en sus informes el homicidio culposo (impericia o negligencia).

Para subsanar las deficiencias de información, así como los problemas para hacer comparaciones entre países (comparaciones transversales), este capítulo compara cada país consigo mismo a lo largo de varios años (mediciones longitudinales). Las mediciones longitudinales ofrecen un mayor grado de confianza por las siguientes razones:

- La recolección de estadísticas en cada país se realiza, generalmente, con un mismo método a través de los años. En caso de un error, éste es, por lo general, “sistemático”. Esto implica que, aunque exista un error en la medición, éste no se reproduce en el cálculo de la tendencia delictiva³⁶.
- Cada país tiene sus propias definiciones de los distintos delitos y su propio sistema de recolección de datos, por lo que

una comparación entre países no siempre refleja un contraste genuino del mismo tipo de delito. Este problema se mitiga cuando se compara la tendencia del delito específico en cada país.

- La mayoría de los delitos cometidos no se denuncia a las autoridades. Paradójicamente, en lugares donde la autoridad es competente, puede haber más denuncias que en lugares donde la autoridad es menos eficiente (y así aparentar una mayor tasa delictiva). Una autoridad eficiente produce mayor confianza en la población para denunciar.

El mayor reto que presenta la estadística delictiva es la confiabilidad de los datos, pues en muchos países no existe un control de calidad de la información. Entre los problemas frecuentes destacan: las oficinas centrales de estadísticas delictivas no auditan periódicamente la información que reciben; las distintas unidades administrativas tienen diferentes estándares en cada provincia y municipio para clasificar la información; hay mucha opacidad en el manejo de la información, y existen fuertes incentivos políticos para manipular datos sensibles. Estos problemas explican que, en buena parte de los países, se encuentren brechas de información o que existan datos que registran crecimientos y caídas abruptas de un año al otro, situación que

Recuadro 3.1. Avances en la gestión de información

La gestión de información ha logrado avances importantes en los países de la región. A nivel nacional, se han establecido observatorios especializados y desarrollado instituciones con un alto nivel técnico. También se ha incorporado el uso de nuevas redes de información y tecnologías móviles de comunicación.

A nivel regional, existen iniciativas importantes como el Observatorio de Seguridad Alertamérica de la OEA, el Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Seguridad SES del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-CISALVA y las iniciativas de observatorios nacionales y locales de seguridad apoyados por el PNUD.

Experiencias con observatorios de violencia

País	Observatorio	Institución responsable	Años de experiencia con observatorios
Argentina	Observatorio de Seguridad Ciudadana para los Municipios de la Provincia de Buenos Aires (ObserBA)	Federación Argentina de Municipios (FAM)-Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires	15
Bolivia	Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana	Viceministerio de Seguridad Ciudadana	3
Brasil	DATASUS- Sistema Único de Saúde	Secretaría de Gestión Estratégica y Participativa del Ministerio de Salud- Departamento Informática	24
Colombia	Sistema de información de la Policía Nacional SIEDCO: Observatorio PONAL	Policía Nacional de Colombia	17

Recuadro 3.1. Avances en la gestión de información

Experiencias con observatorios de violencia

País	Observatorio	Institución responsable	Años de experiencia con observatorios
Costa Rica	Observatorio de la Violencia del Ministerio de Justicia y Paz	Ministerio de Justicia y Paz- Viceministerio de Paz- Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia	4
Ecuador	Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadano de Quito	Distrito Metropolitano de Quito	8
Guatemala	Observatorio 24-0	Ministerio de Gobernación- Tercer Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito ³⁸	
Haití	Observatorio Nacional de Seguridad y Violencia	Police Nationale D'Haïti	2
Honduras	Observatorio de la Violencia del IUDPAS- UNAH	Instituto Universitario en Democracia Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras	5
El Salvador	Observatorio Metropolitano de San Salvador OPAMSS-COAMSS	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS)	4
Nicaragua	Observatorio de Convivencia y Seguridad Ciudadana	Policía Nacional de Nicaragua	2
Panamá	Observatorio del Sistema Integrado de Estadísticas (SIEC)	Ministerio de Seguridad	5
Perú	Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público	Ministerio Público del Perú- Fiscalía de la Nación	2
República Dominicana	Observatorio de Seguridad Ciudadana	El Ministerio de Interior y Policía (MIP)	1
Uruguay	Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad	Ministerio del Interior-República Oriental del Uruguay	8

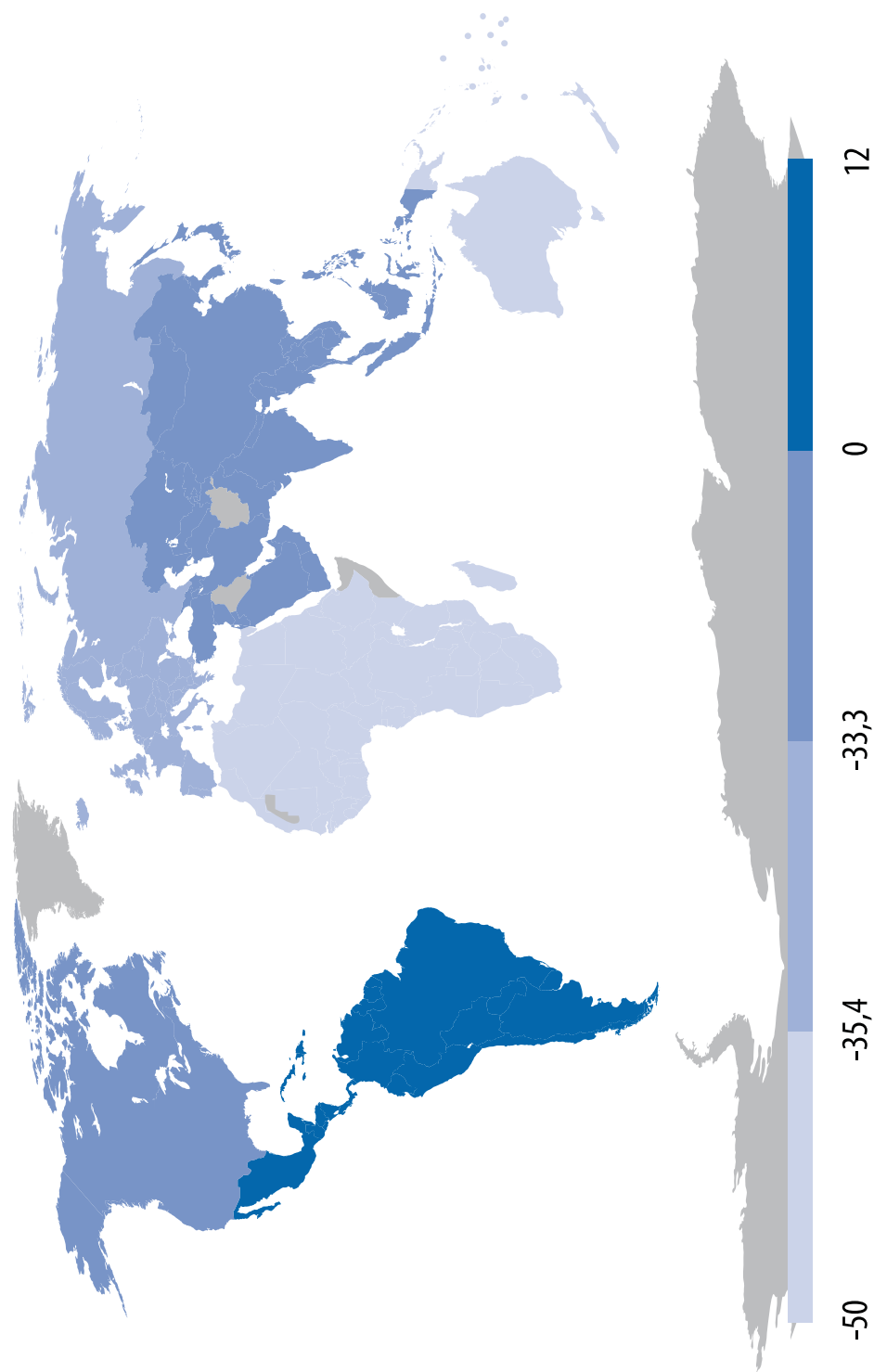
Fuente: Información recopilada por el PNUD (2013).

Centro de excelencia UNODC-INEGI

El Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia es una iniciativa conjunta del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) y de UNODC. El Centro funciona como un punto focal de conocimiento que ayuda a los países a mejorar sus procesos de generación, análisis y divulgación de información estadística con base en las mejores prácticas internacionales. Sus esfuerzos se centran en tres áreas: encuestas de victimización, medición del crimen organizado y delitos emergentes, y clasificación internacional del delito.

Mapa 3.1.

Cambio porcentual en la tasa de homicidio, por regiones, 2000-2010



Fuente: Estadísticas sobre homicidio, UNODC (2012). El promedio continental se calculó sólo con los países que reportaron para los años tomados en cuenta.
Nota: Se incluyen a los 18 países que se analizan en este informe en América Latina.

puede deberse al cambio en la metodología, a que se retrase la publicación de la información, a que no se cuente con datos confiables en varios países más allá del homicidio o, de manera menos común, a cambios en el contexto de seguridad en cada país.

No obstante lo anterior, existen esfuerzos recientes y prometedores dirigidos a mejorar los sistemas de información existentes³⁸ (véase recuadro 3.1).

Homicidios: magnitud y particularidades del desafío

Este apartado analiza las tendencias, intensidades y características de los homicidios en América Latina, en comparación con las del resto del mundo, así como entre los países de la región y en el interior de los mismos. Igualmente, se muestra la distribución del homicidio entre grupos etarios y de género.

La información presenta cuatro hallazgos centrales:

- En las últimas dos décadas, la tendencia del homicidio en la

región ha sido creciente y es superior a la media internacional.

- Entre el 2000 y el 2010, los homicidios han crecido en casi toda la región. En algunos casos, en forma muy pronunciada, y en otros, moderada pero sostenida.
- En la mayoría de los países, la tasa se ha estabilizado en los últimos dos o tres años, e incluso hay un pequeño grupo de países que muestra una moderada disminución.
- El incremento del homicidio afecta particularmente a los jóvenes varones que habitan en grandes áreas urbanas. Los homicidios contra las mujeres por razones de género están aumentado de forma preocupante.

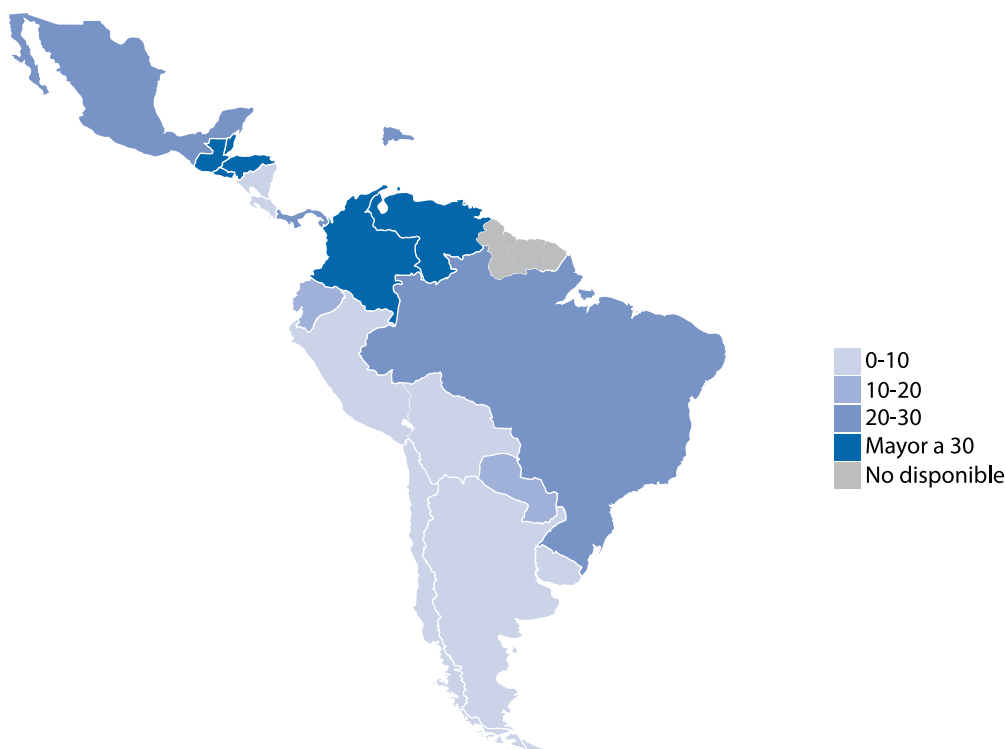
El homicidio: un desafío regional, pero diferenciado

Para la OMS, una tasa mayor a 10 homicidios por cada 100,000 habitantes se considera una epidemia. Esta situación se observa en 11 de los 18 países latinoamericanos analizados.

La tasa de homicidio, que tradicionalmente ha sido relativa-

Mapa 3.2.

Tasa de homicidio doloso por 100.000 habitantes, América Latina, último año disponible



Fuente: Registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase Anexo estadístico –metodológico. Para Venezuela, UNODC (2012).
Nota: El último año disponible es: El Salvador y Costa Rica: 2012; Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay: 2011; México y Paraguay: 2010; Bolivia: 2009, y Argentina: 2008.

mente alta en la región, creció significativamente en la última década. Esto contrasta con lo sucedido en el resto del mundo. El mapa 3.1 muestra que mientras la tasa de homicidio en la mayoría de las regiones del mundo es negativa (de 0% a -50%), en América Latina presenta una intensidad y una velocidad de cambio considerables, esto es, un 12% de aumento entre 2000 y 2010.

La región experimenta un reto común pero diferenciado. A pesar de las tendencias compartidas en América Latina en términos de homicidios, existen diferencias sustanciales entre los países de la región. Algunos países del Cono Sur tienen tasas significativamente menores a las de las naciones del norte de Centroamérica. Esta heterogeneidad se observa también dentro de los países. Hay áreas de un país con una tasa de homicidio que supera hasta 10 veces las de otras ciudades o regiones. Estas diferencias se observan incluso al interior de las ciudades, barrios y calles.

Diferentes estudios sobre la violencia en la región —como el Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas (OEA 2012), las Estadísticas sobre Homicidio (UNODC 2012) y este

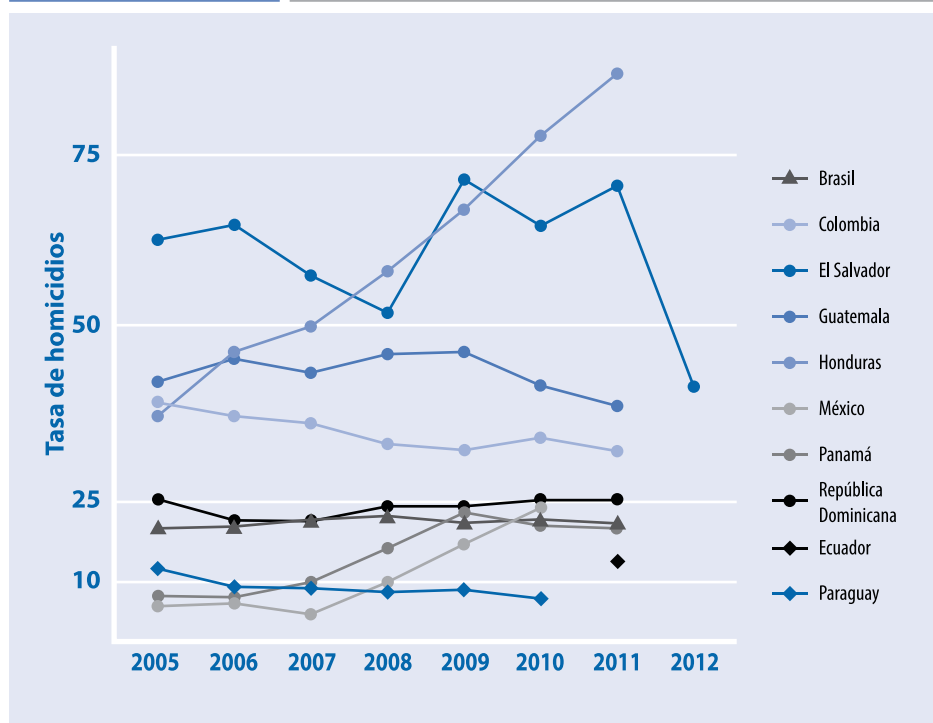
mismo informe— presentan cifras distintas, a pesar de hacer referencia en los tres casos a fuentes oficiales de los países. Esto evidencia la falta de sistemas de información homogéneos dentro de los países que permitan tener cifras consistentes. Frente a este problema, por ejemplo, República Dominicana instauró un Observatorio de Seguridad Ciudadana, el cual ha permitido homogeneizar las cifras generadas por las distintas fuentes.

El mapa 3.2 ilustra las diferencias en las intensidades de la violencia entre los países de la región. En años recientes, varios países de la región presentan tendencias de estabilización o incluso de disminución en sus tasas de homicidio. En México, se observa cierta estabilización; en Panamá y Costa Rica, hay disminución, y en República Dominicana, la tasa ha regresado al nivel del 2005 (registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD 2013).

La evolución del homicidio permite dividir a los países de la región en dos grupos con niveles altos, y bajos. En el primer grupo están Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Vene-

Figura 3.1A.

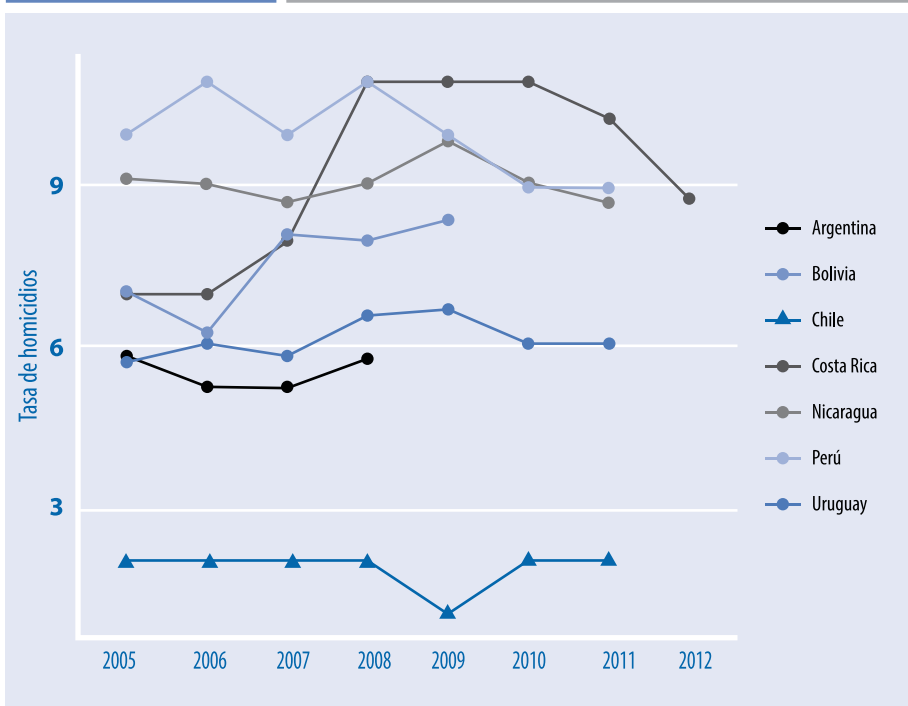
Evolución de la tasa de homicidio por 100.000 habitantes, países con tasa alta, circa 2005-2011



Fuente: Registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Para Venezuela no hay datos oficiales para la serie. Véase Anexo estadístico -metodológico.

Figura 3.1 B.

Evolución de la tasa de homicidio por 100.000 habitantes, países con tasa baja, 2005-2011



Fuente: Registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.

zuela. Con base en el estándar de la OMS, este grupo presenta un alto nivel de homicidio, con tasas medias superiores a los 10 homicidios por cada 100,000 habitantes. En el segundo grupo, con menor tasa de homicidio, están Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua, Perú y Uruguay.

Las figuras 3.1A y 3.1B ilustran la evolución de la tasa de homicidio de los países de la región durante los últimos seis años, agrupados por su nivel de incidencia. Dentro de los países que presentan las bajas más notables en su tasa de homicidios, se encuentran aquellos que pasaron por guerras civiles o severas crisis de inseguridad. Colombia redujo su tasa de homicidios casi a la mitad en 10 años. Recientemente, las tasas de homicidio de Guatemala (desde 2009) y El Salvador (desde marzo de 2012) registran caídas sustanciales.

Panamá y Costa Rica, luego de enfrentar picos de homicidios en años recientes, lograron revertir esta tendencia. Costa Rica observó una disminución de la tasa de homicidio cercana al 15%

entre 2011 y 2012, al pasar de 10.3 a 8.8 (Poder Judicial, Departamento de Planificación, Sección de Estadística 2012). Aún es pronto para señalar que la región ha logrado consolidar una tendencia hacia la baja, pero permite reconocer que el incremento en los homicidios puede ser revertido.

Las tasas de homicidios son promedios agregados de cada país, por lo que no reflejan adecuadamente la distribución espacial de esos delitos. Por eso, se requiere analizar las diferencias al interior de los países. Los mapas 3.3A, 3.3B y el cuadro 3.2 muestran la tasa de homicidios desagregados a nivel estatal en dos años distintos para México, Brasil y Chile³⁹. En México, el estado de Chihuahua tiene una tasa de 194 homicidios por cada 100,000 habitantes, mientras que Yucatán, que es el estado más seguro, tiene una tasa de 1.74. En Brasil, existen también contrastes dramáticos: el estado de Alagoas tiene 74.5 homicidios por 100,000 habitantes, mientras que Santa Catarina, 11.7. Finalmente, el cuadro 3.2 muestra que en Chile, a pesar de sus bajas tasas entre 2000 y 2010, la región de Antofagasta tiene

Mapa 3.3A.

Tasa de homicidio por 100.000 habitantes por estados, México, 2010



Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2012).

Cuadro 3.2.

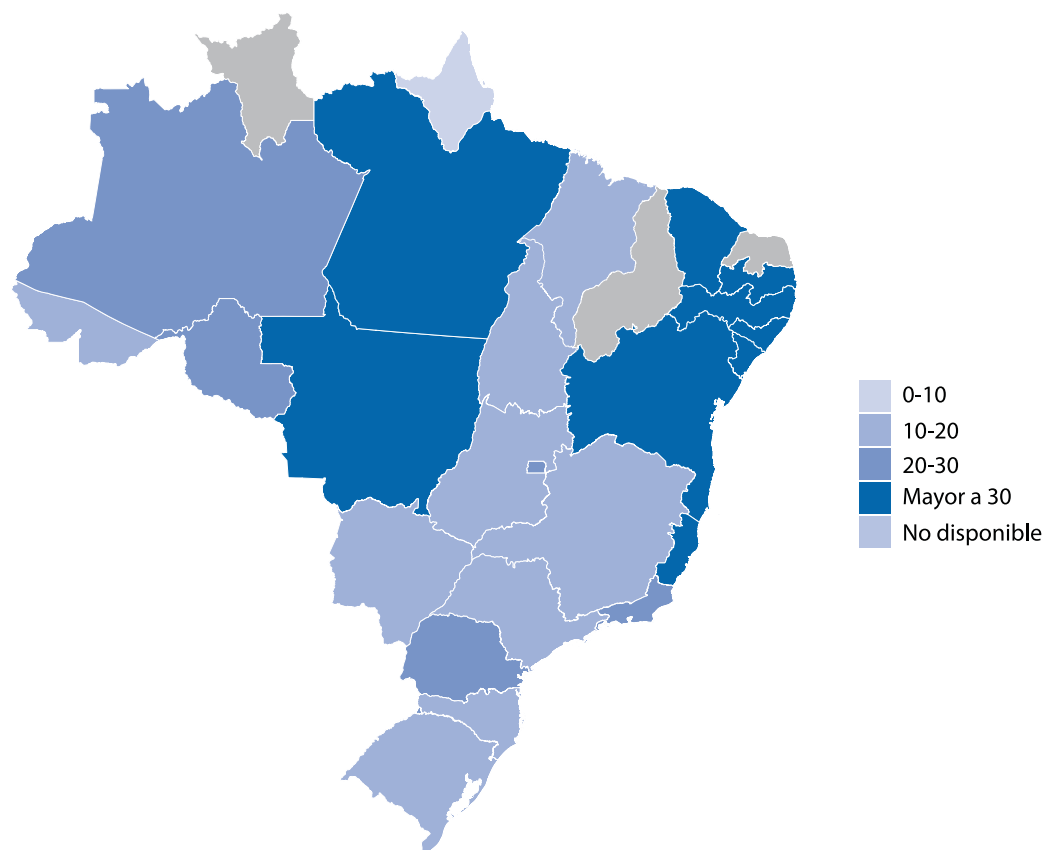
Tasas de denuncias por delito de homicidios por 100.000 habitantes, según unidad territorial, Chile, 2010

Región	2010
XV de Arica y Parinacota	0,5
I de Tarapacá	2,2
II de Antofagasta	2,8
III de Atacama	0,4
IV de Coquimbo	0,8
V de Valparaíso	1,2
VI del Libertador General Bernardo O'Higgins	0,9
VII del Maule	1,4
VIII del Biobío	1,3
IX de La Araucanía	1,1
XIV de Los Ríos	0,5
X de Los Lagos	0,7
XI de Aisén del General Carlos Ibáñez del Campo	1,9
XII Magallanes y de la Antártica Chilena	1,3
Metropolitana de Santiago	1,5

Fuente: Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Subsecretaría de Prevención del Delito.

Mapa 3.3B.

Tasa de homicidio por 100.000 habitantes por estados, Brasil, 2011



Fuentes: Sistema Nacional de Estatísticas em Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC); Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP); Ministério da Justiça (MJ).

2.8 homicidios por 100,000 habitantes, mientras que la región de Los Ríos presenta 0.5, lo que representa una tasa 5.6 veces menor.

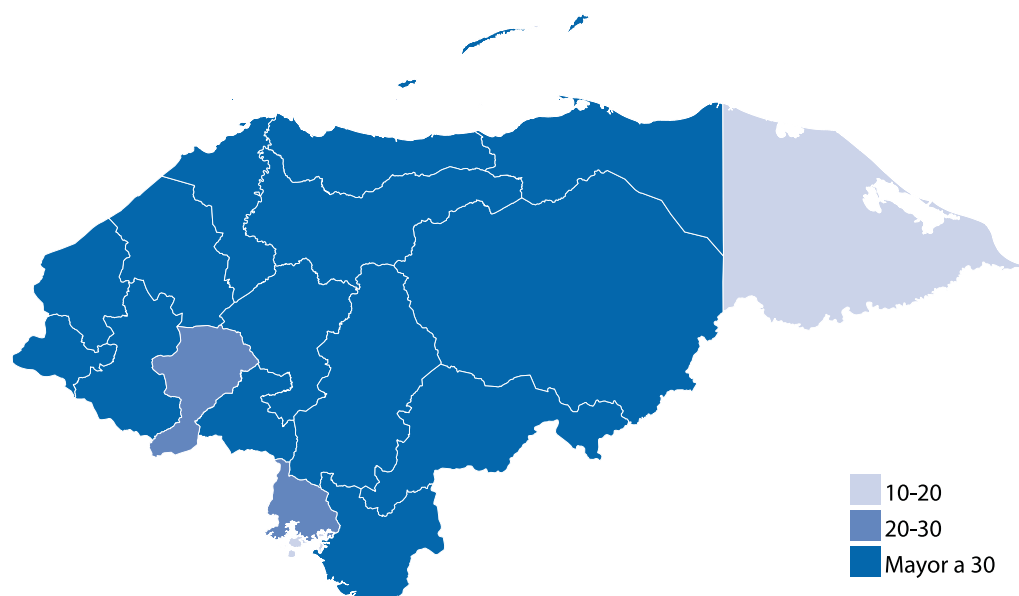
Aun en países territorialmente pequeños, se observan diferencias notables en las tasas de homicidios entre municipios. En Honduras, las tasas de La Ceiba (181.5) y San Pedro Sula (166.4) se distinguen claramente de Yuscarán (30.2) y Nacaome (15.1) (véase mapa 3. 4). Lo mismo sucede en Nicaragua, donde en la Región Autónoma del Atlántico Sur, RAAS, (23.6) se distingue

de Masaya (4.22) (Monografía de seguridad ciudadana 1998-2010, PNUD Nicaragua 2010).

En Panamá, los homicidios están desproporcionalmente concentrados en la ciudad capital, con el 75% del total y una concentración del 40% de la población (Observatorio de Seguridad Ciudad de Panamá 2012). En El Salvador, según datos de 2008, los 30 municipios más violentos tenían tasas de homicidios cinco veces más altas que los municipios menos violentos del país (PNUD El Salvador 2013).

Mapa 3.4.

Tasas de homicidio por 100.000 habitantes por departamento, Honduras, 2011



Fuente: Observatorio de la violencia, del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS, 2011).

Recuadro 3.2. Seguridad ciudadana en Haití

Haití cuenta con una de las tasas más bajas de muertes violentas de la región. Desde 2004, se registra una considerable mejoría de las condiciones de seguridad. La presencia y el trabajo desempeñado por la fuerza policial de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH, por sus siglas en francés) y del PNUD han contribuido a la reducción de la violencia, así como a la reforma de la Policía Nacional de Haití (PNH).

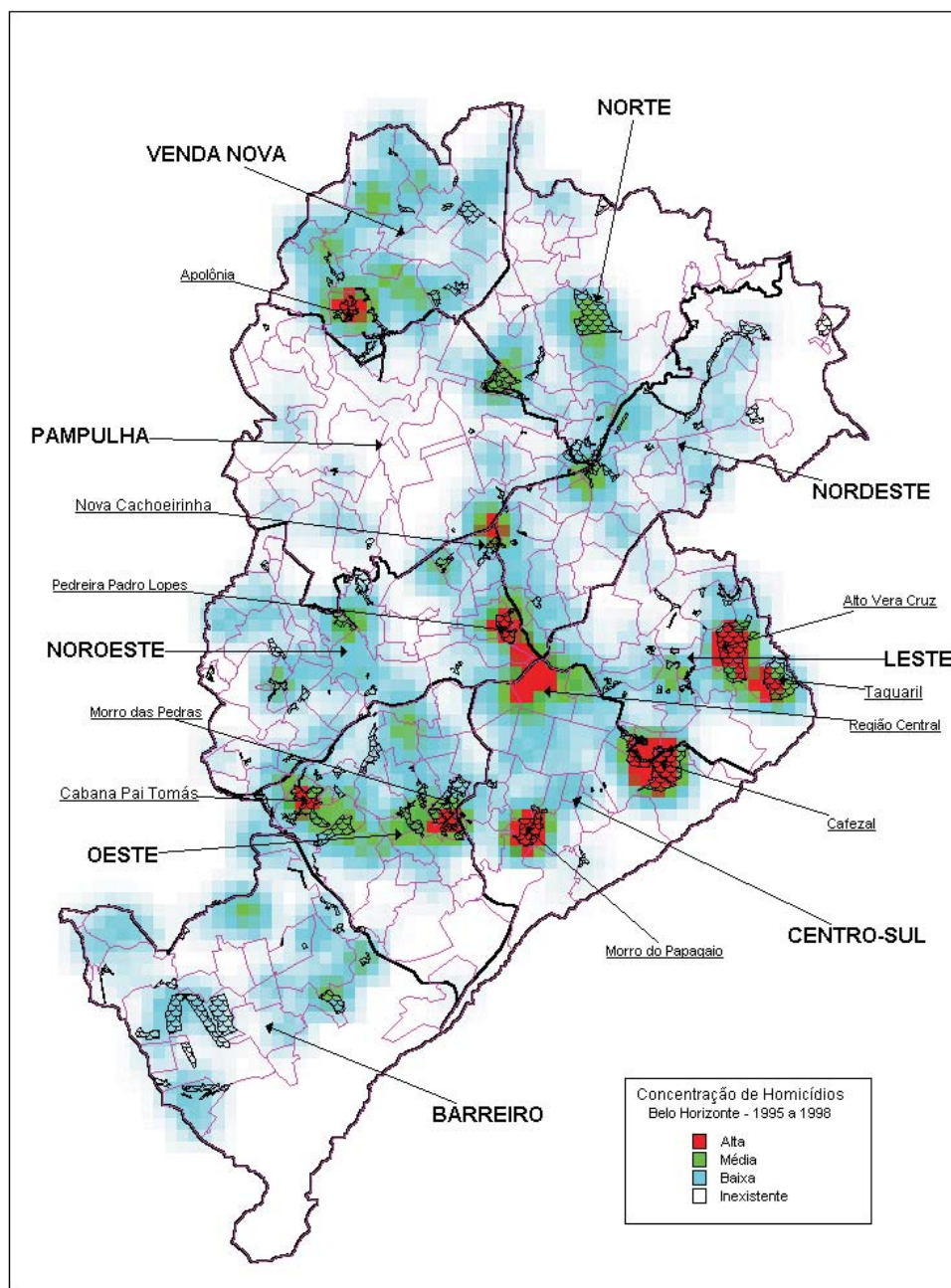
En 2012, el Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad registró 1,109 homicidios (incluyendo suicidios y accidentes de tránsito). También se registró

un aumento de los crímenes relacionados con el tráfico de drogas, así como los casos de violencia sexual y sexista (tanto en la capital como en el interior del país).

El alto grado de impunidad es otro de los desafíos. Esto se ve reflejado en bajos niveles de confianza de la población respecto de las instituciones del Estado, y en particular sobre la PNH. En los últimos años, se ha dado un aumento en denuncias, en parte debido a las mejoras en los mecanismos de registro. Esto está contribuyendo a que las autoridades del país cuenten con una útil herramienta para mejorar la provisión de servicios de seguridad y justicia.

Mapa 3.5.

Concentración de homicidios, Belo Horizonte, Brasil, 2003



Fuente: Beato (2012).

La concentración del homicidio no sólo varía de país a país y de ciudad en ciudad, sino también entre barrios y calles. En un estudio para Belo Horizonte, Brasil, se muestra que únicamente en 6 de los 81 conglomerados con favelas se concentra la violencia (Beato 2012) (véase mapa 3.5).

Violencia homicida: diferencias por grupos etarios y género

¿Quiénes son los autores de los homicidios? ¿Quiénes son las víctimas más frecuentes? ¿Existe un patrón?

Los jóvenes constituyen el grupo más afectado por la criminalidad y la violencia; a la vez, son los responsables más comunes de la violencia intencional y la comisión de delitos. Igual que en el resto del mundo, los jóvenes en América Latina presentan una tasa de homicidios superior al promedio de la población. Sin embargo, en la región, esta diferencia es más pronunciada (UNODC 2011).

La tasa de homicidios de jóvenes latinoamericanos es más del doble de la tasa para toda la población —alrededor de 70 por 100,000 jóvenes— (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009). Según un estudio elaborado en 2011 con base

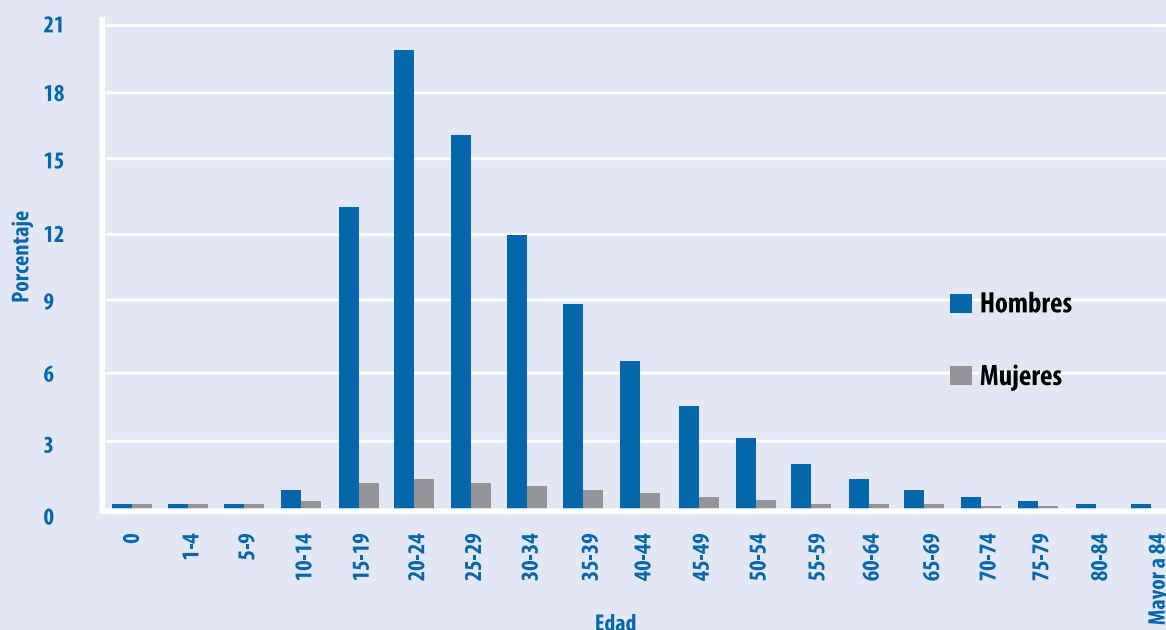
en WHOSIS (World Mortality Databases de la OMS), El Salvador (92.3), Colombia (73.4), Venezuela (64.2), Guatemala (55.4) y Brasil (51.6) tienen las cinco tasas de homicidio juvenil más altas del mundo. Más aún, 17 países de la región figuran entre los 27 países (de un total de 83 estudiados) con más homicidio de este grupo etario (Waiselfisz 2008, 20).

El nivel de violencia homicida que afecta a los jóvenes latinoamericanos se aprecia en la figura 3.2. De acuerdo con el proyecto Global Burden of Injuries, alrededor del 35% de los homicidios en América Latina entre 1996 y 2009 tuvieron como víctimas a personas entre 10 y 25 años de edad, la mayoría de ellos hombres⁴⁰.

La tasa de homicidio juvenil es muy alta para varios países de la región. Con base en una fuente distinta obtenemos resultados similares. De acuerdo con los datos de la OEA (2012, 25), el 43% de las víctimas de homicidio en Brasil tenían entre 15 y 24 años de edad. Según datos de la Policía Nacional Civil (PNC) de El Salvador, los hombres de entre 18 y 30 años son los más victimizados. En 2012, la tasa de homicidio para este grupo superó los 80 por cada 100,000, lo cual casi duplica la tasa nacional (este dato se calculó sobre número de homicidios reportados por la PNC y con datos de población de la Dirección General de Estadísticas y Censo de El Salvador).

Figura 3.2.

América Latina, distribución de las víctimas de homicidio según edad y sexo, 1996-2009
porcentajes



Fuente: Base de datos de Global Burden of Injuries.

Cuadro 3.3.

Tasa de homicidio desagregado por sexo por 100.000 habitantes, países seleccionados, 2010-2012

País	2010		2011		2012	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Chile	2,0	0,6	3,0	0,9	1,0	0,4
Costa Rica	19,5	2,6	17,5	2,8	ND	ND
El Salvador	117,5	17,7	127,5	19,1	76,6	9,7
Guatemala	75,1	9,4	58,7	8,3	24,5	2,8
Honduras	147,6	9,4	162,8	12,3	ND	ND
México	43,7	4,4	ND	ND	ND	ND
Nicaragua	ND	ND	7,7	0,8	ND	ND
Panamá	39,5	3,3	38,9	2,8	27,6	1,2
República Dominicana	45,8	4,2	45,7	4,6	35,0	4,7

Fuente: Estimaciones propias basadas en registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.

Nota: La notación ND indica data no disponible

Cuadro 3.4.

Homicidio desagregado por sexo, países seleccionados, 2010-2011
porcentajes

País	2010		2011	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Chile	18,53	81,47	19,89	80,11
Costa Rica	11,57	88,43	13,50	86,50
El Salvador	14,10	85,83	14,37	85,63
Guatemala	13,20	88,34	14,96	74,27
Honduras	6,58	93,83	7,77	92,79
Panamá	7,51	92,36	6,46	92,36
Rep. Dominicana	9,28	91,50	10,07	90,85

Fuente: Registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.

Los homicidios se concentran en la población masculina. Los registros administrativos de los países que hacen una desagregación por género muestran que los hombres son las principales víctimas de los homicidios en la región, y superan las tasas de las mujeres asesinadas por cerca de 10 veces en todos los países (véase cuadro 3.3)

El cuadro 3.4 muestra que la proporción de mujeres víctimas de homicidios es mucho menor que la de los hombres: fluctúa entre el 6% en 2011 para Panamá y el 19% para Chile. Si bien la gran mayoría de los victimarios y víctimas de homicidios son varones, aproximadamente 1 de cada 10 víctimas de homicidio es mujer. Hay evidencia de que la tasa de homicidio de mujeres ha crecido. En el caso de República Dominicana, la proporción de mujeres víctimas de homicidio con respecto a los hombres asesinados ha aumentado del 9.28% en 2010 al 10.07% en 2011. En Brasil, por ejemplo, la tasa se ha duplicado de 2.3% a 4.6% entre 1980 y 2010 (Waiselfisz 2011, 8).

Las mujeres pueden ser víctimas de violencia letal no sólo por homicidios, sino también por feminicidio, definido como el asesinato de mujeres por parte de hombres por el hecho de ser mujeres (Russell 2001). Esta tipificación de los homicidios en contra de las mujeres por razones de género se presenta tanto en el ámbito público como en el privado. Autoras como Lagarde

(2006) caracterizan al feminicidio como una profunda negligencia institucional de altos niveles de impunidad, que perpetúa el delito y aumenta la vulnerabilidad de las mujeres. Las especificidades del feminicidio varían de acuerdo con el espacio social en el que ocurre. En el privado, el victimario suele ser algún conocido de la víctima, incluida su pareja, expareja o algún familiar. Estos casos suelen denominarse “feminicidios íntimos” y aparecen vinculados a casos de violencia intrafamiliar.

En el espacio público, el victimario suele ser algún desconocido o desconocidos que actúan de manera individual o colectiva. Los feminicidios “públicos” pueden presentarse tanto en contextos de paz como de guerra, de conflicto armado o represión militar, y pueden tener entrecruces con otras formas de violencia de género, como la violencia sexual (ACUNS 2013, 55-74).

En Guatemala, la Policía Nacional reportó que en 2011 fueron asesinadas 631 mujeres (PNC 2012). Según cifras de la Policía Nacional de El Salvador, entre 2003 y 2012, 4,018 mujeres fueron asesinadas. Esto significa un promedio anual de 402 homicidios.

El cuadro 3.5 muestra el número de feminicidios en cuatro países, según el último año disponible en los registros adminis-

Cuadro 3.5.

Feminicidio en países seleccionados, último año disponible

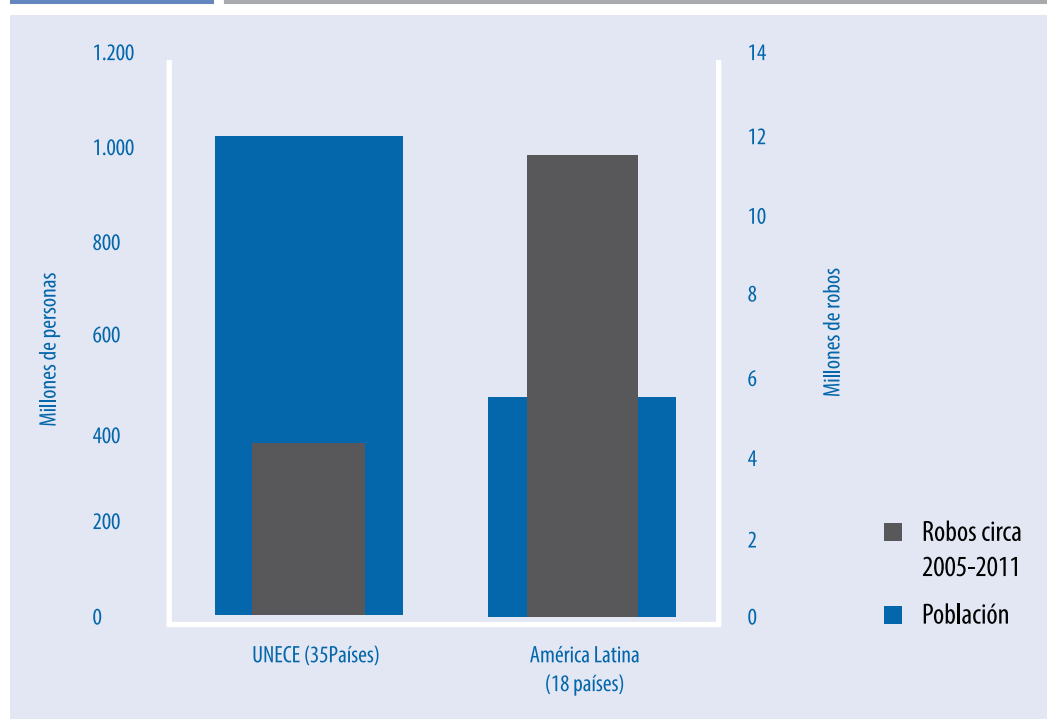
País	Año	Feminicidio
Argentina	2011	286
Costa Rica	2010	29
Perú	2011	93
República Dominicana	2011	230

Fuente: Registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.

trativos. Es importante notar que pocos países han tipificado y registrado este delito.

Además de estas formas de violencia letal, las mujeres se ven afectadas particular y desproporcionadamente por otras que incluyen la violencia sexual, la violencia intrafamiliar y la violencia por parte de la pareja. Conviene señalar que los datos sobre feminicidios y de violencia de género en la región todavía son insuficientes y dificultan el análisis necesario para un mejor diseño de políticas públicas.

Figura 3.3.

Tendencias de robo y hurto, Eurasia y América Latina, 2005-2011⁴²

Fuente: 18 países de América Latina, registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico. Los 35 países de Eurasia, datos de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Statistical Database, compilado de fuentes nacionales oficiales.

Cuadro 3.6.

Víctimas de robo, Eurasia, 2005- 2007 y 2009 -2011

País	Totales primer año disponible (2005 - 2007)	Totales último año disponible (2009 - 2011)	Cambio porcentual
Austria	4.877	3.995	-18,08
Belarús	1.099	394	-64,15
Bulgaria	3.738	2.588	-30,77
Canadá	32.437	30.405	-6,26
República Checa	5.082	3.579	-29,57
Dinamarca	2.391	2.166	-9,41
Finlandia	1.699	1.718	1,12
Georgia	2.091	501	-76,04
Alemania	61.406	54.512	-11,23
Hungría	2.866	3.020	5,37
Islandia	49	48	-2,04
Irlanda	2.009	1.898	-5,53
Italia	59.191	40.362	-31,81
Lituania	5.177	2.701	-47,83
Malta	256	196	-23,44
Moldavia	188	152	-19,15
Países Bajos	12.928	11.984	-7,30
Rumanía	2.813	2.197	-21,90
Rusia	28.293	19.183	-32,20
Serbia	558	592	6,09
Eslovaquia	1.723	908	-47,30
Eslovenia	460	443	-3,70
España	86.582	64.157	-25,90
Suecia	6.831	6.690	-2,06
Suiza	2.595	3.456	33,18
Turquía	1.343	1.221	-9,08
Ucrania	47.360	22.574	-52,34
Reino Unido	98.198	76.179	-22,42

Fuente: Base de datos estadísticos de UNECE, compilado de fuentes oficiales. Último año disponible.

Cuadro 3.7A.

Victimización y no denuncia de delitos sufridos en el último año, Chile, 2011

Delito ⁴³	Porcentaje de víctimas que no denunciaron
Hurto	74,8
Robo sorpresa	64,5
Robo a casa	46,5
Asalto	53,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Seguridad Ciudadana (2011).

Cuadro 3.7B.

Víctimas que no denunciaron delitos ante el Ministerio Público, México, 2010

Delito	Porcentaje
Robo de autopartes	93,3
Robo sin violencia	89,6
Robo a casa habitación	81,0

Fuente: CIDE, Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional (2010).

Los robos

El robo constituye un problema de inseguridad común para la mayoría de los países de la región. Destacan tres hallazgos:

- En América Latina se ha extendido el problema de robos, y el uso de violencia ha aumentado.
- La gran mayoría de los robos involucran valores relativamente menores y no se denuncian.
- Se han desarrollado amplios mercados de productos robados, a través de una gran cadena de comercialización.

El robo se ha convertido en un acto más cotidiano que excepcional en la región⁴¹. La mayoría de los delitos que ocurren son robos. Así como hay avances notables en la sistematización del registro de homicidios, no se ha logrado esto con los robos. Éstos consisten en el despojo de un bien o patrimonio.

Las leyes distinguen varias modalidades de robo con distintas penalidades; la más común es la distinción entre robo y hurto. En el primero, hay una presencia física y consciente de la víctima al momento del despojo, mientras que el segundo se refiere a un acto donde la víctima no reconoció el momento o no se encontraba físicamente en el lugar. Los hurtos, por naturaleza, no son violentos, mientras que los robos generalmente lo son. Asimismo, para ciertas categorías de robo, hay muchos países que lo clasifican en forma separada dada su naturaleza o tipo: robo a casa-habitación, robo de automóviles o el robo de ganado (abigeato), entre otros (Bergman 2013).

Como lo muestran la figura 3.3 y el cuadro 3.6, los países latinoamericanos no sólo registraron más delitos que los de una muestra de países de Eurasia con una población menor, sino que presentan una tendencia opuesta. La gran mayoría de los países de Eurasia, como Rusia, Ucrania y Georgia, muestran descensos en los registros de robo, mientras que en América Latina la tendencia es al alza. Cabe mencionar que en algunos países como Chile se han realizado esfuerzos para motivar la denuncia, lo cual puede explicar aumento en el registro de robos.

Podría ser más preciso analizar la evolución del robo a partir de la tasa de victimización, pues la “cifra oculta” o cifra de no denuncia en los delitos relacionados con el robo y el hurto suele ser muy alta (véanse cuadros 3.7 A, B y C y mapa 3.6).

El cuadro 3.8 presenta un panorama general de las tasas de cambio en el robo en varios países de la región⁴⁴. Se observa un crecimiento en la tasa de robos registrados de todos los países, con excepción de Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Venezuela.

Cuadro 3.7C.

Víctimas que no denunciaron, Colombia, 2012

Delito	Porcentaje
Hurto a residencias / hogares	72,1
Hurto a personas	76,0

Fuente: Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana, DANE (2012).

Cuadro 3.8.

Tasa de robo por 100.000 habitantes, América Latina, circa 2005-circa 2011

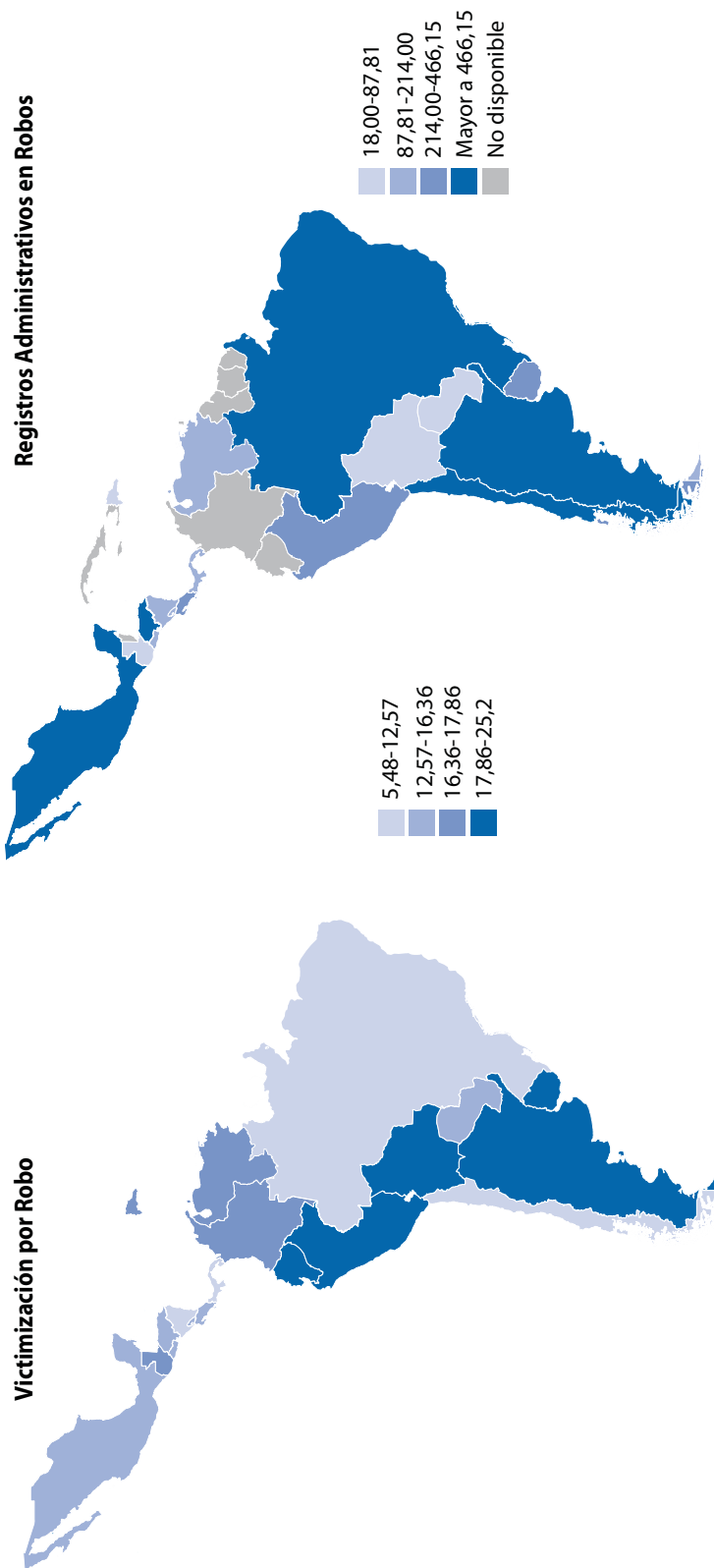
País	Tasa circa 2005	Tasa circa 2011
Argentina	980	973,3
Bolivia	75,3	86,3
Brasil	ND	572,7
Chile	394,1	468,1
Costa Rica	873,1	397,6
El Salvador	150,4	88,3
Guatemala	63	67
Honduras	33,2	276,3
México	496	688
Nicaragua	79	71,5
Panamá	51	62
Paraguay	17	18,2
Perú	163	217
Rep. Dominicana	ND	210,9
Uruguay	251,4	456,5
Venezuela	ND	211

Fuente: Registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.

Nota: Las tasas para Argentina corresponden a los años 2005 y 2008; para Bolivia 2005 y 2009, para Honduras 2007 y 2011, para Costa Rica y Paraguay 2005 y 2010, para El Salvador y Chile 2005 y 2012. Para el resto de los países las tasas corresponden a los años 2005 y 2011. La notación ND se refiere a data no disponible.

Mapa 3.6.

Porcentaje de victimización por robo (2012) vs tasa de robo por 100.000 habitantes, América Latina, último año disponible



Fuentes: Para tasa de victimización, PNUD-LAPOP (2012) y registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.

Nota: Último año disponible de tasa de robo por 100.000 habitantes: El Salvador y Chile: -2012; Brasil, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela: -2011; Paraguay, Costa Rica: -2009; Argentina: -2008.

Las encuestas de victimización permiten dimensionar la magnitud del robo y de otros delitos, ya que es posible estimar la cifra oculta. El mapa 3.6 ilustra las diferencias entre el robo medido por registros administrativos, en contraste con encuestas de victimización. Destaca que las tasas de victimización por robo (los porcentajes de la población que dicen haber sufrido un robo en cada país) difieren notablemente de los registros administrativos. Una de las razones que explican esta disparidad es la falta de confianza en la capacidad de respuesta de las instituciones en distintos países, lo que puede incidir en los bajos niveles de denuncia.

Como se observa en el cuadro 3.9, el porcentaje de la población total que fue víctima de robo, tanto con violencia como sin ella, varía del 10.82% en Chile hasta el 25.19% en Ecuador. Esto es, 10 de cada 100 chilenos y 25 de cada 100 ecuatorianos fueron víctimas de robo en el último año.

El cuadro 3.10 permite analizar el fenómeno del robo a partir de encuestas de internos en reclusión. Éstas generaron información sobre las motivaciones y las características de quienes roban. La mayoría de los montos fue por robos relativamente pequeños en cuatro de los países. El rango del monto robado va de US\$3,000 en El Salvador hasta US\$33,200 en Perú. Para mayor precisión, se observó la mediana, es decir, el punto medio de los montos robados. Ésta nos indica que la mitad de los robos fue por menos de US\$100 en El Salvador, US\$480 en Perú, US\$650 en Argentina, US\$800 en México. En Chile y Brasil, a pesar de que se dispara la mediana a US\$2,400 y US\$2,600, respectivamente, un análisis por cuartiles del monto de lo robado demuestra que un cuarto de los presos en Chile robaron US\$400 o menos, y un cuarto de los presos en São Paulo, Brasil, robaron US\$391 o menos. En el primer renglón del cuadro 3.11, aparece la cantidad de veces que el interno había robado con anterioridad, destacando que en todos los casos el promedio de veces es mayor a siete.

Cuadro 3.9.

Porcentaje de victimización por robo, América Latina, 2012

País	Porcentaje
Argentina	17,93
Bolivia	22,56
Brasil	12,14
Chile	10,82
Colombia	17,66
Costa Rica	15,38
Ecuador	25,19
El Salvador	12,46
Guatemala	17,26
Honduras	16,11
México	15,33
Nicaragua	10,71
Panamá	5,49
Paraguay	12,88
Perú	23,43
República Dominicana	16,61
Uruguay	19,13
Venezuela	17,22

Fuente: LAPOP-PNUD (2012).

Estas encuestas también permiten analizar el perfil ocupacional o profesional de los internos que han sido acusados de robo. Cuando se les preguntó a los reclusos cuántos robos habían cometido durante los seis meses anteriores a su detención, resalta que en El Salvador aproximadamente el 45% de los reclusos que admiten haber robado antes, habían cometido delitos en dos ocasiones anteriores, mientras que en Perú alrededor del 30%

Cuadro 3.10.

Promedios de los montos robados y de las veces que robaron anteriormente, países seleccionados, 2013⁴⁵
promedios y medianas

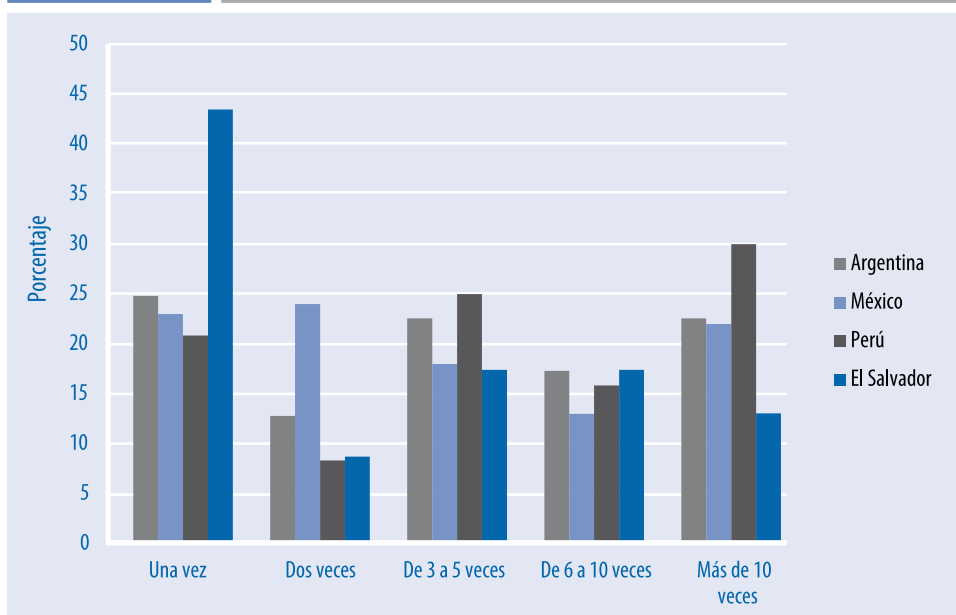
	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil	Chile
Promedio de veces que robó anteriormente	14,1	7,9	8,7	9,5	14,6	58
Promedio del robo	\$10.800	\$16.150	\$33.200	\$3.000	\$30.200	\$27.000
Mediana	650	800	480	100	2.600	2.400
Mínimo	2,40	0,80	3,70	1,00	9,00	2,00
Máximo	650.000	1,9 MM	10 MM	50.000	860.000	1,1MM
Número de encuestados	264	650	400	158	250	351

Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013).

Nota: Los montos presentados son en dólares estadounidenses (2013). La notación MM se refiere a millones.

Figura 3.4.

Reclusos que cometieron robos antes de ser apprehendidos, países seleccionados, 2013



Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013).

de ellos respondieron que habían cometido más de 10 delitos (véase figura 3.4). A través de la encuesta, podemos observar que para Brasil el 26.8% y en Chile el 54% de los encuestados confesó haber robado más de 11 veces antes de su detención (Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD 2013).

En resumen, las encuestas muestran que más de la mitad de los detenidos por robo habrían robado relativamente poco dinero o productos de bajo valor, y menos de la mitad lo hacían en forma continua. Es decir, habría muchas personas involucradas en muchos robos de cantidades pequeñas, lo que refuerza el hallazgo de este informe a través de las encuestas de victimización: el robo tiene una alta frecuencia en la región.

Las encuestas de victimización muestran que la gran mayoría de los robos suelen ser de bienes personales o de uso corriente⁴⁶. Una de las encuestas más completas de la región, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), estima que en México hubo más de 12 millones de robos en 2011, entre ellos, más de 3 millones de robos de vehículos, ya sea parciales, totales o de objetos en ellos (INEGI 2012). En Perú, un estudio de 2007 estimó que al menos 13% de los celulares en el mercado eran de origen robado, y probablemente serían muchos más (Mujica 2007). En Bogotá, el 85% de las víctimas de la inseguridad fueron objeto de hurto. De estos robos, la mitad consistió en despojo de celulares y el 45% de las víctimas de delito señaló que sucedió con violencia⁴⁷. Final-

mente, estadísticas para la ciudad de Guatemala indican que se robaron cerca de 30,000 celulares en 2011. El 65% de estos asaltos ocurrió con arma de fuego⁴⁸.

Durante los últimos años, el robo de automóviles ha crecido en varios países. El robo de vehículos es el típico caso cuyo fin no es el disfrute individual de un bien, sino que forma parte de una gran cadena delictiva-comercial, lo que sugiere la existencia de oferta y demanda de productos robados. En el cuadro 3.11 se usan tasas de robo de vehículo con respecto a su población total, a falta de contar con el número total del parque vehicular por país. Con base en la información del cuadro, podemos estimar que en la región se roban al menos 700,000 vehículos por año. El valor de este mercado de autos robados (considerando el precio por auto de US\$3,000) asciende al menos a US\$2,100 millones. Estos datos muestran un mercado en crecimiento.

En general, los datos acerca de robo de vehículos son más fidedignos, ya que las víctimas tienen más incentivos para denunciar el siniestro, ya sea para poder tramitar el reembolso del seguro o para deslindarse de cualquier responsabilidad penal que pudiera generarse por la utilización del vehículo para la comisión de otro delito. Con base en información que aportan las encuestas de victimización, aproximadamente uno de cada tres vehículos robados no se denuncia a la autoridad porque es localizado rápidamente, y uno de cada cinco, porque no tiene seguro (Bergman y Sarsfield 2009; INEGI 2012).

Cuadro 3.11.

Tasa de robo de vehículos por 100.000 habitantes y tasa de cambio porcentual, 2006-2010

Pais	Tasa circa 2006	Tasa circa 2010	Cambio 2006-2010
Argentina	44,9 (2007)	49,2 (2008)	9,58
Bolivia	34,1	39,4 (2010)	15,54
Brasil	80,3	45,4 (2010) ^b	-43,6
Chile	33,0	58,0(2010)	75,76
Colombia	42,0	47,0 (2010)	11,90
Ecuador^a	ND	68,1 (2011)	ND
El Salvador	25,9	16,1 (2010)	-37,84
Guatemala	25,0	23,0 (2010)	-11,20
Honduras	18,0 (2007)	46,0 (2010)	155,56
México	134,8	204,6 (2010)	51,74
Nicaragua	7,1 (2007)	6,7 (2010)	-5,63
Panamá	0,5	0,5 (2010)	0,0
Paraguay	12,6	20,2 (2010)	17,46
Perú	36,9	52,2(2010)	41,46
República Dominicana	ND	18,6 (2011)	ND
Uruguay	53,3	45,0 (2010)	-15,57

Fuente: Registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.

Nota: La notación ND se refiere a data no disponible.

a. Para Ecuador, sólo se cuenta con información para estos años en UNODC.

b. La tasa de 2006 en Brasil no se reporta para Paraná y en 2010 no incluye los robos de vehículos en Paraná, Amapá y Pernambuco.

El robo de vehículos puede estar condicionado por el incremento en el parque vehicular en algunos países. Asimismo, el robo de vehículos puede ser un ejemplo de mercados de productos robados. Mientras exista una demanda importante para cierto tipo de bienes, habrá incentivos individuales o colectivos para atenderla (Clarke y Brown 2013). Esta misma lógica podría estar operando en otros mercados, como celulares, electrodomésticos, equipos de cómputo e incluso indumentaria deportiva. Todos los países de la región han sido testigos de este fenómeno: donde ha crecido una demanda importante, se han desarrollado mercados de productos robados.

El robo con violencia

Las estadísticas disponibles para algunos países corroboran que, junto al incremento del robo, también existe un marcado crecimiento en el último año en el uso de la violencia al cometerlo. La violencia o amenaza en los robos suele involucrar el uso de arma de fuego o arma blanca. En algunos casos, ya sea porque las víctimas del robo se resisten o porque el victimario es inexperto o incapaz de someter a la víctima por medio de la amenaza del arma, el atacante la dispara, por lo cual, algunos robos pueden

derivar en heridas graves u homicidios (Blumstein 1995, 2000 y 2003).

De acuerdo con la encuesta LAPOP-PNUD 2012, cerca del 80% de las personas en la región que declaran haber sido víctimas de un delito en los últimos 12 meses sufrieron algún tipo de robo, ya sea con o sin violencia. Como muestra el cuadro 3.12, en Chile y Uruguay la mayoría de los robos se cometen sin violencia. Lo mismo se observa, aunque en menor medida, para países como Costa Rica, Perú y Bolivia. En ningún caso, el porcentaje acumulado de otros delitos excede el 35%, y México es el país donde la explicación de la victimización por el robo es más baja.

Las encuestas a reclusos ratifican el uso extendido de armas y de violencia física en los robos⁴⁹. Como muestra el cuadro 3.13A, hay una importante disparidad en el porcentaje de reclusos que reportan haber portado armas de fuego en los robos. En Argentina, el uso de armas de fuego en los robos es muy alto, prácticamente el 80%, mientras que en El Salvador y Chile es del 36%. Llama la atención también que la mitad de los robos reportados por los internos en Argentina se efectuaron con violencia; 39% en México, 37% en Chile, 30% en Perú y Brasil, y 12% en El Salvador (véase cuadro 3.12A).

Cuadro 3.12.

Víctimas de robos con y sin violencia, y de otros delitos, América Latina, 2012
porcentaje

Pais	Robo con violencia	Robo sin violencia	Otros delitos ^a
Argentina	42,95	41,07	15,99
Bolivia	34,72	46,43	18,85
Brasil	45,53	28,46	26,02
Chile	13,77	63,41	22,82
Colombia	52,37	31,55	16,09
Costa Rica	38,91	49,03	12,06
Ecuador	50,36	39,19	10,45
El Salvador	44,02	27,41	28,57
Guatemala	55,91	27,16	16,93
Honduras	66,68	18,43	14,89
México	36,21	30,08	33,70
Nicaragua	45,69	33,86	20,45
Panamá	44,19	35,43	20,37
Paraguay	37,33	47,11	15,56
Perú	36,60	46,89	16,51
Rep. Dominicana	40,97	46,18	12,85
Uruguay	19,76	64,31	15,93
Venezuela	64,83	23,79	11,38

Fuente: LAPOP – PNUD (2012) ⁵⁰.

a. La categoría otros delitos corresponde a victimización por agresión física, asalto sexual o violación, secuestro, vandalismo, extorsión u otro.

Cuadro 3.13A.

Porcentaje de robos con violencia, países seleccionados, 2013

	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil	Chile
Porte de armas de fuego en robos	79,9	37,3	47,2	36,1	ND	36,6
Robos efectuados con violencia	50,8	39,0	30,1	11,7	30,6	37,0
Casos donde hubo heridos	12,1	18,1	31,8	12,7	ND	24,4

Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013).

Nota: La notación ND se refiere a data no disponible.

Cuadro 3.13B.

Porcentaje de víctimas de robo desagregado por sexo y tipo de robo, América Latina, 2012

País	Robo con arma		Robo de la casa, ladrones ingresaron sin alguien presente		Robo sin arma con agresión o amenaza física		Robo sin arma sin agresión o amenaza física		Otros delitos	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Argentina	22,3	35,2	14,0	15,4	16,6	11,7	29,3	23,5	17,8	14,2
Bolivia	14,2	19,3	11,4	8,4	16,4	19,1	42,1	31,7	15,5	21,5
Brasil	35,5	44,3	9,7	13,9	6,5	4,9	20,2	13,1	28,2	23,8
Chile	7,1	9,2	9,6	16,6	5,4	6,0	53,1	47,7	24,8	20,5
Colombia	34,3	47,1	9,1	5,7	12,6	9,8	27,3	21,8	16,8	15,5
Costa Rica	25,5	34,7	7,3	7,5	8,2	8,2	49,1	36,1	10,0	13,6
Ecuador	27,1	38,7	15,1	7,7	17,1	17,1	32,2	24,3	8,5	12,2
El Salvador	21,1	35,9	8,8	2,8	15,8	13,8	23,7	20,7	30,7	26,9
Guatemala	33,6	47,8	5,9	3,7	19,1	11,2	27,6	17,4	13,8	19,9
Honduras	50,3	50,7	6,1	2,8	13,8	18,1	15,1	13,5	14,7	15,0
México	17,1	30,4	12,5	7,7	9,2	13,0	25,0	16,9	36,2	31,9
Nicaragua	26,0	36,2	12,5	6,3	14,2	13,6	27,2	23,3	20,2	20,6
Panamá	27,2	41,0	8,4	13,6	8,5	10,1	35,2	15,2	20,6	20,2
Paraguay	26,5	27,8	23,9	17,6	11,1	9,3	25,6	26,9	12,8	18,5
Perú	8,8	24,8	14,2	9,8	17,2	22,0	41,7	28,5	18,1	15,0
Rep. Dominicana	34,6	29,7	14,3	12,9	11,3	7,1	29,3	35,5	10,5	14,8
Uruguay	7,6	12,5	17,5	14,3	11,7	7,7	43,9	53,0	19,3	12,5
Venezuela	44,7	53,9	9,8	3,0	15,4	14,4	17,1	18,6	13,0	10,2

Fuente: LAPOP - PNUD (2012).

Cuadro 3.14.

Categorización de países según tasa de homicidio y robo⁵¹, América Latina

	Alta	Baja
Homicidio	Brasil Colombia Ecuador El Salvador Guatemala Honduras México Panamá Paraguay República Dominicana Venezuela	Argentina Bolivia Chile Costa Rica Nicaragua Perú Uruguay
Robo	Argentina Bolivia Colombia Ecuador Guatemala Perú Uruguay Venezuela	Brasil Chile Costa Rica El Salvador Honduras México Nicaragua Panamá Paraguay República Dominicana

Fuente: Elaboración propia con información de registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013) y LAPOP-PNUD (2012) para victimización por robo.

Notas: Homicidio: bajo, menos de 10 homicidios por cada 100.000 personas; alto, más de 10 homicidios por cada 100.000 personas.

Robo: porcentaje de gente victimizada por robo (LAPOP, 2012) en el último año: la clasificación de bajo va de 0 a 16,7% y alto más de 16,7%. Esta clasificación se hizo tomando en cuenta que 16,7 implica que una de cada seis personas fue víctima de robo. Es decir, que un país tiene una tasa de robo relativamente baja cuando una de cada seis personas o más (es decir una de cada siete, una de cada ocho) fue robada en los últimos 12 meses, y un país tiene una tasa alta de robo cuando a más de una de cada seis o menos personas le robaron algo en los últimos 12 meses.

Los datos desagregados por género muestran que, en general, las mujeres son en mayor proporción víctimas de robo sin arma ni agresión física, mientras que los hombres son víctimas de robo a mano armada (véase cuadro 3.13B). Lo anterior reafirma que la inseguridad impacta de manera diferenciada a hombres y a mujeres, y que es necesario prevenir y atender el delito tomando en cuenta estas diferencias.

El delito, la violencia y la percepción de inseguridad constituyen un problema común pero diferenciado para los países de América Latina. El cuadro 3.14 agrupa en dos categorías —alta, y baja— según sus tasas de homicidios y robos.

Victimización por estrato socioeconómico y etario

El BID y el PNUD se asociaron en el año 2013 para realizar un estudio sobre los costos del crimen y los niveles de victimización en cinco países: Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay y Uruguay. El estudio examinó los robos, hurtos y lesiones⁵² por estrato socioeconómico y grupos etarios. Los cuadros 3.15A, 3.15B y 3.15C muestran la victimización por estrato socioeconómico en Chile, Costa Rica y Honduras.

En el cuadro sobre Chile se destaca que el estrato poblacional de ingresos más altos sufre menos robos con violencia en su vivienda que el estrato con ingresos más bajos. Por el contrario, el estrato más alto sufre más robos con sorpresa que el estrato con menos ingresos. Además, se puede apreciar que el robo con violencia afecta más al estrato medio-bajo (véase cuadro 3.15A).

En contraste, en Costa Rica, el estrato socioeconómico más alto es el que enfrenta la mayor cantidad de robos (con fuerza en su vivienda, por sorpresa y con violencia), en comparación con el estrato más bajo (véase cuadro 3.15B).

Cuadro 3.15A.

Porcentaje de victimización por estrato socioeconómico, Chile, 2010

Estrato socioeconómico según ingresos	Robo con fuerza en la vivienda ⁵³	Robo por sorpresa ⁵⁴	Robo con violencia ⁵⁵	Hurto ⁵⁶	Lesiones ⁵⁷	Robo del vehículo ⁵⁸	Robo desde el vehículo ⁵⁹
ABC1 (alto)	4,26	6,72	2,98	11,15	0,41	0,72	13,29
C2 (medio alto)	4,08	5,09	3,40	8,49	1,78	3,51	13,79
C3 (medio)	4,34	5,07	4,98	9,04	1,30	2,42	13,14
D (medio bajo)	4,04	4,87	5,37	8,37	2,10	2,19	14,24
E (bajo)	6,76	2,56	4,00	6,53	3,43	0,51	24,28

Fuente: Elaboración con datos de ENUSC para el estudio Costos del crimen y la violencia, BID-PNUD (2013).

Cuadro 3.15B.

Porcentaje de victimización por estrato socioeconómico, Costa Rica, 2010

Estrato socioeconómico	Robo con fuerza en la vivienda	Robo por sorpresa	Robo con violencia	Lesiones	Robo del vehículo	Robo desde el vehículo
Muy alto/alto	13,85	17,31	25,38	2,31	3,57	18,75
Medio-alto	14,29	13,10	27,38	3,57	0,00	4,86
Medio	10,37	15,16	24,73	3,19	1,38	10,76
Medio-bajo	10,74	10,32	22,78	1,93	2,43	9,52
Bajo	11,33	7,55	15,65	3,24	2,37	11,69

Fuente: Elaboración con datos de Demoscopia 2010 para el estudio Costos del crimen y la violencia, BID-PNUD (2013).

Cuadro 3.15C.

Porcentaje de victimización por estrato socioeconómico, Honduras, 2010

Estrato socioeconómico	Robo con fuerza en la vivienda	Robo por sorpresa	Robo con violencia	Lesiones	Robo del vehículo	Robo desde el vehículo
Muy alto/alto	11,94	4,48	44,78	1,49	1,49	11,94
Medio-alto	13,47	1,42	34,04	0,71	2,84	7,09
Medio	12,45	1,89	29,43	0,75	2,26	4,15
Medio-bajo	11,45	3,03	26,60	0,67	1,35	2,69
Bajo	8,13	2,03	21,14	0,41	0,41	2,03

Fuente: Elaboración con datos de Demoscopia 2010 para el estudio Costos del crimen y la violencia, BID-PNUD (2013).

Honduras muestra que el estrato socioeconómico más alto es el más afectado por el robo con fuerza en la vivienda. Asimismo, se observa una cifra muy alta del estrato socioeconómico más alto como víctima de robo con violencia (véase cuadro 3.15C).

les, aunque parece haber similitudes en el tipo de afectación de los distintos estratos sociales. Por ejemplo, en Honduras y en Costa Rica, el robo con violencia es el delito que más afecta al estrato social alto.

Una de las conclusiones principales de estos cuadros es que los delitos no afectan homogéneamente a todos los estratos socia-

En relación con la victimización por grupos de edad, se destaca que en Chile son los jóvenes (de 15 a 24 años de edad), es decir,

Cuadro 3.16A.

Porcentaje de victimización por tramos de edad, Chile, 2010

Tramo de edad	Robo por sorpresa	Robo con violencia	Hurto	Lesiones	Robo del vehículo	Robo desde el vehículo
15 a 19 años	7,73	7,24	9,34	3,61	2,75	11,77
20 a 24 años	7,00	8,74	10,89	2,95	3,68	13,64
25 a 29 años	4,63	5,22	10,99	1,67	1,88	14,76
30 a 39 años	5,50	5,76	9,01	1,85	2,59	13,97
40 a 49 años	5,46	6,46	9,43	2,64	2,44	16,12
50 a 59 años	5,87	4,99	9,71	1,81	2,18	15,16
60 y más años	3,31	3,54	5,60	0,77	1,96	9,99

Fuente: Elaboración con datos de ENUSC para el estudio Costos del crimen y la violencia, BID-PNUD (2013).

Cuadro 3.16B.

Porcentaje de victimización por tramos de edad, Costa Rica, 2010

Tramo de edad	Robo por sorpresa	Robo con violencia	Lesiones	Robo del vehículo	Robo desde el vehículo
15 a 19 años	18,75	28,13	0,00	0,00	0,00
20 a 24 años	13,54	28,13	6,25	0,00	11,36
25 a 29 años	10,71	20,36	2,68	20,45	12,90
30 a 39 años	11,19	23,59	3,02	8,33	14,91
40 a 49 años	11,09	21,13	2,38	11,84	16,25
50 a 59 años	8,56	21,56	2,95	9,24	54,58
60 y más años	5,64	14,11	1,61	5,23	6,38

Fuente: Elaboración con datos de Demoscopia 2010 para el estudio Costos del crimen y la violencia, BID-PNUD (2013).

Cuadro 3.16C.

Porcentaje de victimización por tramos de edad, Honduras 2010

Tramo de edad	Robo por sorpresa	Robo con violencia	Lesiones	Robo del vehículo	Robo desde el vehículo
15 a 19 años	1,08	24,33	0,00	1,08	1,08
20 a 24 años	1,69	26,17	1,69	1,12	1,69
25 a 29 años	2,94	26,59	0,58	1,74	4,13
30 a 39 años	0,33	23,86	0,33	0,33	3,73
40 a 49 años	2,97	15,87	0,73	0,37	2,97
50 a 59 años	1,83	23,01	0,00	0,46	1,36
60 y más años	0,42	15,98	0,42	0,42	1,70

Fuente: Elaboración con datos de Demoscopia 2010 para el estudio Costos del crimen y la violencia, BID-PNUD (2013).

los dos primeros tramos de edad mostrados por el cuadro 3.16A, los que sufren mayores robos por sorpresa y robos con violencia. Además, estos dos tramos de edad son los que sufren más lesiones. En cuanto al robo de vehículos, el grupo más afectado es el de 40 a 49 años de edad.

Para Costa Rica, los grupos etarios que enfrentan más robos con sorpresa y con violencia son los jóvenes de 15 a 24 años. Resalta que el grupo de edad entre 50 y 59 años es el más robado desde el vehículo con más del 50% de victimización (véase cuadro 3.15B).

En Honduras, el grupo de edad que sufre más robos por sorpresa es el de 40 a 49 años, mientras que el grupo de 25 a 29 años enfrenta más robos con violencia. Destaca que la victimización por robo del vehículo y robo desde el vehículo es muy baja en este país (véase cuadro 3.16C).

El principal interés de estos cuadros es mostrar que no todos los delitos afectan por igual a todos los estratos sociales ni grupos

etarios. El reconocimiento y el estudio de estas diferencias puede ser una herramienta poderosa de análisis y de formulación de política pública. Por ello, es preciso que se realicen estudios semejantes para más países de la región, y así poder analizar las razones y causas del impacto heterogéneo e identificar patrones, en caso de que existan.

Subreporte de delitos

Finalmente, el estudio BID-PNUD (2013) analizó el subreporte de delitos en Chile, Paraguay y Uruguay. El cuadro 3.17 muestra el porcentaje de delitos reportados respecto del total de delitos cometidos en estos países. La información de este cuadro corrobora que el robo de automóviles es el delito más denunciado. En el lado opuesto, los delitos que presentan menor denuncia son el hurto, el robo desde el vehículo y el robo por sorpresa, en el caso chileno; el vandalismo al vehículo, el robo de animales y la tentativa de robo a la vivienda, en el caso paraguayo, y la tentativa de robo a la vivienda y lesiones, en el caso uruguayo.

Cuadro 3.17.

Porcentaje de delitos reportados en relación con delitos cometidos, países seleccionados, 2010

Delitos	Chile	Paraguay	Uruguay
Robo de vehículo motorizado	92,75	100	95
Robo desde el vehículo	27,71	43	95
Robo de motocicleta	ND	100	86
Robo de bicicleta	ND	ND	53
Robo con fuerza vivienda	54,40	45	60
Tentativa de robo a vivienda	ND	23	35
Robo con violencia	44,92	52	47
Robo por sorpresa (sin violencia)	30,15	ND	43
Hurto	25,51	26	ND
Lesiones y amenazas	43,33	41	38
Robo de animales	ND	18	ND
Trata de personas (maltrato)	ND	50	ND
Vandalismo a vehículo	ND	16	ND

Fuente: Elaboración con datos de ENUSC Chile, ENV Paraguay, Ministerio del Interior del Uruguay para el estudio Costos del crimen y la violencia BID-PNUD (2013).

Nota: La notación ND se refiere a data no disponible.

La baja denuncia de estos delitos podría deberse, por un lado, a los bajos montos que representarían estas pérdidas y, por otro, a los altos costos de transacción que implicaría la denuncia, al tratarse de trámites lentos y difíciles, con bajas probabilidades de éxito, además de la falta de confianza en las instituciones y su efectividad. Como ejemplo, en el caso chileno, el 83.3% de las razones para no denunciar fueron las siguientes: “la pérdida no fue lo suficientemente seria”, “la policía no podría haber hecho nada”, “no tenía testigos”, “el trámite demanda mucho tiempo”, “la justicia (tribunales) no hubiera hecho nada” y “la policía no hubiera hecho nada” (MISP 2011).

Se observa una similitud entre los tres países en cuanto a las razones del subreporte. Esta conclusión es relevante y debe tomarse en cuenta: es preciso fortalecer las instituciones de atención y persecución del delito, para que el ciudadano sienta más confianza para denunciar, y que sus denuncias sean resueltas, puesto que esto sirve también para desincentivar la comisión de los delitos.

Percepción de inseguridad

Los latinoamericanos destacan a nivel mundial por el temor generado por la inseguridad. La figura 3.5 muestra a los 26 países donde más del 50% de sus habitantes se sienten inseguros caminando solos por la noche. Según la muestra de la encuestadora Gallup, 10 de los 18 países analizados en este informe (además de Haití) están entre los países con mayor temor (véase figura 3.5).

El temor a ser víctima es un fenómeno social complejo que no refleja necesariamente los niveles de victimización real que afectan a los ciudadanos (Casas-Zamora 2012, 47; Dammert y Lagos 2012, 33-39). La percepción de temor está relacionada con múltiples factores que incluyen la cobertura noticiosa del delito, los relatos ciudadanos y la falta de confianza interpersonal y en las instituciones (véase recuadro 3.3).

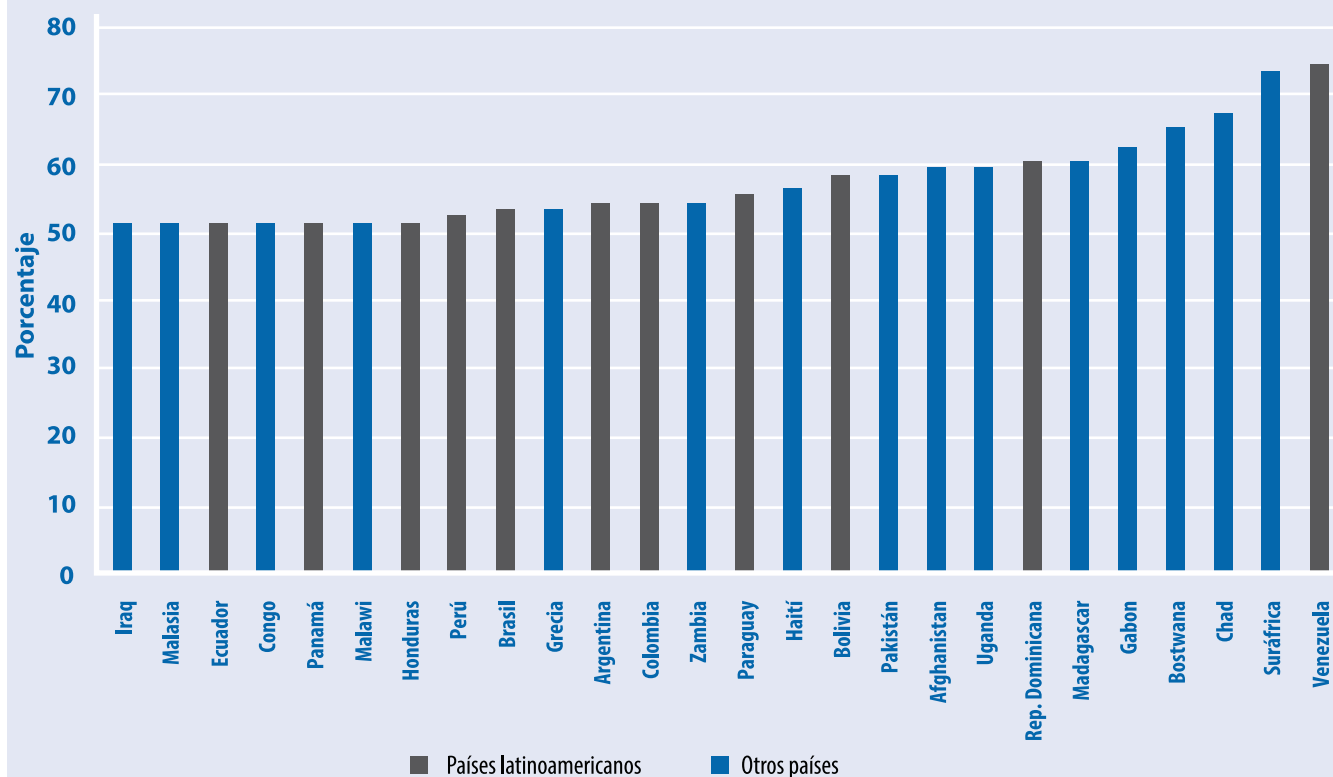
De acuerdo con la encuesta LAPOP-PNUD 2012, 3 de cada 10 ciudadanos latinoamericanos afirman sentirse inseguros en su barrio, y 5 de cada 10 perciben que la seguridad en el país se ha deteriorado. Existen diferencias entre la percepción de inseguridad y el porcentaje de personas que han sido víctimas del delito. El cuadro 3.18 muestra en su última columna que siempre es mayor la percepción de inseguridad que la victimización directa.

Honduras y Chile ilustran la diferencia entre inseguridad percibida y real. Honduras tiene la mayor tasa de homicidios del mundo (86.5 por 100,000 habitantes), pero los niveles de percepción están en la media regional: 8 de cada 10 ciudadanos se sienten seguros en sus barrios, y 6 de cada 10 percibe que la situación de seguridad personal y de su familia no se ha deteriorado (el 53% opina que está igual). En contraste, en Chile, el país con menores tasas de homicidio de la región (2 por 100,000 habitantes) y niveles bajos de victimización por robo, la percepción de inseguridad es mayor que en Honduras. Sólo 7 de cada 10 ciudadanos se sienten seguros en su barrio y, al igual que el país centroamericano, 6 de cada 10 perciben que su seguridad no se ha deteriorado (véase cuadro 3.18).

Figura 3.5.

Porcentajes mayores al 50% de respuestas afirmativas a la pregunta:

¿Usted se siente inseguro al caminar solo en la noche en esta ciudad o en el área en el que vive?, Mundo, 2012



Fuente: Gallup (2012).

La opinión de los ciudadanos puede ser un parámetro sesgado para observar la dimensión y la intensidad de la inseguridad. Ya sea que se desarrollen dinámicas de “normalización” y adaptación a la violencia,⁶⁰ o bien, que en contextos de baja ocurrencia de hechos de violencia y crímenes basta una noticia que despierta la alarma de los ciudadanos para cambiar su percepción de seguridad.

Lo relevante es que la percepción de inseguridad y el temor varía según el género, la situación social y la de edad, etc., y tienen consecuencias e impactos diferenciados en el bienestar de las personas. Una evidencia que ilustra cómo el miedo afecta a los latinoamericanos es que el 13% de los encuestados a nivel regional por LAPOP-PNUD 2012 reportó haber sentido la necesidad de cambiar su lugar de residencia por temor a ser víctima del delito. Respecto al número total de habitantes de América Latina, este 13% equivaldría a 58.8 millones de personas aproximadamente; es decir, todos los habitantes de Colombia, más los de El Salvador y Costa Rica.

Recomendaciones

1. Mejorar los sistemas de información.

Debe ser una prioridad para los países y ciudades de América Latina mejorar la información sobre la seguridad ciudadana, especialmente la que tiene que ver con los delitos, la victimización y el desempeño institucional. Se recomienda que la construcción de los sistemas de información cuente con la participación de las instituciones con competencias en el ámbito de la seguridad ciudadana, con metodologías y protocolos definidos que aseguren la calidad de los datos, así como una instancia que centralice la información. El objetivo es obtener información comparable y compatible entre las distintas instituciones de gobierno y entre los diferentes países de la región.

Para ello, es necesario que el sistema sea abierto a la interacción con los distintos usuarios y que proporcione insumos para la planeación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas.

Recuadro 3.3. Factores que inciden en la percepción de temor de los ciudadanos

Los medios de comunicación. La cobertura noticiosa acerca del delito, marcada por el uso de descripciones, imágenes y relatos, inciden en las percepciones de inseguridad. Si bien lo expuesto en los medios generalmente se refiere a un hecho específico, plantea la probabilidad de ocurrencia para cualquiera que se exponga a situaciones similares. La difusión mediática de un hecho real puede llegar a generar alarmas que superen a la misma realidad. Durante la tercera reunión del Consejo Asesor del presente informe en Cancún, México, el profesor de Harvard Jorge I. Domínguez explicó que en América Latina es tanto el ruido mediático que producen el crimen y la violencia, que pareciera que hay autoparlantes en las calles anunciándolos. Las telenovelas que glorifican a los capos de la droga contribuyen a la distorsión.

La caja de resonancia de la clase media. En la medida en que América Latina ha crecido y que nuevos sectores se han incorporado a la clase media, éstos tienden a verse más afectados por los robos y con más frecuencia son víctimas de secuestro “expres” y otros delitos patrimoniales. La repercusión mediática gana más fuerza en comparación con delitos cometidos en zonas marginales. El fenómeno de secuestro y robos a personas de altos ingresos amplía este fenómeno, con casos emblemáticos de gran impacto social.

Los relatos ciudadanos. Se trata de aquellas narrativas o discursos transmitidos de boca en boca que parten de las experiencias del miedo individual y terminan convirtiéndose en miedos colectivos. La incidencia que pueden tener estos relatos se incrementa según la cercanía que pueda tener la historia con la vida de quien la recibe. Así, condiciones como el mismo género, situación social, edad, ser vecino o familiar, o que ocurra en lugares donde se transita, aumenta los niveles de temor de forma significativa.

Los espacios desordenados. Lugares sucios, oscuros o abandonados aumentan notablemente los niveles de temor. Este tipo de espacios incrementa las sensaciones de vulnerabilidad, tanto de ser víctima como de disminución de capacidad de reacción y escape en caso de serlo; esto impacta más a mujeres y a ancianos.

La desconfianza interpersonal y en las instituciones. Aunque no parecen generar efectos tan inmediatos de alarma como las fuentes anteriores, sí ayudan a profundizar los sentimientos de temor. La desconfianza se arraiga en los individuos que perciben bajos niveles de efectividad en la reducción del delito y bajo desempeño en instituciones encargadas de su manejo —policía, organismos judiciales o gobernantes locales—. A la vez, la desconfianza interpersonal, percibida como bajos niveles de efectividad comunitaria e integración social, generan sentimientos crecientes de amenaza e inseguridad.

Fuentes: Briceño (2007); Cisneros y Zubillaga (2001); Dammert (2010); Díaz-Cayeros et al. (2011); PNUD (2005); Rincón y Rey (2009); Vilalta (2012).

La accesibilidad y difusión de los datos a través de los distintos medios físicos y virtuales permitirá el monitoreo por parte de las instituciones gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía independiente. Así se contará con una plataforma propicia para la transparencia y la rendición de cuentas.

La georreferenciación de las variables delictivas es una herramienta central para la focalización de los recursos y la definición de las estrategias por desarrollar. El uso de tecnologías para generar mapas permite realizar análisis que consideren los factores situacionales y sociales asociados a la concentración de los problemas de inseguridad en ciertas áreas. La experiencia internacional demuestra que el uso de mapas digitales es una técnica de gran valor para la planificación de acciones de control y puede convertirse en una herramienta para la prevención de la delincuencia y del temor asociado a ella.

Es importante realizar un esfuerzo para que la información no sólo esté disponible a nivel nacional y municipal, sino también en jurisdicciones más pequeñas, como distritos censales, lo que hará posible focalizar de forma más eficiente los recursos limitados de los gobiernos para responder al delito y la violencia, así como estudiar de manera más detallada los factores sociales y demográficos que impulsan su crecimiento.

2. Fortalecer los sistemas de denuncia con procesos más expeditos y con mayor capacidad de respuesta local.

Una de las claves para responder al desafío de la inseguridad es la denuncia por parte de los ciudadanos y su colaboración con las autoridades. Resulta central desarrollar mecanismos de denuncia confiables y efectivos, que garanticen seguridad a los testigos y ciudadanos afectados, con funcionarios capacitados para evitar la revictimización de las personas. Esto es necesario para mejorar la información disponible y fortalecer los procesos judiciales.

Cuadro 3.18.

Percepción de inseguridad y victimización, América Latina, 2012
porcentaje

País	Percepción		Victimización	Factor por el cual la percepción es mayor a la victimización directa
	Inseguridad en el barrio	Deterioro de la seguridad	Directa	
Argentina	34,6	49,1	21,3	1,62
Bolivia	39,8	53,2	27,8	1,43
Brasil	28,2	56,9	16,4	1,72
Chile	28,7	42,8	14	2,05
Colombia	32,5	30,8	21	1,55
Costa Rica	29,7	54,8	17,5	1,70
Ecuador	38,1	41,5	28,1	1,36
El Salvador	42,5	42,0	17,4	2,44
Guatemala	31,7	47,8	20,9	1,52
Honduras	23,2	40,2	18,9	1,23
México	36,8	55,9	23,1	1,59
Nicaragua	29,0	21,6	13,5	2,15
Panamá	19,3	29,8	6,9	2,80
Paraguay	24,5	47,5	15,3	1,60
Perú	50,0	45,6	28,1	1,78
República Dominicana	38,6	64,8	19,1	2,02
Uruguay	32,4	55,2	22,8	1,42
Venezuela	43,7	58	19,4	2,25

Fuente: LAPOP –PNUD (2012).

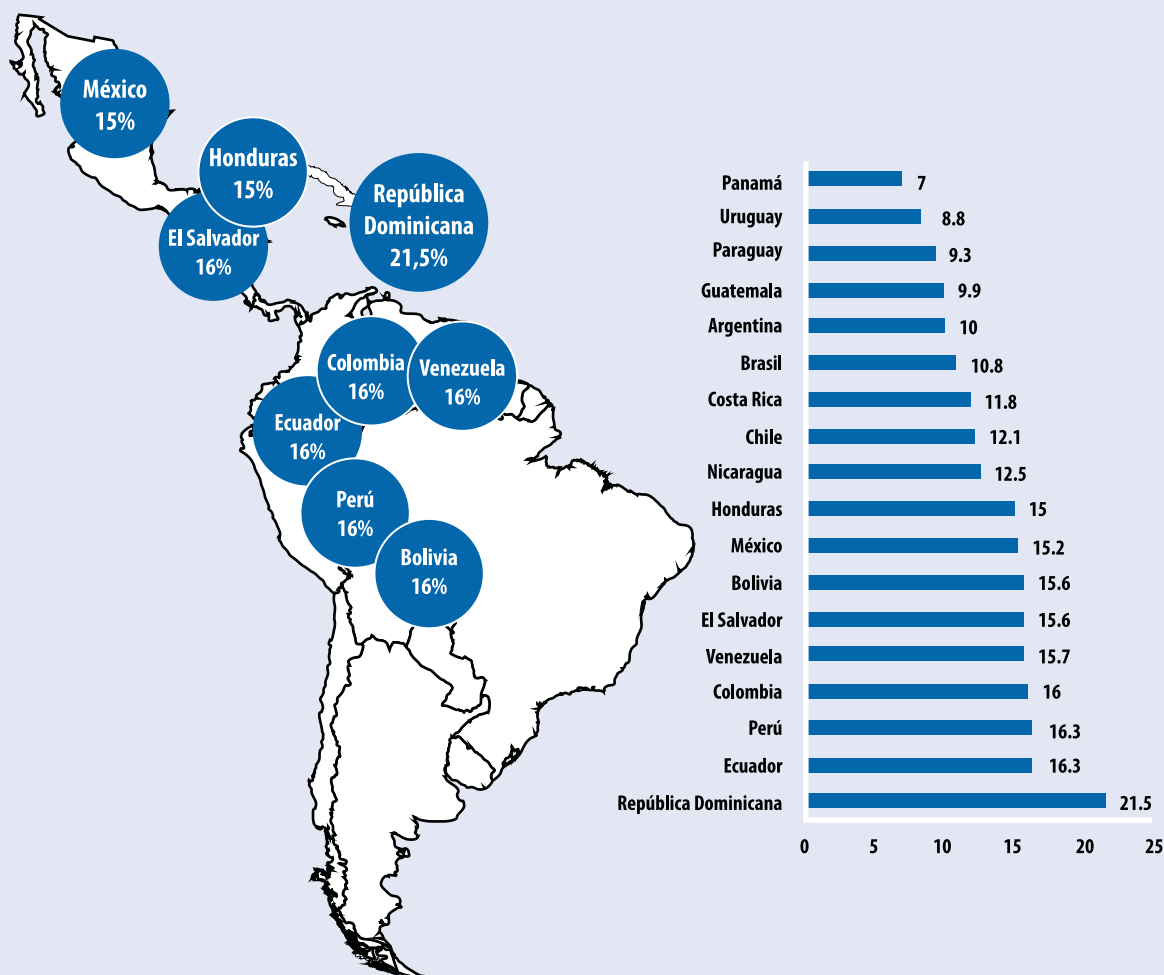
En el centro de esta recomendación está la recuperación de la confianza en las instituciones, lo cual requiere de una gestión profesional, transparente, respetuosa de los derechos humanos, centrada en los ciudadanos y cercana a sus necesidades. Las campañas preventivas son acciones que pueden contribuir a fortalecer los sistemas de denuncia, pues informan a la ciudadanía sobre sus derechos y los mecanismos de protección. Asimismo, las líneas gratuitas con disponibilidad las 24 horas, la presencia local y cercana de las instituciones del Estado, los mecanismos de protección al denunciante y su círculo cercano, la presencia de funcionarios capacitados en la atención de las víctimas, el uso de la tecnología para informar sobre la ocurrencia de delitos (Internet y las redes sociales) y los mecanismos de seguimiento de las denuncias son estrategias que contribuyen a mejorar la capacidad de respuesta. Además, la alianza con organizaciones civiles que trabajan en la atención de las víctimas constituye un valioso recurso para acercar a los ciudadanos a las autoridades. Se recomienda, en este sentido, ser cuidadoso con el análisis de

las tendencias de las denuncias, ya que su aumento no necesariamente expresa un deterioro de la seguridad, sino que puede ser el reflejo de una mayor y mejor cobertura institucional. Así, es importante monitorear la cadena de justicia, con sistemas de evaluación para reducir la denominada “cifra oculta” y a resolver los nudos críticos que pueden surgir en las investigaciones judiciales. La capacidad de respuesta inmediata es clave para la resolución de los delitos y la atención de las víctimas.

Es necesario, además, contar con mecanismos de denuncia especializados para las poblaciones vulnerables y las víctimas de delitos de especial gravedad, como el secuestro y la extorsión. La activación de líneas abiertas para los casos de violencia intrafamiliar —con personal capacitado para la atención de menores de edad—, de violencia de género, así como para delitos recurrentes que afectan a la ciudadanía son herramientas clave para dar una atención adecuada, y contar con mejor información y con mecanismos de respuesta eficientes.

Mapa 3.7.

Porcentaje de personas que han sentido la necesidad de cambiar de barrio o colonia por temor a la delincuencia, América Latina, 2012



Fuente: LAPOP—PNUD (2012).

Nota: El mapa sólo expresa valores mayores o iguales al 15%. Pregunta: "¿Ha sentido la necesidad de cambiar de barrio o colonia por temor a la delincuencia?"

3. Darle prioridad a la disminución de los homicidios, especialmente en países y ciudades que tienen tasas mayores a 10 por 100,000 mil habitantes.

Disminuir los niveles de violencia letal es uno de los objetivos principales de la seguridad ciudadana. La clave está en determinar los patrones de la violencia homicida, las áreas en las cuales se concentra, los grupos que la potencian y las dinámicas que la explican. El homicidio suele concentrarse en determinados territorios que requieren intervenciones focalizadas con presencia policial permanente, acompañada por el restablecimiento del Estado de Derecho a través de una atención integral por parte del Estado.

Para que la acción del Estado sea más eficiente, es recomendable que se dirija a los delitos y actores que producen mayor afectación, especialmente contra el derecho a la vida. La disuasión es un elemento central de cualquier estrategia dirigida a disminuir los homicidios, y se complementa con la aplicación de justicia para las organizaciones criminales que hacen uso de la violencia. También es importante centrarse en los grupos más expuestos a la violencia —como los jóvenes— y aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente a la violencia—especialmente las mujeres y los niños y las niñas—.

4. Adoptar acciones para disminuir el robo y el hurto, conteniendo la expansión de los mercados ilegales.

Se recomienda que la intervención de las instituciones del Estado se centren, al menos, en cuatro factores para combatir el robo y hurto: el aumento de la denuncia por parte de la ciudadanía; la contención de los mercados ilegales —dirigiendo las acciones contra los eslabones de la cadena que centralizan la distribución y reciben mayores ganancias—; la intervención en las “zonas rojas” donde se concentra el mayor número de delitos; y el fortalecimiento de la cultura ciudadana. Lo anterior requiere intervenciones complejas, que atiendan las múltiples dimensiones de este fenómeno.

En el caso del robo de vehículos y de celulares, el trabajo conjunto con las empresas aseguradoras y con los operadores de telefonía es clave para identificar estrategias que contribuyan a disminuir los incentivos y protejan a los propietarios (con lógicas de mercado que permitan el acceso a repuestos —en el caso de los vehículos— y equipos, a precios asequibles, entre otras medidas).

Más que dirigir la acción del Estado contra el delincuente callejero o pequeño distribuidor, es preciso que las intervenciones institucionales se centren en los mercados mayores. Los robos de menor cuantía requieren una respuesta diferenciada, más centrada en la prevención.

5. Responder a la percepción de inseguridad, atendiendo a las múltiples variables que influyen en el temor al delito.

La mejor manera de responder a la percepción de inseguridad es el desempeño institucional en la protección de los ciudadanos para contener la violencia y el crimen. Sin embargo, hay un conjunto diverso de acciones que pueden contribuir a mejorar la percepción y disminuir el temor.

Un factor determinante es la confianza de los ciudadanos en las instituciones de procuración de justicia, especialmente la policía. Es necesaria una política de acercamiento entre la policía y las comunidades, que permita mejorar la imagen de esta institución: la policía debe ofrecer un trato respetuoso y mostrar una buena respuesta a los problemas de inseguridad local. Asimismo resulta clave responder de manera oportuna y decidida a los casos de corrupción y abuso policial, estableciendo sanciones claras que les den certeza a los ciudadanos.

Las políticas de desarrollo urbano destinadas a la recuperación y ampliación de los espacios públicos pueden contribuir a disminuir los niveles de temor y vulnerabilidad. La mejora en la iluminación en las zonas comunes y áreas de tránsito, la prevención y contención de problemas como actos de vandalismo, distribución y consumo público de alcohol y otras drogas ilegales, la venta de piratería en las calles, así como de la prostitución en lugares públicos, influyen positivamente en la percepción de seguridad. Estas acciones, además de comprometer a las policías, son sostenibles cuando están acompañadas por intervenciones sociales que protegen y ofrecen alternativas a las poblaciones vulnerables y en condiciones de marginalidad. La participación de las organizaciones civiles, los empresarios y grupos religiosos, entre otros actores claves, aporta un valor importante. Las intervenciones en este campo deben evitar la segmentación de las comunidades y la discriminación de ciertos sectores y grupos poblacionales.

Los medios de comunicación tienen un papel importante en la formación de la opinión de los ciudadanos. Sin comprometer la libre expresión y el derecho a la información, la cobertura noticiosa debe proteger la integridad y la intimidad de las víctimas y sus círculos cercanos; asimismo, debe evitar la exposición de la violencia y el amarillismo, así como la proliferación de mensajes que sobredimensionen la ocurrencia de los delitos.



4

CAPÍTULO

LAS GRANDES AMENAZAS A LA SEGURIDAD CIUDADANA

La inseguridad ciudadana es un fenómeno complejo que incluye diferentes amenazas: aunque el análisis de las tasas de robos y homicidios ofrece un panorama útil, aún resulta insuficiente. Por eso, para entender las amenazas a la seguridad ciudadana, es necesario analizar el contexto en el que surgen y se desarrollan, el perfil de las víctimas y de los victimarios, la manera cómo interactúan y sus impactos en la ciudadanía.

El objetivo de este capítulo es dar cuenta, desde un punto de vista cualitativo, de las seis amenazas a la seguridad que este informe ha identificado como las principales debido a su impacto en el desarrollo humano. Estas amenazas son (a) el delito callejero, (b) la delincuencia organizada, (c) la violencia y el delito ejercidos por y en contra de los jóvenes, (d) la violencia de género, (e) la corrupción y (f) la violencia ilegal por parte de actores estatales.

Este capítulo presenta cuatro mensajes centrales:

- Si bien la delincuencia organizada es una amenaza que afecta gravemente el desarrollo humano, la situación de inseguridad a la que se enfrenta la región se deriva de un conjunto amplio de amenazas: no todo lo que ocurre en América Latina tiene como explicación el narcotráfico.
- El entrecruce entre las distintas amenazas en el ámbito local es lo que permite entender los altos niveles que han alcanzado el delito y la violencia en la región.
- La escasa denuncia de violencias y delitos genera vacíos y debilidades en la información disponible. Éste es el caso del secuestro y la extorsión, de la violencia hacia migrantes y la trata de personas, de la violencia sexual y doméstica, así como de la corrupción y la violencia ilegal por parte de actores estatales.
- La interacción de la delincuencia organizada con otras amenazas está en la base de las espirales de violencia y del crecimiento exponencial del homicidio en algunos países o subregiones.

El capítulo se desarrolla en seis apartados. En cada uno se analizan una de las seis principales amenazas. Más que describir

exhaustivamente cada amenaza, en este capítulo se exponen sus principales rasgos, dinámicas e impactos en la ciudadanía.

Delito callejero

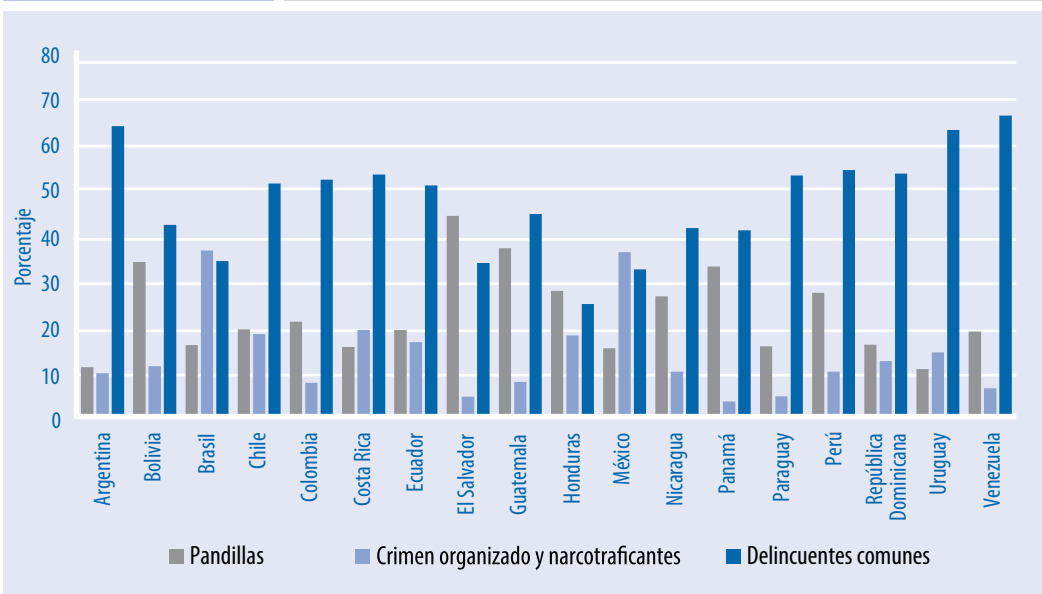
Por delito callejero se entienden los actos motivados por afán de lucro, como hurtos y robos de pequeña cuantía, que suelen ocurrir en lugares públicos y pueden involucrar, en algunos casos, amenazas de violencia, golpes o lesiones contra las víctimas. Transcurren con mayor intensidad en entornos urbanos y generalmente no se denuncian.

Aunque parezcan menores, estos delitos son los que atentan con más frecuencia contra la seguridad de los ciudadanos. Por esta razón, cuando se habla de una ciudad segura o de un barrio seguro, generalmente se alude a la poca ocurrencia de delitos callejeros. Como puede observarse en la figura 4.1, en casi todos los países de América Latina, las personas identifican este tipo de delito como la principal amenaza a su seguridad. De manera agregada, el 48% de los latinoamericanos identifica a la delincuencia común como su principal amenaza (LAPOP 2012).

Aunque faltan estudios sistemáticos en América Latina, la evidencia mundial y la experiencia de campo sugieren que el delito callejero se asocia, generalmente, con condiciones de marginalidad⁶¹. Las encuestas de cárceles muestran que la reincidencia entre los reos acusados por robo es significativa. La literatura apunta que, a medida que las infracciones sucesivas se quedan sin castigo, puede presentarse un círculo vicioso entre hechos delictivos y marginalización cada vez más intensa (Cloward y Ohlin 1960; Mettifogo y Sepúlveda 2005).

Destaca la poca información y la subsecuente escasez de análisis sobre el delito callejero en la región. Se sabe que afecta no sólo a las clases medias y altas, sino también a los pobres, quienes cuentan con menos recursos materiales para procurarse protección. Ante la gravedad y letalidad de otras amenazas a las que se enfrenta la región —como es el caso de la delincuencia organi-

Figura 4.1.

Principal amenaza a la seguridad según los ciudadanos⁶¹, América Latina, 2012

Fuente: LAPOP-PNUD (2012).

zada—, las autoridades suelen concentrarse en violencias mayores. Sin embargo, el delito callejero es justamente la amenaza que más afecta, de forma insistente y cotidiana, al ciudadano promedio a través del principal delito que se le asocia: el robo. Dado que el análisis de las tendencias regionales del robo en la región se profundizó en el capítulo 3, no se ahondará en él en este apartado.

Delincuencia organizada

La delincuencia organizada incluye toda acción delictiva organizada y prolongada en el tiempo, cuya capacidad de sustraer y proveer bienes y servicios recae en el uso de la corrupción, la coacción y, en algunos casos, la violencia. Un amplio conjunto de delitos se vinculan con la delincuencia organizada, tanto a nivel local como a nivel nacional y transnacional. Mientras algunos se concentran especialmente en el nivel local —como las extorsiones o la venta de drogas en la calle—, otros traspasan este ámbito y afectan el nivel nacional, con claras conexiones con la dimensión transnacional —éste es el caso de la trata de personas y el tráfico de drogas, personas o armas—. Justamente desde la interacción de estas estructuras —locales y transnacionales— debe analizarse la difusión y la expansión de la delincuencia organizada (UNODC 2012a; Hope 2011).

La delincuencia organizada es una amenaza que genera gran temor en las poblaciones en las que se desarrolla (véase figura 4.1) y que impacta negativamente a las personas y sus comunidades a través del uso de la violencia y de mecanismos de coerción basados en la intimidación y la amenaza (Banco Mundial 2011; OCDE-DAC 2012; Foro Económico Mundial 2012).

Además, la delincuencia organizada tiene un efecto multiplicador en la inseguridad, ya que potencia a las otras amenazas, aprovecha y profundiza las vulnerabilidades de las democracias latinoamericanas e influye negativamente en las instituciones a través de la corrupción y la impunidad (UNODC 2008; Miraglia, Ochoa y Briscoe 2012; Morris 2012).

Esta amenaza tiene repercusiones importantes en las espirales de violencia homicida que han experimentado algunos países y subregiones de América Latina. La presencia de estructuras criminales más o menos organizadas dinamiza la violencia y el delito como resultado de las disputas entre ellas o de su reacción frente al ataque de las instituciones de seguridad del Estado. Esto es de particular relevancia para aquellos países que tienen altos índices de homicidios en la región —especialmente, Honduras, Guatemala, El Salvador, Colombia y Brasil— o que han tenido un ascenso significativo —como es el caso de México— (véase recuadro 4.1).

Recuadro 4.1. Espirales de violencia y delincuencia organizada

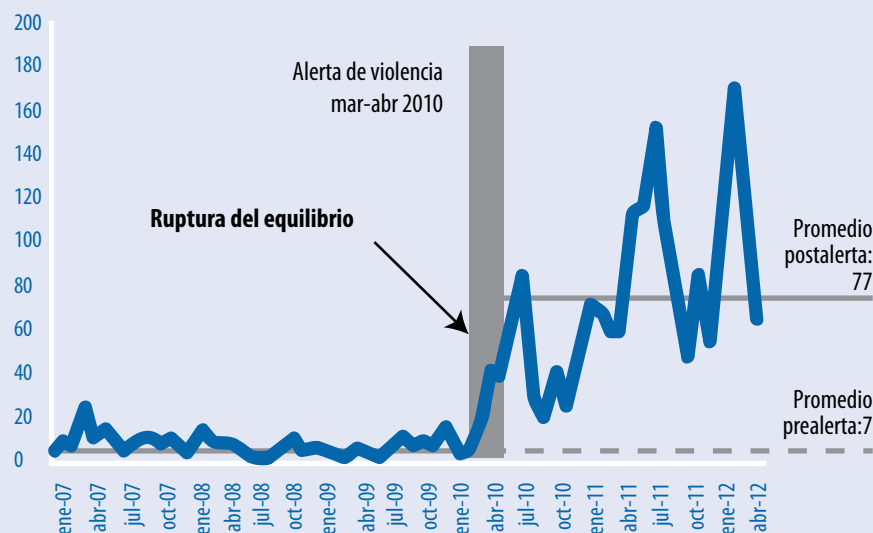
Las espirales de violencia pueden definirse como el aumento repentino y sostenido en los niveles de violencia dentro un territorio, que irrumpe o altera la existencia de un equilibrio previo. La palabra “equilibrio” no se refiere necesariamente a una situación previa de no violencia, sino a una situación en la que los niveles de violencia se mantienen estables o bajos. Por ejemplo, un equilibrio puede reflejar la decisión de actores criminales de tolerarse o asociarse o de controlar su ejercicio de la violencia. La ruptura de un equilibrio y el surgimiento de una espiral de violencia reflejan la incapacidad de los actores legales o ilegales de prevenirla y controlarla. Su magnitud y duración dependen tanto de las capacidades del Estado como de la voluntad y capacidad de los actores ilegales de recomponer el equilibrio o generar un nuevo orden.

La ruptura del equilibrio puede provenir de la mayor capacidad y disposición del Estado a combatir a las estructuras criminales, de la mayor disposición de las facciones ilegales de responder a las acciones del Estado usando la violencia, o de la disputa entre las organizaciones criminales por el control de los mercados ilícitos.

La evidencia sugiere que cualquiera de estas rupturas puede propiciar espirales de violencia. Lo ocurrido en la ciudad de Monterrey, México, y en Medellín, Colombia, permite ilustrar cómo se intensifica la violencia tras la ruptura del equilibrio. En ambos casos, la ruptura del equilibrio de poder de las estructuras criminales generó un ciclo de disputas que disparó el número de homicidios. En Monterrey, a principios de 2010, la ruptura entre dos estructuras criminales —el Cártel del Golfo y su brazo armado, Los Zetas— generó un rápido aumento en la violencia y provocó un proceso de disputa de larga duración (Guerrero 2012).

Figura 4.2.

Ejecuciones mensuales en la zona metropolitana de Monterrey, México, 2007-2012



Fuente: Guerrero (2012).

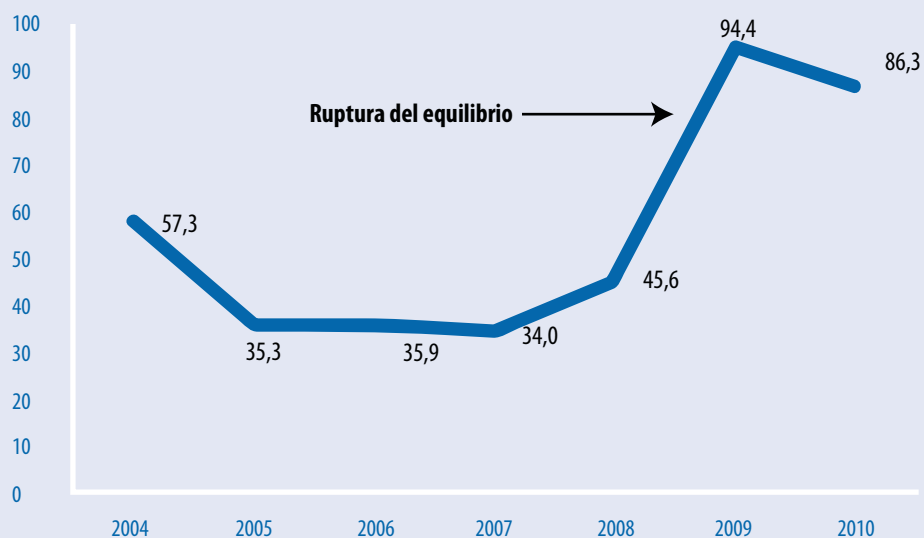
Recuadro 4.1. Espirales de violencia y delincuencia organizada

En Medellín, la espiral se produjo por la extradición, en 2008, de 14 jefes paramilitares que se encontraban en la cárcel. Uno de estos jefes estaba al mando del Bloque Cacique Nutibara, que desde 2003 ejercía el control sobre las estructuras crimi-

nales que operaban en Medellín. Su extradición rompió el equilibrio de poder y provocó un ciclo de disputas y reacomodamientos entre las estructuras criminales (Medina, Posso y Tamayo 2011; Llorente y Guarín 2013).

Figura 4.3.

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes en la ciudad de Medellín, Colombia, 2004-2010



Fuente: Secretaría de Gobierno de Medellín.

En todos los casos, las espirales de violencia tienen profundos impactos para la seguridad de los ciudadanos: las tasas de homicidio alcanzan niveles similares a los de países que sufren de confrontaciones bélicas (Lessing 2012), lo que conlleva desplazamientos y situaciones de emergencia humanitaria. Esto muestra que las políticas públicas de seguridad que buscan enfrentar a la delincuencia organizada con mano dura, pueden tener como consecuencia un aumento de la violencia que buscan contener.

De las diversas actividades delictivas en las que participa la delincuencia organizada, a continuación se analizan brevemente cuatro que tienen en común bajos índices de denuncia y un alto impacto en la integridad física de las personas: la trata y el tráfico de personas (en particular, mujeres, menores o migrantes), el secuestro y la extorsión.

Trata y tráfico de personas

A nivel regional, un delito especialmente grave, por su impacto directo en la vida y libertad, es la trata de personas, definida por el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas como el “traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”. Generalmente, la trata de personas se realiza con propósitos de prostitución, turismo sexual y trabajo forzado, y representa una grave violación de los derechos humanos.

En el caso de la explotación sexual, las secuelas de la trata, con frecuencia, van acompañadas por enfermedades de transmisión sexual, abortos, consumo de drogas y muertes. Las consecuencias que tiene la trata en los niños y niñas víctimas suelen ser

Cuadro 4.1.

Tasa de trata de personas por 100.000 habitantes, países seleccionados, último año disponible

País	Año	Tasa
Argentina	2011	0,5
Bolivia	2009	3,1
Chile	2011	0,1
Colombia	2011	0,1
Costa Rica	2010	0,9
Guatemala	2011	0,9
Nicaragua	2011	0,6
Panamá	2011	0,3
Paraguay	2010	0,0
Perú	2011	0,5

Fuente: Registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.

difíciles de superar y producen daños permanentes. La invisibilización de las víctimas y su estigmatización profundizan las consecuencias de este delito (Le Goff y Lothar 2011; Comisión Interamericana de las Mujeres de la OEA et al. 2006).

El cuadro 4.1 muestra las cifras disponibles sobre trata de personas para algunos países en la región. Aunque las tasas parezcan relativamente menores, el número de víctimas de este delito no lo es. Por ejemplo, para el periodo de 2007 a 2010, en 14 países del continente americano —incluidos Estados Unidos, Canadá y algunos países del Caribe—, más de 6,000 personas denunciaron haber sido víctimas de este delito (con un promedio anual de 1,500 personas). De éstas, aproximadamente el 27% eran menores de edad y, en la mayoría de los casos, mujeres (UNODC 2012b, 61). Las estimaciones indican que por cada víctima de trata existen, en promedio, 30 sin identificar (UNODC 2012b, 61). Siguiendo el número de denuncias, esto equivaldría a 45,000 víctimas anuales en América Latina. Esta cifra podría ser mucho mayor, de acuerdo con los cálculos que han realizado a nivel nacional algunas instituciones y organizaciones de la sociedad civil (OSC) especializadas en este tema.

Un delito vinculado a la trata de personas, pero que tiene una connotación distinta, es el tráfico de personas, y especialmente de migrantes. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos señala que hay una tendencia creciente a la criminalización, discriminación, exclusión, explotación y violación de los derechos de los migrantes, particularmente de los migrantes en tránsito (OHCHR 2010). Según el Protocolo 3 del Tráfico de Migrantes, se entiende por tráfico de migrantes “la facilitación

de la entrada ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero”. En la práctica, es difícil distinguir la trata de personas del tráfico ilícito de migrantes, ya que quienes son víctimas de este último delito pueden convertirse también en víctimas de trata; además, los tratantes también pueden actuar como traficantes de migrantes (UNODC 2009).

El tráfico de migrantes se manifiesta con mayor frecuencia en el corredor de intensa migración que constituyen Centroamérica —especialmente el Triángulo del Norte—, México y Estados Unidos. El destino final es Estados Unidos, y la principal puerta de entrada es la frontera norte de México —aunque a lo largo de la región esta actividad ilícita ocurre con distintos niveles de afectación—. De acuerdo con datos de UNODC (2011), cada año hay alrededor de tres millones de entradas ilegales en Estados Unidos, pero se desconoce el porcentaje de personas que han sido víctimas del tráfico ilegal. El endurecimiento de la política migratoria en Estados Unidos y su efecto en México han llevado a los migrantes a adoptar rutas cada vez más peligrosas y clandestinas, lo que los expone al reclutamiento, la extorsión e incluso a la muerte (Santamaría 2013)⁶³. Según los informes especiales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en México, entre septiembre de 2008 y febrero de 2009 se privó de la libertad a 9,758 migrantes, mientras que entre abril y septiembre de 2010 esta cifra alcanzó los 11,333 secuestros (CNDH 2011, 61). Llama la atención que mientras la CNDH estima que cada año cerca de 20,000 migrantes en tránsito son secuestrados, a la autoridad sólo le presentaron 60 denuncias por este delito en 2010 (CNDH 2011)⁶⁴.

Secuestro y extorsión

El secuestro y la extorsión son dos amenazas a la seguridad que se relacionan con el aumento de la sensación generalizada de temor y con profundas limitaciones al desarrollo humano de la ciudadanía. Los impactos del secuestro son profundos y afectan no sólo a la víctima, sino también a su círculo cercano y a la sociedad en su conjunto (Navia y Ossa 2001). La extorsión, por su parte, también tiene impactos negativos importantes, en la medida en que asigna una carga impositiva no legal a ciudadanos comunes, a negocios y a sectores específicos, con consecuencias no solamente en el patrimonio, sino en la libertad de las víctimas. En general, los victimarios amenazan a sus víctimas con la muerte o la destrucción de sus bienes, suelen conocer sus ingresos y sus rutinas, y con frecuencia cometen el delito en nombre de una organización (PNUD Guatemala 2007-2008; Celedón et al. 2009). La extorsión suelen realizarla pandillas criminales, grupos criminales con un fuerte vínculo territorial y reos que actúan desde la prisión.

Las víctimas del secuestro y la extorsión comparten un temor a acceder a la justicia, debido a las posibles represalias contra las víctimas directas y sus familiares, por lo que pueden preferir pagar el rescate o la cuota que exigen los grupos criminales. En este marco, resulta difícil precisar la dimensión y la tendencia de los delitos de secuestro y la extorsión. La mayoría de las oficinas que generan estadísticas delictivas no producen información —al menos pública— en la materia.

En los registros administrativos de 14 países de América Latina⁶⁵ se encuentra que entre 2009 y 2011 se presentaron —al menos— 18,423 casos de secuestro, lo cual equivale a casi 17 secuestros al día (2013). En términos comparativos, algunas estimaciones indican que 5 de los 10 países con más secuestros en el mundo están en América Latina (Ikv Pax Christi 2008, 6).

En Colombia, un estudio reciente que sistematizó la información sobre el secuestro en el periodo de 1970 a 2010 documentó 39,058 casos de personas que fueron víctimas de este delito⁶⁶. Las redes criminales fueron presuntamente responsables del 27% de estos hechos —en un porcentaje cercano al de las Fuerzas Armadas de Colombia (FARC), responsables del 30% de los casos— (Centro Nacional de Memoria Histórica 2013). En México, según el Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre 2005 y 2011, la tasa de secuestro pasó de 0.3 por cada 100,000 habitantes a 1.2, al mismo tiempo que aumentó la violencia.

Si bien los casos de secuestro que llega a captar la encuesta LAPOP-PNUD muestran cifras muy bajas, Venezuela, México, Ecuador y Argentina presentan la mayor victimización por este tipo de delito, muchos de los cuales suelen ser “secuestros exprés” —esto es, la retención temporal de personas para hacer robos rápidos⁶⁷—. En estos casos, las víctimas, generalmente, se eligen al azar, y la privación de su libertad puede durar un par de horas mientras que se obtiene el rescate (País Libre 2011). En algunos casos, cuando la víctima se resiste al secuestro, puede resultar gravemente herida o incluso asesinada.

En países como Colombia y México —en donde las encuestas de victimización se desagregan por extorsión y secuestro—, encontramos que el 98.6% de las víctimas de extorsión telefónica y el 60% de los casos de secuestros en México no denuncian estos hechos (CIDE 2012). En Colombia, no se presenta denuncia en el 78.8% de los casos de extorsión (DANE 2012). En Venezuela, aproximadamente el 62% de las víctimas de secuestro no lo denuncian, y en el caso de extorsión, el 73.13% de las víctimas afirman no haberlo denunciado (Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana).

El cuadro 4.2 sobre encuestas a internos evidencia lo que este informe sostiene: no hay estadísticas adecuadas sobre dos de los delitos que más afectan a la sociedad, el secuestro y la extorsión.

Los resultados de la encuesta LAPOP-PNUD (2012) arrojan, para la mayoría de los países, tasas de victimización de extorsión superiores a los registros oficiales. Sin perder de vista las limitaciones de esta encuesta, sus resultados permiten tener una aproximación general, aunque insuficiente, de los niveles de victimización: 8 de cada 1,000 ciudadanos afirman haber sido víctimas de la extorsión en América Latina; en países como México, El Salvador y Perú, esta cifra supera los 20 por cada 1,000. En algunos casos, la extorsión se ha convertido en un mecanismo de apropiación que correspondería al Estado. Según datos del Consejo Nacional de la Pequeña Empresa de El Salvador (CONAPES 2013), el 70% de las empresas afiliadas a esta asociación y el 80% de los comerciantes informales pagan extorsiones.

Es difícil estimar a cuánto ascienden los montos que perciben los grupos criminales con este sistema ilegal de rentas —pues se realizan desde el anonimato y la denuncia es escasa—, pero sus repercusiones negativas son extensas. La Encuesta Nacional de Victimización a Empresas (ENVE) estima que durante 2011 se produjeron 4,324,529 delitos asociados a 1,389,000 unidades económicas víctimas en México, de los cuales, el 14.5% fueron extorsiones. Esto sitúa a las extorsiones como el tercer delito

Cuadro 4.2.

Porcentaje de personas recluidas por secuestro y extorsión, países seleccionados, 2013

	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil
Secuestro	1,9	9,6	1,7	4,0	1,9
Extorsión	0,2	ND	ND	19,3	0,3

Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.
Nota: La notación ND indica data no disponible.

más frecuente a unidades económicas en México. Además, la ENVE permite estimar que para 2011 el costo total de la inseguridad y el delito en unidades económicas representa un monto de 115,200 millones de pesos (aproximadamente US\$9,000 millones⁶⁸) (INEGI 2012).

En el caso de los países del Triángulo Norte, donde la extorsión por las pandillas es un delito frecuente, según un estudio comparativo llevado a cabo en 2007, una clica (grupo de pandilleros) recolectaba, en promedio, aproximadamente US\$1,000 semanales en Guatemala, El Salvador y Honduras (Demoscopia 2007). Además, el número de víctimas de extorsión en Guatemala casi se ha quintuplicado, al pasar de 564 en 2000 a 2757 en 2011 (de acuerdo con registros administrativos recopilados por la Oficina de País del PNUD 2013).

La expansión de este delito responde, en parte, a los cambios en la financiación de las estructuras criminales que, en vista de que el Estado persigue a determinadas economías ilegales —especialmente al narcotráfico—, han optado por diversificar sus fuentes de ingresos. En este contexto, no sólo las grandes empresas son sujetos de extorsión, sino también otros sectores sociales que se ven amenazados aun por montos menores (Fundación Ideas para la Paz et al. 2010).

La violencia y el delito ejercidos por y en contra de los jóvenes

Los jóvenes son el grupo más afectado por el delito y la violencia, y a su vez, son los responsables más comunes. La relación entre jóvenes y violencias suele analizarse desde la denominada “violencia juvenil” que señala a los jóvenes únicamente en su papel de victimarios. Sin embargo, es necesario subrayar su condición de víctimas y evitar su criminalización y estigmatización.

Las violencias y los delitos cometidos por jóvenes suelen desarrollarse en el contexto de dinámicas colectivas que incluyen desde grupos transitorios y poco estructurados —como las barras deportivas sudamericanas— hasta pandillas criminales altamente jerarquizadas (Cruz 2010). En particular, estas últimas se consideran como un problema serio para la seguridad de las personas en la región: las pandillas criminales representan, para muchos países, la segunda amenaza más grave percibida por los ciudadanos (véase figura 4.1).

La percepción de inseguridad relacionada con las pandillas criminales se expresa de manera especialmente intensa en Guatemala, El Salvador y Honduras, donde cobran forma las denominadas maras (LAPOP 2012). En Belice, existe evidencia de

que pandillas centroamericanas de alto perfil delictivo podrían sumarse a aquellas que ya operan en el país (ONU Belice CCA 2012, 23).

Las maras se han estructurado principalmente en dos redes separadas, y su presencia en diversos países y su nivel de organización y de criminalidad se han acentuado en los últimos años —en muchos casos, a raíz del fracaso de las políticas de mano dura— (Hume 2007; Zilberg 2011). Aunque algunos de los integrantes o exintegrantes de las maras han establecido vínculos con la delincuencia organizada (Cruz 2010), estas agrupaciones y otras en la región —como las bandas y combos, en Colombia, o los comandos, en Brasil— continúan teniendo como actividades principales delitos como el robo, el secuestro y la extorsión a nivel local (Guerrero 2010; Wolf 2012; Escalante 2012).

Las maras centroamericanas son el ejemplo más visible, pero no el único, de la relación compleja entre juventud y violencia en América Latina. En México, donde la percepción de la amenaza que constituyen la delincuencia organizada y el narcotráfico alcanza niveles alarmantes (véase figura 4.1), algunos análisis estiman que hay por lo menos 30,000 menores que cooperan activamente con la delincuencia organizada en actividades que van desde la extorsión y el tráfico de personas hasta la piratería y el narcotráfico (Red por los Derechos de la Infancia en México 2011, 35). En Colombia, la combinación entre paramilitarismo, guerrilla, narcotráfico y delincuencia organizada ha intensificado el reclutamiento, en algunos casos forzado, de jóvenes y niños por parte de las bandas criminales (Ortega-Jurado 2012, 21). En Brasil, las principales organizaciones criminales, como el *Primeiro Comando do Capital* en São Paulo y el *Comando Vermelho* en Río de Janeiro, utilizan a jóvenes como mano de obra para el ejercicio de la violencia callejera (Carvalho y Soares 2013). En Belice, el reclutamiento de jóvenes por parte de grupos dedicados al narcotráfico regional se ha visto reforzado por la afluencia del lavado de dinero y la disponibilidad de armas (ONU Belice CCA 2012, 23).

Sin embargo, es importante destacar que no todas las pandillas son de carácter criminal ni mucho menos tienen entre sus objetivos centrales el delito y la violencia. Diversos estudios señalan que, en la mayor parte de los casos, las pandillas siguen funcionando como espacios de socialización entre pares y como mecanismos de autoprotección entre jóvenes, más que como organizaciones vinculadas al delito organizado (Wolf 2012; Rodríguez 2013; Rodríguez 2012). Además, tanto el mando como el control de estas organizaciones criminales suele estar en manos de adultos (Solís 2009, 83).

Las cifras presentadas en el capítulo 3 indican que las principales víctimas de los homicidios que se cometen en América Latina

son jóvenes. En muchos casos, las violencias en contra de los jóvenes se originan en las instituciones de seguridad y procuración de justicia del Estado (incluidas las cárceles, las policías y los órganos del sistema de justicia), así como en otras que pueden considerarse “privadas” (como las familias) o “mixtas” (como las escuelas).

En el caso de la violencia que enfrentan los jóvenes por parte de instituciones del Estado, destacan los problemas de la superpoblación y el hacinamiento en las cárceles. Este problema afecta particularmente a la juventud, debido a la criminalización temprana de este grupo y las preocupantes reducciones de la edad de su imputabilidad penal, que han derivado en la “juvenilización” de la población carcelaria (WOLA y TNI 2010). Además, la falta de centros penales con un enfoque de reinserción social no permite cumplir con los estándares de protección a esta población en situación de vulnerabilidad, de acuerdo con los tratados regionales e internacionales de protección a niñas, niños y jóvenes.

La estigmatización de algunos grupos de jóvenes, en particular de estratos socio-económicos bajos, se ha reflejado en otras formas de violencia en su contra, como el abuso de poder por parte de los policías: para un gran conjunto de jóvenes, la policía es más una institución de la cual hay que cuidarse, que una institución a la que se puede recurrir para sentirse protegido.

Finalmente, las políticas de mano dura que se han desarrollado para combatir el fenómeno de las pandillas, en particular ante las maras en Centroamérica, han potenciado el escalamiento de la violencia desde y hacia los jóvenes, a partir de respuestas reduccionistas a la problemática de la violencia pandilleril (Thomas Bruneau et al. 2011). La encuesta de internos en El Salvador muestra que un 37% de los internos pertenecía a una pandilla en el momento en el que fue detenido. Del 63% restante, un 10% se integró a las pandillas en la cárcel (Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD, 2013).

En las familias, se presentan también múltiples tipos de violencia que van desde normas de disciplina y castigo ejercidas por los padres, hasta formas de abuso y violencia sexual que afectan centralmente a niñas, adolescentes y mujeres jóvenes. La violencia doméstica contra niñas, niños y jóvenes es particularmente grave porque produce limitaciones en su desarrollo humano, además de que favorece su reproducción intergeneracional (BID 2005).

La violencia escolar representa una falla central en el papel del sistema escolar como espacio de ampliación de las capacidades de niños y jóvenes en la región y en sus posibilidades de ampliar tanto su calidad como cobertura. Cuando ocurre, la violencia

escolar “produce dolor, daño y humillación a niños, niñas y adolescentes, afectando con ello su aprendizaje, su desarrollo y su futuro”⁶⁹. En relación con la violencia escolar, existe la violencia al interior de la escuela y aquella que se presenta desde la escuela hacia los jóvenes. La primera incluye diversas formas de abuso y discriminación entre los escolares, por ejemplo, las violencias dirigidas hacia mujeres y personas lésbico, gay, bisexual y transsexual (LGBT) (Molina et al. 2007). La violencia de la escuela hacia los jóvenes corresponde a los modelos de disciplina violentos de los derechos humanos que, en muchos casos, terminan en la expulsión de los alumnos “problemáticos” o en la deserción escolar (Furlán 2012; King y Ortega 2012). La prevención de ambos tipos de violencia escolar es fundamental para superar los altos niveles de deserción escolar que limitan el desarrollo humano de los jóvenes en la región.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que el vínculo entre niños, jóvenes y violencias —en plural— demanda políticas públicas integrales que atiendan los diversos espacios de vulnerabilidad para los jóvenes, desde los hogares y las escuelas, hasta el ámbito público.

Violencia de género

La violencia de género es un tipo de agresión en contra de una persona o grupo de personas por razón de su género, y se manifiesta de manera más intensa y predominante en contra de las mujeres y niñas⁷⁰. Incluye acciones de violencia física, psicológica y sexual, basadas en relaciones desiguales de poder que persisten entre hombres y mujeres, así como en el conjunto de normas sociales y culturales en torno al género y a la identidad sexual (IASC 2005).

La violencia de género es una de las amenazas más persistentes en América Latina y, como tal, constituye un obstáculo para el desarrollo humano, la salud pública y los derechos humanos (Bott et al. 2012, XV). Esta amenaza se manifiesta tanto en el ámbito privado como en el espacio público. Puede ocurrir en la familia, en la escuela y en el trabajo, o en la comunidad, el barrio y en todos los espacios de interacción entre actores estatales y los ciudadanos. De acuerdo con los resultados de la encuesta LAPOP-PNUD 2012, casi un tercio de las mujeres ha sido victimizada en su propio hogar, mientras que dos tercios de ellas han sido víctimas fuera de su domicilio.

Algunas de sus principales expresiones son la violencia doméstica, la violencia por parte de la pareja íntima, la violencia sexual (incluido el abuso y el acoso sexuales dentro del ámbito laboral),

los feminicidios, la trata de personas, el tráfico de personas, la explotación sexual y la violencia institucional⁷¹. La visibilización de estas violencias, antes consideradas como “asuntos privados”, ha sido posible gracias al trabajo de organizaciones de mujeres y organizaciones internacionales como Naciones Unidas (Craske y Molyneux 2002, 11).

Los cuadros 4.3 y 4.4 hacen una aproximación a la situación de violencia sexual y violencia doméstica que se vive en la región. El cuadro 4.3 ofrece datos sobre violaciones para 14 países de la región. De estos 14, 10 registran un aumento en sus niveles de registro. Aunque es posible que este aumento obedezca a una mayor tasa de denuncia o a cambios en los sistemas de medición y clasificación de datos, las cifras no son desdeñables si se considera que existen altas probabilidades de subregistro. En cuanto a la violencia doméstica, el cuadro 4.4 también muestra que las tasas son altas para varios de los países. A pesar de los retos que existen en la recopilación de datos, es claro que esta forma de violencia continúa siendo una amenaza importante en la región.

Es importante destacar que, en muchos casos, una baja tasa de denuncia puede llegar a ocultar una baja confianza en las instituciones para denunciar. A la vez, países como Chile y Uruguay,

que reflejan altas tasas de violencia intrafamiliar (véase cuadro 4.3), son países donde una alta confianza en policías puede explicar un mayor nivel de denuncias.

Un estudio reciente de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) permite dimensionar el problema de la violencia ejercida en contra de las mujeres por parte de sus parejas (Bott et al. 2012). Éste indica que, para el periodo de 2007 a 2008, el porcentaje de mujeres que ha sido víctima alguna vez de violencia por parte de su pareja va desde el 16.1% en República Dominicana hasta un 38.6% en el caso de Perú (véase cuadro 4.5).

De acuerdo con las encuestas de internos, del total de los detenidos encuestados, los delitos sexuales representan: el 8% en Argentina, Chile y México; el 11% en El Salvador; el 14% en Brasil, y el 22% en Perú. Resalta que, dependiendo del delito, entre el 75% y el 90% de los victimarios declararon conocer a sus víctimas antes del delito. Más grave aún, entre el 20% y el 40% eran sus familiares.

Existen grandes retos en la región en términos de la calidad de los datos y los registros existentes acerca de la violencia de género en todas sus formas. Si bien existe información cuantitativa

Cuadro 4.3.

Tasa de violaciones por 100.000 habitantes, países seleccionados, circa 2005–circa 2011

País	Año	Tasa	Año	Tasa	Cambio porcentual circa 2005–circa 2011
Argentina	2005	8,2	2008	8,5	4,2
Bolivia	2005	11,8	2009	26,2	122,7
Brasil ^a	2005	7,1	2010	14,7	106,2
Chile ^b	2005	12,8	2011	16,2	26,7
Colombia	2005	2,8	2011	2,9	0,6
Costa Rica	2005	35,3	2010	34,6	-2,1
El Salvador	2005	30,2	2012	6,3	-79,1
Guatemala	2005	2,5	2011	3,9	56,2
Honduras	2010	23,2	2011	21,7	-6,4
México	2005	25,0	2011	29,0	16,0
Panamá	2010	27,8	2012	14,2	-48,9
Paraguay	2005	8,3	2010	8,9	7,8
Perú	2005	22,0	2011	25,0	13,6
República Dominicana	2008	27,3	2011	56,5	107,0
Uruguay	2005	10,6	2011	9,0	-15,5

Fuente: Registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.

a. El delito corresponde a “violación, estupro y abuso deshonesto”.

b. En el caso de Chile, las cifras corresponden a denuncias.

Cuadro 4.4.

Tasa de violencia intrafamiliar por 100.000 habitantes, países seleccionados, varios años

País	Año	Tasa	Año	Tasa	Cambio porcentual circa 2005–circa 2011
Argentina	2008	4,5	2011	15,1	235,6
Bolivia	ND	ND	2009	234,7	ND
Chile ^a	2005	507,5	2011	762,1	50,2
Colombia	2005	31,5	2011	57,8	83,2
Costa Rica	2005	1,1	2007	0,8	-27,3
El Salvador	2005	66,7	2011	67,6	1,4
Guatemala	2005	22,0	2011	15,0	-31,8
Honduras	2008	170,0	2011	163,0	-4,1
Nicaragua	ND	ND	2011	62,9	ND
Panamá	2005	143,3	2011	133,8	-6,6
Paraguay	2005	3,1	2010	5,2	65,8
Perú	2004	15,9	ND	ND	ND
Rep. Dominicana	2008	481,7	2011	623,0	29,3
Uruguay	2005	206,3	2011	482,9	134,1

Fuente: Registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013).

Nota: La notación ND indica data no disponible.

a. En el caso de Chile, las cifras corresponden a denuncias.

Cuadro 4.5.

Violencia contra las mujeres, países seleccionados, varios años
porcentajes

País	Año de encuesta	Violencia por perpetrador		Frecuencia de la violencia de pareja (física o sexual)		Abuso emocional	
		Cualquier perpetrador (incluida la pareja)	La pareja	Alguna vez	En el último año	Alguna vez	En los últimos 12 meses
Bolivia	2003 - 2008	18,0	15,0	53,3	25,5	44,2	32,3
Colombia	2005	17,0	12,0	39,7	22,1	41,5	21,9
Ecuador	2004	15,0	12,0	32,4	11,1	40,7	15,3
El Salvador	2008	15,0	12,0	26,3	7,7	44,2	18,8
Guatemala	2008 - 2009	15,0	12,0	27,6	9,9	42,2	21,6
Honduras	2005 - 2006	12,0	ND	ND	9,9	ND	13,7
Nicaragua	2006 - 2007	15,0	13,0	29,3	9,3	47,8	21,2
Paraguay	2008	10,0	9,0	20,4	8,0	36,0	18,4
Perú	2007 - 2008	ND	ND	39,5	14,9	31,7	16,3
Rep. Dominicana	2007	12,0	5,0	17	11,7	26,1	20,8

Fuente: Bott et al. (2012, 20-27).

Nota: Las mujeres encuestadas corresponden a mujeres casadas o con pareja entre 15 y 49 años. La notación ND indica data no disponible.

sobre los feminicidios (aunque en muchos casos son registrados como homicidios) en algunos países, en lo que toca a la violencia sexual y a la violencia intrafamiliar los datos presentan deficiencias importantes. Tanto en América Latina como en otras regiones del mundo, la mayoría de las víctimas no informan a la autoridad acerca de estos actos por varias razones: la dependencia y la vulnerabilidad física, económica y psicológica en relación al victimario —que suele ser pareja o familiar de la víctima—, el temor a sufrir represalias, el desconocimiento de fuentes de ayuda, la desconfianza acerca de la capacidad de resolución de los conflictos y el temor a la doble victimización, es decir, el miedo del o de la denunciante de sufrir humillación por parte de la autoridad al momento de presentar la denuncia. En los casos de explotación sexual, trata y tráfico de personas, los riesgos para denunciar se acentúan a raíz de la situación de extranjería o de estatus migratorio indocumentado que enfrenta la víctima.

Entender que la presencia y el impacto de la violencia de género no se circunscriben al ámbito privado es un paso necesario para dimensionar el alcance de esta amenaza. Además, permite subrayar la necesidad de identificar los entrecruces entre la violencia de género y otras formas de violencia, como la violencia ejercida por parte de actores estatales o aquellas vinculadas a la delincuencia organizada, como el tráfico y la trata de personas, la explotación sexual y la violencia en contra de población migrante y desplazada (ACUNS 2013, 4, 67-68).

A pesar de su gravedad, la violencia de género suele percibirse como una práctica “cotidiana” y no como una amenaza grave que requiere atención. Los resultados de la encuesta de LAPOP-PNUD 2012, por ejemplo, reflejan que en América Latina la violencia de género (la violencia intrafamiliar, la violencia por parte de la

pareja íntima, el feminicidio, la violencia sexual, etc.) no figura entre las principales amenazas o delitos señalados por las personas (LAPOP-PNUD, 2012). Esta cifra no refleja la magnitud de esta amenaza para la región, que sí muestran tanto los registros administrativos como los datos de la OPS presentados en este apartado.

Finalmente, como se mostró en el capítulo 3, también la violencia homicida en contra de las mujeres ha aumentado dentro de la región. El crecimiento reciente de los feminicidios es particularmente preocupante en la región, sobre todo por su invisibilización y por el nivel de impunidad que ha caracterizado el seguimiento y procesamiento de estos casos. Resulta fundamental impulsar la modificación de las condiciones estructurales, normas sociales y patrones culturales que sirven para legitimar y reproducir esta y otras formas de violencia en contra de las mujeres, así como garantizar la efectiva aplicación de las leyes vigentes en la materia.

Violencia ilegal por parte de actores estatales

En determinados escenarios y momentos, los actores estatales —individual o colectivamente— pueden producir o reproducir la violencia y el delito. Esta categoría incluye un amplio rango de actividades, como el abuso de autoridad, o la participación directa de funcionarios en bandas de la delincuencia organizada, con acciones que constituyen claras violaciones a los derechos humanos.

El involucramiento de actores estatales en hechos de violencia e ilegalidad suele estar concentrado en determinadas unidades

Cuadro 4.6.

Porcentaje de incidencia del delito sexual y tipo de relación con la víctima, países seleccionados, 2013

	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil	Chile
Proporción de delito sexual por país	7,9	7,9	22	10,9	14,1	7,5
Tipo de relación						
Conocida/o	75,6	73,9	79,7	85	69,9	84,5
Desconocida/o	9,8	23,5	13,1	7,9	19,5	13,8
Otro	ND	ND	ND	ND	ND	1,7

Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.

Nota: La notación ND indica data no disponible.

o cuerpos. Sin embargo, cuando se presenta, la violencia tiene repercusiones graves no solamente en las víctimas directas, sino en las instituciones del Estado, pues erosiona su legitimidad, reproduce la impunidad, mina la confianza en las instituciones de seguridad y justicia, y compromete las bases de los regímenes democráticos (Cruz, 2010).

Existen dos tipos de grupos que participan de la violencia ilegal por parte de actores estatales. Primero, los individuos o grupos “formales”, es decir, los miembros de las instituciones gubernamentales que forman parte de los aparatos de seguridad del Estado —militares, policías u otros miembros de los organismos de seguridad—, así como los fiscales, jueces, legisladores y funcionarios públicos. Segundo, los “informales” que, aunque no tienen ninguna vinculación formal con instituciones estatales y nominalmente no forman parte de las estructuras del Estado, cuentan con la dirección, el patrocinio y la protección de funcionarios estatales (Mazzei 2009; Schlichte 2009). En este caso, se trata de paramilitares, defensas civiles, grupos de vigilantes y escuadrones que son promovidos, respaldados o tolerados por las instituciones gubernamentales.

Las ejecuciones extrajudiciales por parte de policías y miembros de las fuerzas armadas son el fenómeno más visible de este tipo de violencia. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas, afirma que “los asesinatos, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas han ido en aumento en la región, en particular en aquellos países en donde se produjeron quiebres democráticos, persiste un conflicto armado, o hay un constante enfrentamiento con grupos del crimen organizado” (CIDH 2012, 12).

La participación directa de actores estatales en actividades criminales va más allá de su participación en bandas y organizaciones delictivas. Uno de los indicadores de la gravedad de este problema es la percepción de los ciudadanos de que la policía participa en actividades delictuales. La encuesta LAPOP-PNUD (2012) ofrece un panorama de la magnitud de esta amenaza desde la perspectiva ciudadana: el 44% de las personas afirman que la policía está involucrada en el crimen. Estos datos complementan los que diversos estudios nacionales han señalado con preocupación⁷².

La violencia ilegal por parte de actores estatales acentúa el sentimiento de desprotección y aumenta la percepción de inseguridad de las personas. Cuando las personas encargadas de garantizar la seguridad a los ciudadanos se convierten en sus agresores, se deslegitima la obligación fundamental del Estado: proteger.

Corrupción

La corrupción, definida como la apropiación indebida de los bienes públicos, es una amenaza grave y extendida para la seguridad ciudadana de América Latina. El Banco Mundial estima que la corrupción absorbe alrededor del 9% del PIB regional. Además del daño directo al bienestar de la población —en particular de la más vulnerable—⁷³ y al desarrollo económico de un país (Elliot 1997, 247), los estudios demuestran que la corrupción en las instituciones deslegitima el sistema político (Burbano de Lara 2005; Serra, López y Seligson 2004; Rowland 1998). “La corrupción corroe las sociedades y contribuye a una justificada falta de confianza y seguridad en la gestión de los asuntos públicos” (Clark 2012).

La corrupción es un delito particularmente difícil de medir. De acuerdo con los resultados de la encuesta LAPOP-PNUD 2012, sólo una pequeña minoría opina que en sus países la corrupción está “nada” o “poco extendida”: en 6 de los 18 países considerados en esta encuesta, más del 50% de las personas afirma que la corrupción está “muy generalizada”⁷⁴.

No es posible entender esta amenaza sin considerar que muchas personas la toleran y participan en ella (LAPOP 2010). Una manera de apreciar la incidencia de la corrupción en la vida cotidiana son las encuestas de victimización, que probablemente se refieren, en su mayoría, a la “pequeña corrupción”. Es decir, sobornos en los que participan los funcionarios públicos y el ciudadano común. De acuerdo con la encuesta LAPOP (2010), el 17.9% de las personas sufrieron este tipo de abusos durante los 12 meses anteriores a la encuesta, aunque la cifra varía notablemente de país a país. Se observa que el porcentaje de personas que considera que “se justifica pagar un soborno” ha disminuido del 23.61% en 2006 al 12.58% en 2010—.

Además de la pequeña corrupción, los casos de corrupción en gran escala siguen presentes en la región, a pesar de los enormes esfuerzos realizados en la lucha contra la corrupción en numerosos países. Habida cuenta de los incentivos económicos y la debilidad de los controles, el abanico de oportunidades para la corrupción es bastante amplio: en la licitación de contratos públicos, en el financiamiento ilegal de campañas electorales o, en ciertos contextos, incluso en la aprobación de una legislación favorable a determinados intereses o sectores económicos, entre otros. En estos casos, el Estado de Derecho no protege los derechos del ciudadano —como es su función—, sino que favorece intereses de ciertos grupos influyentes en lugar de los de la mayoría.

Aunque sólo podemos aproximarnos a la amplitud del fenómeno mediante encuestas de percepción, la información proveniente

de la encuesta de cárceles permite afirmar que sigue siendo difícil que los perpetradores de este tipo de delitos acaben siendo juzgados y condenados. Un dato significativo que ilustra el grave problema de impunidad asociada a la corrupción de cuello blanco es que más de la mitad de los reclusos entrevistados en todos los países afirman que si hubiesen tenido el dinero suficiente, a través del pago de sobornos hubiesen podido evitar la detención y el procesamiento. El porcentaje de respuestas afirmativas fue de 55% en Perú, 52% en El Salvador, 59% en Chile, 60% en Brasil, 66% en México y 71% en Argentina. De igual forma, resalta que en el 14.5% de los delitos cometidos por reclusos en Brasil y en el 10% de los delitos en México y El Salvador, participó alguna autoridad (policía, militar, fiscal, juez) (Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD, 2013).

Recomendaciones

1. Dar respuestas integrales, pero diferenciadas, a las amenazas a la seguridad

Las políticas públicas deben desarrollarse en diversos frentes al mismo tiempo, teniendo en cuenta que las amenazas se potencian mutuamente. Una adecuada comprensión de la relación que existe entre ellas puede contribuir a la formulación de políticas e intervenciones más efectivas. Por ejemplo, reconocer la conexión que existe entre la violencia intrafamiliar y la violencia juvenil es clave para entender la importancia de que los programas de prevención de la violencia dirigidos a los niños y jóvenes tomen en cuenta el entorno familiar y ofrezcan espacios alternativos de protección y formación de capacidades.

Resulta clave dar una respuesta desde la prevención social a los delitos menores, la violencia juvenil y la violencia intrafamiliar, respondiendo a los factores estructurales y prestando atención a la condición de vulnerabilidad de ciertos grupos poblacionales.

Es importante que el sistema de justicia dé una respuesta clara a los delitos de mayor gravedad, especialmente aquellos que afectan el derecho a la vida y la libertad. Se requiere controlar de manera estricta el uso de la fuerza por parte de las autoridades, sin tolerar los abusos, los casos de corrupción, la participación de los funcionarios públicos en actividades ilegales y las violaciones a los derechos humanos.

Al mismo tiempo, es necesario ofrecer respuestas diferenciadas para los distintos tipos de amenaza, teniendo en cuenta las características de los victimarios, los grados de afectación e impactos, su expresión espacial (pública o privada), así como las motivaciones y los factores subyacentes. Es importante contar

con información respecto a cuáles son las principales amenazas responsables de la violencia y el delito, con intervenciones que combinen aspectos preventivos y de aplicación de la justicia. Cada municipio y localidad tiene sus propias dinámicas, y la experiencia regional muestra que las respuestas son más eficaces y propicias cuando tienen en cuenta estas particularidades y se abordan los problemas a nivel comunitario.

2. Visibilizar y reducir la violencia de género.

Para reducir la violencia de género, resulta fundamental poner al centro el fortalecimiento de las capacidades y libertades de las mujeres. El objetivo prioritario es que las intervenciones se dirijan a la mejora de la situación jurídica, especialmente el acceso a la justicia y socioeconómica de las mujeres, lo cual contribuye a reducir su vulnerabilidad, y la impunidad ante la violencia. Es clave, en este sentido, el acceso de las mujeres a la educación, con programas que garanticen y estimulen la formación secundaria, y abran oportunidades de empleo.

El uso de campañas a nivel local y global (como la campaña “Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres” de la ONU, que se analizará en el capítulo 9), son claves para poner el tema en el debate, visibilizar sus dimensiones y evitar que el problema sea considerado como normal o inevitable. Herramientas valiosas en este sentido son la utilización de los planes de estudio para modificar patrones de conductas discriminatorios, así como la sensibilización de los medios de comunicación en relación con la violencia de género.

Una de las tareas más urgentes es garantizar que la violencia contra las mujeres y las niñas pueda ser denunciada sin que las víctimas sean revictimizadas o discriminadas. Para ello, se requiere mejorar su tipificación dentro de los códigos civiles y penales de los países, pero también es necesario institucionalizar los mecanismos que salvaguarden la seguridad de los y las denunciantes, como los albergues o casas de la mujer. Resulta clave fortalecer los mecanismos de monitoreo y evaluación de la violencia de género, utilizando encuestas periódicas e incluyendo en los sistemas de información la variable explícita de género, y la desagregación por sexo.

Por otro lado, es recomendable ofrecer formación especializada a servidores públicos en todas las ramas del gobierno, incluidos jueces y fiscales, así como instalar comisarías de la mujer al interior de las policías. Un paso importante es establecer la creación de tribunales especializados o procedimientos judiciales especiales que garanticen la tramitación oportuna y eficiente de asuntos de violencia de género.

Además, es necesario fortalecer los lazos de permanente colaboración entre el Estado y la sociedad civil en torno a la realización de programas comprensivos dirigidos a modificar patrones de conducta, tanto en mujeres potencialmente víctimas de violencia, como los varones jóvenes. Es recomendable que estos programas avancen por etapas, hasta consolidarse y adquirir una aplicación nacional. Es necesario que se establezca un mecanismo para coordinar los esfuerzos multisectoriales, en particular con las políticas de seguridad ciudadana.

3. Dar una atención prioritaria a la juventud, dejando atrás las políticas que le otorgan prioridad a la mano dura

Los programas dirigidos a las y los jóvenes deben partir del diagnóstico de su contexto socioeconómico, de sus aspiraciones y sus límites para realizarlas, debido a la exposición de este grupo a las distintas amenazas a la seguridad.

Es necesaria la expansión de las oportunidades de los jóvenes para la construcción de un proyecto de vida —sustentado en la legalidad— del cual se sientan parte. Es importante que el Estado apoye y desarrolle programas de prevención, rehabilitación, recreación y reinserción, que redignifiquen a los jóvenes y que creen oportunidades reales de desarrollo. Algunos mecanismos para lograrlo son los talleres de capacitación, la creación de empleos dignos y espacios de convivencia, particularmente a nivel comunitario. Para ello, es fundamental la colaboración cercana entre las instituciones del Estado, la sociedad civil, la escuela, la familia y los jóvenes.

Hay que evitar el abandono escolar, prevenir la ocurrencia de la violencia en los establecimientos educativos y monitorear de cerca el abandono de las y los menores de los hogares. Para desarrollar estos programas de prevención de la violencia, resulta fundamental tener una mejor comprensión de lo que sucede en las escuelas. Para ello, las encuestas a las y los jóvenes escolarizados constituyen una importante herramienta para la identificación de vulnerabilidades y riesgos, con la inclusión de indicadores de influencia de pandillas, percepción de seguridad e incidentes de victimización.

Para los programas de prevención es clave la familia, como primer espacio de socialización de la infancia y la juventud. La prevención del maltrato infantil y la violencia doméstica es una prioridad.

A nivel de las comunidades, es importante crear conciencia e identificar los actores claves que tienen mayor influencia en las y los jóvenes. Por ejemplo, es importante reconocer que las pan-

dillas son colectivos con su propia identidad, que no todas ellas tienen estructuras o actividades criminales y que llenan otros vacíos sociales.

Resultan de utilidad los mecanismos de alerta temprana, que identifican a jóvenes que desertan de la escuela o abandonan sus hogares —éste es uno de los principales indicadores de la vinculación de jóvenes con pandillas—, particularmente en zonas de alta influencia de estructuras criminales.

4. Disminuir la influencia de la delincuencia organizada

Enfrentar el desafío de la delincuencia organizada requiere la actuación del Estado en distintos niveles. Desde la perspectiva del desarrollo humano, es necesario que el foco de las intervenciones se dirija a la protección de los ciudadanos, y especialmente de las comunidades que se encuentran directamente afectadas por la presencia de las facciones criminales. El restablecimiento del Estado de Derecho, con el fortalecimiento de la presencia institucional y la recuperación del territorio es un primer paso. Esto debe venir acompañado de una intervención integral que responda a la vulnerabilidades sociales y económicas.

Se requieren estrategias diferenciadas para responder a los distintos tipos de delitos y mercados ilegales. Es recomendable formar a cuerpos especializados de policía, con técnicas apropiadas de investigación y adecuados sistemas de inteligencia, para enfrentar delitos como la extorsión, el secuestro y la trata de personas.

Resulta de la mayor utilidad la creación de unidades especializadas en la fiscalía, así como el nombramiento de jueces expertos, que cuenten con la protección y la autonomía para procesar a las estructuras criminales. El trabajo conjunto de las instituciones de seguridad y justicia para esclarecer estos casos es fundamental.

Es necesario que las operaciones contra las organizaciones criminales tengan en consideración el principio de proporcionalidad de la pena y que dirijan sus esfuerzos de forma estratégica. En este sentido, es necesario que se centren en los eslabones de mayor productividad, los nodos que concentran relaciones, los intermediarios que facilitan transacciones con el mundo legal, así como funcionarios corruptos que garantizan impunidad.

Se requiere una coordinación interinstitucional eficaz, en la que participen las distintas dependencias del gobierno, para debilitar las facciones criminales y dismantelar, así, las redes criminales y sus conexiones con la economía legal y el sistema político.

Las medidas contra el lavado de activos son una poderosa herramienta para debilitar a las facciones criminales, pues impactan directamente en sus finanzas y recursos.

La cooperación internacional puede ayudar a la transferencia de conocimiento para ejecutar intervenciones más eficientes, en la formación de unidades especializadas de policías y fiscales, y en el perfeccionamiento académico de profesionales que actúen en el campo de la prevención, la reinserción y la rehabilitación en áreas dominadas por estructuras criminales. Además, es importante establecer mecanismos para compartir información de inteligencia sobre las actividades criminales transnacionales, comunicar y coordinar las medidas para responder al lavado de activos, así como fortalecer las capacidades para el manejo integrado de fronteras, entre otras medidas.

5. Controlar la corrupción y la violencia ilegal por parte de las autoridades

El control de la violencia ilegal por parte de las autoridades requiere reformas policiales que abarquen el proceso de selección del personal y la entrega de formación permanente para su profesionalización. Es importante que exista, además, un sistema de incentivos para la profesionalización de la policía.

Por otra parte, se requiere fortalecer el control interno y externo sobre la organización y sus miembros. Para ello, se necesitan normas legales adecuadas que garanticen un funcionamiento eficiente del sistema disciplinario interno, acceso a la justicia para las víctimas de la violencia policial y una dirección política por parte de las autoridades civiles que oriente a la policía hacia una actuación policial democrática. El papel de la ciudadanía para la auditoría de estas instituciones y de su acción, así como de los organismos de derechos humanos y de los centros académicos que producen información respecto de la policía es también fundamental. En la medida en que diversos actores actúan de manera paralela, utilizando modalidades diferentes de acuerdo con sus objetivos, la supervisión de las policías como organización y de sus funcionarios tiene mejores posibilidades de ser efectiva.



CAPÍTULO 5

LOS COSTOS DE LA INSEGURIDAD

La inseguridad tiene múltiples impactos negativos en el desarrollo humano: afecta profundamente las capacidades y las libertades de las personas, la manera como construyen la vida en sociedad y su relación con las instituciones del Estado. La inseguridad genera importantes costos, desde el gasto público de las instituciones y los gastos privados de los ciudadanos para procurarse seguridad, hasta los costos irreparables en la vida y en la integridad física de las personas.

Los impactos de la inseguridad en el desarrollo humano no pueden abordarse desde una perspectiva lineal de causa-efecto. Su análisis requiere un enfoque que reconozca la heterogeneidad de las causas y los efectos, así como las conexiones que existen entre estos impactos. Las amenazas que afectan a los individuos tienen consecuencias para la sociedad en su conjunto. Asimismo, lo que ocurre en los espacios colectivos —comunidades e instituciones— tiene implicaciones para los ciudadanos. Además de afectar múltiples dimensiones, los impactos pueden ser interdimensionales; es decir, lo que sucede en un ámbito específico —por ejemplo, en el hogar— genera consecuencias negativas en otros espacios —por ejemplo, en la escuela o en el espacio público—. Los impactos de la inseguridad tienen, entonces, un fuerte componente endógeno, con efectos negativos que se retroalimentan y se multiplican.

Este capítulo se propone identificar las principales consecuencias y los costos del crimen y la violencia en la región, poniendo en el centro a las y los ciudadanos e identificando los impactos económicos, sociales e institucionales de la inseguridad⁷⁵. Para ello, se propone un marco analítico basado en el enfoque ecológico,⁷⁶ con dos modificaciones principales: no se concentra en las causas, sino en las consecuencias negativas de la violencia y el crimen, e identifica tres dimensiones que se vinculan con el desarrollo humano y con el concepto de ciudadanía:

1. Las capacidades y las libertades del individuo, claves para desarrollar su proyecto de vida.
2. El tejido social y el espacio público como ámbitos de cooperación que amplían las opciones y las oportunidades para mejorar la calidad de vida.

3. La gobernabilidad democrática, específicamente, las actitudes del ciudadano hacia el Estado de Derecho, su apego al contrato social y su apoyo a la democracia.

Además de estas dimensiones, el capítulo analiza los costos de la inseguridad en América Latina a través de tres distintos estudios desarrollados para el informe. El primero —realizado en conjunto por el BID y el PNUD— explora los costos de la violencia en cinco países de la región; el segundo estima el costo en términos de años de vida, y el tercero explica cómo el gasto fiscal afecta al PIB de cada país.

Los principales mensajes que se desprenden de este capítulo son los siguientes:

- En América Latina, las y los ciudadanos han tenido que cambiar su cotidianidad para evitar ser víctimas del delito, lo que ha restringido de distinta manera sus libertades.
- La inseguridad genera impactos colectivos: transforma y cambia la manera como las personas construyen sus vínculos sociales, deteriora el espacio público y acentúa la desigualdad y la exclusión urbana.
- La victimización y el temor al delito erosionan la confianza de las personas y estimulan, en algunos casos, el respaldo a medidas represivas que vulneran sus derechos democráticos.
- La inseguridad ciudadana tiene consecuencias significativas para la sociedad latinoamericana, con costos altos en términos del PIB, del gasto público e incluso en la esperanza de vida.

El capítulo se desarrolla en seis apartados. El primero es una reflexión sobre la importancia de prestar atención a las víctimas de la violencia y el crimen. Los siguientes tres abordan cada una de las dimensiones de los impactos. El quinto presenta los costos de la inseguridad. El capítulo concluye con una serie de recomendaciones de política pública.

La victimización y el temor a la violencia y al crimen

Cada año, millones de personas en América Latina se ven afectadas por la violencia y el delito, lo que las convierte en víctimas directas de la inseguridad. Reconocer la situación de estas víctimas es el punto de partida para comprender los impactos

que tiene la inseguridad en el desarrollo humano. Las víctimas directas son afectadas personalmente por un acto de violencia, amenaza o despojo; pero las consecuencias del delito y la violencia no sólo afectan a las propias víctimas, sino también a las personas que las rodean: las víctimas indirectas.

Varios estudios han demostrado que la pérdida de una persona económicamente activa en un hogar de medianos ingresos puede llevar a la familia a una situación de pobreza (OCDE 2011, 15). Ser víctima de un acto delictivo puede cambiar la vida de una persona para siempre y afectar su círculo cercano de manera permanente. Saber cuántas personas han perdido a familiares a causa de homicidios o desapariciones, e identificar quiénes son, es clave para atender a los sectores de la población más afectados por la violencia.

La escasa información disponible sobre las víctimas directas e indirectas plantea limitaciones, no sólo para dimensionar las repercusiones de la violencia y el crimen, sino especialmente para que el Estado ofrezca atención oportuna a estas personas. Según México Evalúa, un centro de análisis y políticas públicas, por cada homicidio en el país puede haber tres víctimas indirectas (México Evalúa 2012).

Recuadro 5.1. Círculos de acompañamiento psicosocial para mujeres víctimas de violencia sexual

En 2012, el Programa de Fortalecimiento a la Justicia del Fondo de Justicia Transicional del PNUD instrumentó una estrategia de acompañamiento psicosocial para víctimas de violencia sexual en el contexto del conflicto armado en Colombia. Liderada por la Defensoría del Pueblo, se implementaron programas en Bogotá, Pasto, Cali y Medellín, que consistían en círculos de acompañamiento y formación desde una perspectiva psicosocial y de derechos.

Los círculos buscaron, principalmente, fortalecer la dimensión psicosocial de las mujeres víctimas de estos delitos, de manera que tuvieran mejores condiciones emocionales y relacionales para superar los impactos derivados del hecho violento. Además, los círculos se convirtieron en un espacio de reflexión sobre la dimensión integral del proceso de acceso a la justicia, la restitución de derechos y su conexión con el ámbito emocional y relacional de las víctimas. Como una buena práctica, la Defensoría del Pueblo amplió la experiencia de los círculos a otras siete regiones del país.

Fuente: PNUD.

Es relevante destacar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres, los niños y los jóvenes, quienes son tanto víctimas directas como indirectas de la situación de inseguridad en América Latina. El impacto de la violencia contra las mujeres es difícil de medir dada su invisibilidad, especialmente en el caso de los actos de violencia y amenaza que suceden en el hogar (OMS 2009, 39). Sin embargo, la evidencia disponible indica que los efectos negativos son diversos y profundos: afectan su salud y bienestar, pueden dejar consecuencias físicas permanentes y afectaciones psicológicas profundas, tan graves como los efectos físicos. La violencia contra las mujeres, además, las limita en la interacción con su entorno y restringe su participación económica y social (ONU 2006, 62). Las mujeres son las principales víctimas directas de la violencia intrafamiliar, la violencia sexual y la trata de personas. Esta violencia se agrava en contextos de conflicto armado.

A pesar de que las consecuencias varían de acuerdo con el nivel de violencia, las repercusiones para los niños y los jóvenes suelen ser perjudiciales y duraderas: “La violencia puede provocar una mayor susceptibilidad a sufrir problemas sociales, emocionales y cognitivos durante toda la vida y a presentar comportamientos perjudiciales para la salud” (Pinheiro 2006, 12). La exposición temprana a la violencia puede causar perturbaciones en el sistema nervioso e inmunológico,⁷⁷ lo que plantea serias limitaciones para el desarrollo humano de niños y jóvenes en su etapa de formación y maduración. La exposición crítica a la violencia puede derivar en bajos rendimientos académicos, altas tasas de deserción, ansiedad, agresión y problemas de autocontrol (UNICEF 2012, 42).

En relación con la violencia letal, los jóvenes varones constituyen las principales víctimas y también los mayores victimarios. Las pandillas, por ejemplo, se han constituido como espacios de interacción que les ofrecen a los jóvenes, e incluso a los niños, un sentido de identidad y de pertenencia a una colectividad, así como acceso a recursos (UNICEF 2012, 44). Desde esta perspectiva, la expansión de las pandillas constituye un impacto en sí mismo, ya que una cantidad importante de jóvenes que deciden integrarlas traen consigo una pesada carga de violencia en su círculo cercano (Reguillo 2008, 205-225).

Finalmente, además de considerar los efectos de delitos concretos en las víctimas, también se deben tomar en cuenta las consecuencias de la inseguridad subjetiva para el desarrollo humano: es decir, el temor. Para las personas que lo sufren, el miedo es una experiencia real y, por tanto, debe tomarse en cuenta, independientemente del análisis sobre su racionalidad y la correspondencia entre temores y delitos⁷⁸. Algunos autores sugieren incluso que las percepciones y las subjetividades expresadas como temor pueden llegar a tener el mismo impacto que

la inseguridad vista objetivamente (Dammert 2010, 54; Carrión y Espín 2009, 24-25; Vilalta 2012).

La inseguridad como obstáculo para la expansión de las capacidades y de las libertades individuales

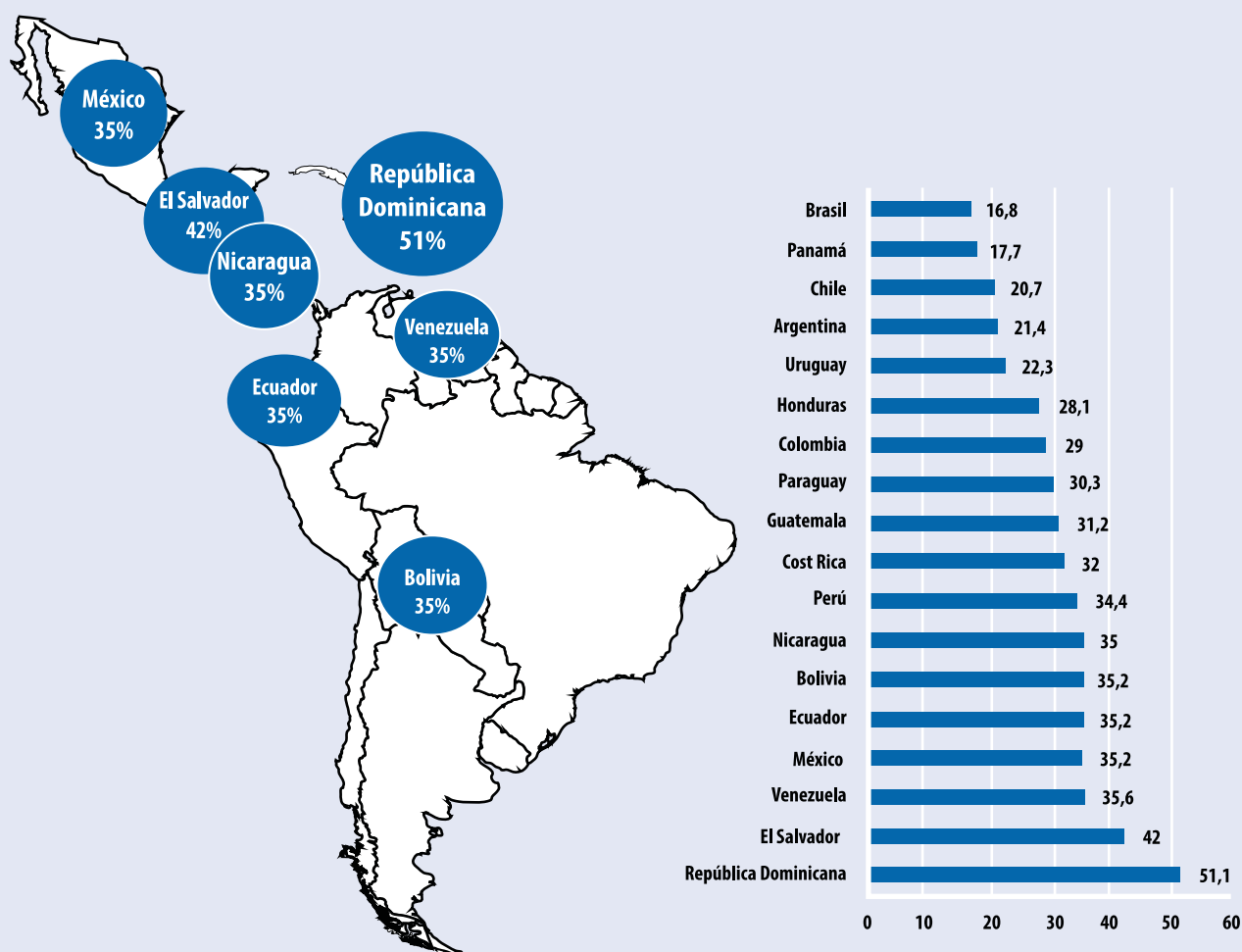
En América Latina, muchos ciudadanos han tenido que cambiar sus actividades cotidianas para evitar ser víctimas del delito, con lo que han visto restringidas sus libertades. La victimización y la sensación de riesgo modifican sus comportamientos, y muchas veces terminan adaptándose a entornos que les resultan hostiles y amenazantes.

Esta reacción depende de múltiples variables —género, edad, condición socioeconómica, medios de protección disponibles, percepción de la efectividad estatal, entre otros—, cuya combinación puede generar respuestas diversas, que van desde el autoconfinamiento (restricción de la movilidad y la recreación) hasta la autoprotección (adquisición de armas o pago de servicios de vigilancia) (Vilalta 2013, 4-5).

Esta sección explora las distintas respuestas hacia la inseguridad, con base en los resultados de la encuesta LAPOP-PNUD 2012 y en la información que arrojan algunas encuestas nacionales de victimización (véase la nota metodológica sobre la Encuesta LAPOP-PNUD 2012). Estas fuentes permiten aproximarse al porcentaje de personas que cambian sus hábitos y conductas por temor a ser víctimas de un delito.

Mapa 5.1.

Porcentaje de personas que han limitado sus lugares de compras por la inseguridad, América Latina, 2012



Fuente: LAPOP-PNUD (2012).

Nota: Los mapas sólo expresan valores mayores o iguales al 35%. Pregunta: "Por temor a ser víctima de la delincuencia, en los últimos 12 meses, ¿usted ha limitado los lugares donde va de compras?"

Como muestran los mapas 5.1 y 5.2, en América Latina, uno de cada tres ciudadanos ha limitado sus lugares de compras, y uno de cada tres ciudadanos ha restringido los lugares de recreación. Esta proporción aumenta al tomar en cuenta sólo a las personas que han sido víctimas de un delito: uno de cada dos ha limitado sus lugares de compras y cuatro de cada diez, sus lugares de recreación. Más aún, entre el 45% y el 65% de los encuestados, dependiendo del país, dejó de salir de noche.

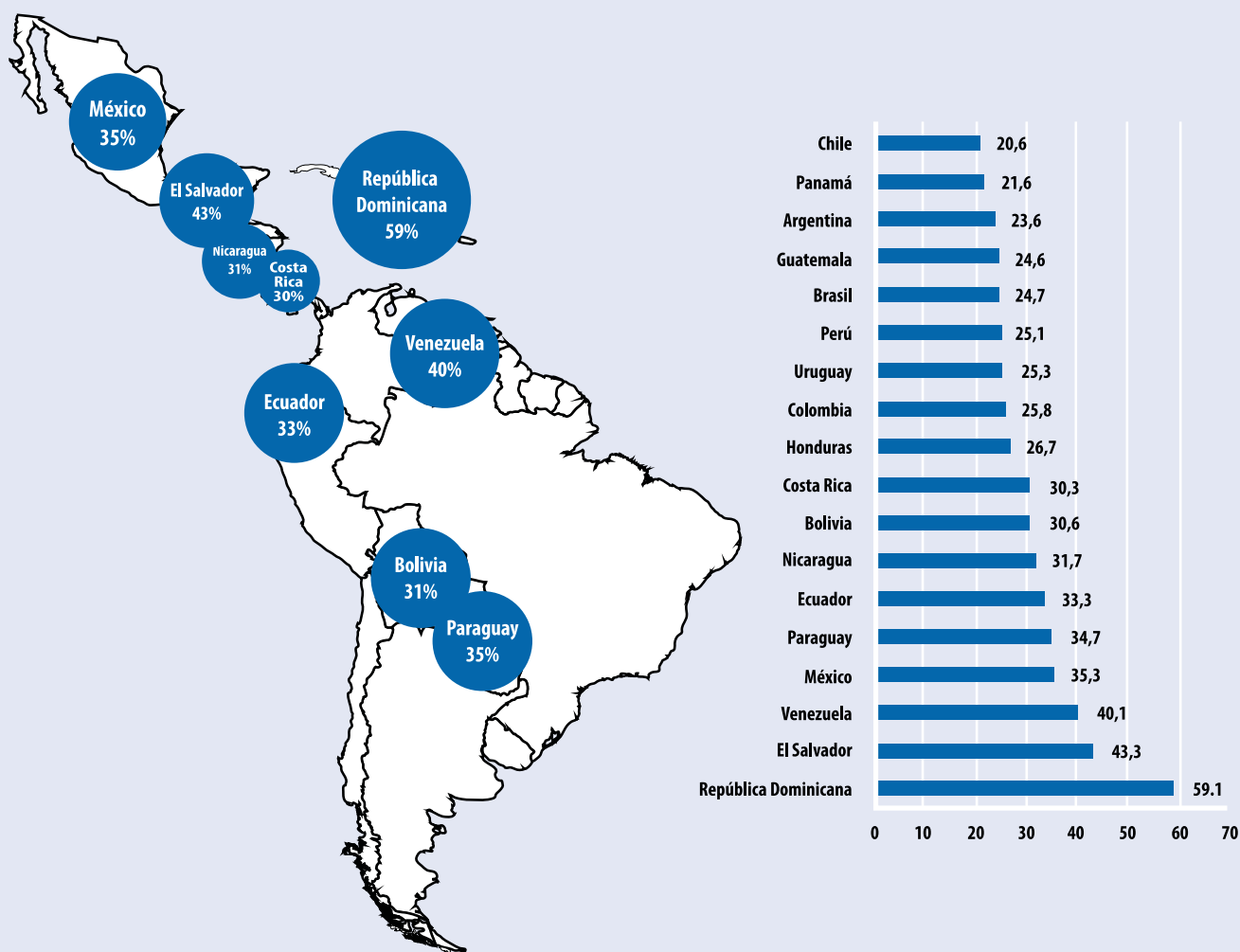
La evidencia de que la inseguridad produce limitaciones en las personas coincide con los hallazgos de la literatura disponible sobre los efectos del temor. Las personas que tienen miedo a la inseguridad son más propensas a la depresión, realizan menos actividad física y tienen una vida social más restringida, lo cual deriva en afectaciones físicas y mentales (Hale 1996; Bennett et al. 2007).

Como se observa en los mapas 5.1 y 5.2, las encuestas de victimización son un recurso importante para explorar el impacto de la inseguridad en el cambio de hábitos de las personas. El primero detalla cómo las personas han limitado sus lugares de compras y el segundo, las afectaciones a los lugares de recreación.

También los empresarios y el sector privado han modificado sus conductas debido a la violencia. Por ejemplo, en casos extremos, los empresarios, especialmente los más pequeños, pueden pasar de la formalidad a la informalidad u ocultar sus ganancias para atraer menos a los criminales. En países donde la corrupción y el crimen han penetrado en las instituciones del Estado, los empresarios temen que los delincuentes accedan a información confidencial de sus empresas para efectos de extorsión. Al esconderse en el sector informal, las empresas pueden gozar del anonimato.

Mapa 5.2.

Porcentaje de personas que han limitado sus lugares de recreación por la inseguridad, América Latina, 2012



Fuente: LAPOP-PNUD (2012).

Nota: Los mapas sólo expresan valores mayores o iguales al 35%. Pregunta: "Por temor a ser víctima de la delincuencia, en los últimos 12 meses, ¿usted ha limitado sus lugares de recreación?"

to, pues no registran su existencia o sus finanzas ante el Estado (Mena 2012). Sin embargo, el aumento de la informalidad niega valiosos ingresos fiscales al Estado (Schneider y Enste 2000), lo que debilita aún más la capacidad de sus instituciones, como la policía y el poder judicial (Moncada 2013); además, restringe las acciones de las empresas y, muchas veces, su crecimiento.

Ante la inseguridad, muchas empresas han optado por abandonar estratégicamente el negocio, es decir, que el propietario reduce o suspende la inversión para disminuir la visibilidad y el atractivo de su empresa —por ejemplo, dejan deteriorar la infraestructura para dar la impresión de que el negocio está en crisis—. A veces, las empresas se abstienen de ampliar sus operaciones, aunque tengan recursos y existan oportunidades de mercado. El estudio de uno de los grandes almacenes en Monterrey, México, muestra que el dueño de la empresa decidió suspender la venta de maquinaria y herramientas caras, y se dedicó a líneas menos costosas —y menos rentables— para evitar el escrutinio de bandas criminales y extorsionadores (Moncada 2013).

Los impactos de la inseguridad en el tejido social, en el espacio urbano y en las comunidades

La inseguridad también produce impactos colectivos: cambia la manera como las personas construyen sus vínculos sociales, altera su relación con la comunidad y el espacio en el que se desenvuelven y favorece los procesos de exclusión. La inseguridad genera el abandono de los espacios públicos en las ciudades, propicia la aparición de barrios cerrados y provoca desplazamientos de personas y comunidades. En las comunidades en donde el crimen se asienta, el tejido social puede debilitarse o desarticularse, menguando las posibilidades del desarrollo en comunidad.

La relación entre inseguridad y variables como la confianza y el tejido social no es unidireccional. En América Latina, hay un debate abierto sobre si el crimen y la violencia han erosionado la confianza entre los ciudadanos y desarticulado el tejido social, o si la ausencia de confianza y un tejido social fragmentado podrían ser condiciones que ayuden a explicar los altos niveles de homicidios y delitos que prevalecen.

Un estudio realizado con base en los resultados de las encuestas de LAPOP 2006-2007 encontró que las personas que habían sido víctimas de un delito o tenían altos niveles de percepción de inseguridad manifestaban mayor desconfianza (Cruz 2008, 231). Asimismo, identificó que los aumentos en las tasas de homicidios han estado acompañados de un aumento en el grado de desconfianza. En entornos urbanos, la desconfianza entre pares influye en la sensación de inseguridad. Por ejemplo, los

estudios realizados en los barrios del Gran Santiago, en Chile, han mostrado que mayores niveles de confianza, de cohesión e interacción entre vecinos se asocian a una menor percepción de inseguridad (Núñez et al. 2012, 87; Olavarria-Gambi y Allende 2012, 21).

Las libertades y las capacidades de las personas mejoran en entornos sociales que permiten la participación y la interacción, y que ofrecen condiciones para el uso y disfrute de los espacios públicos. De lo contrario, el ciudadano podrían verse obligado a aislarse a los espacios privados, así como a restringir su movilidad y los ámbitos de intercambio con los demás ciudadanos (Magaloni et al. 2012, 213-214). El abandono del espacio público se ha identificado como uno de los principales impactos de la inseguridad urbana.

Asimismo, el abandono de ciertas áreas urbanas se ve reforzado por la privatización de zonas comunes —plazas, calles y parques— por parte de actores legales e ilegales (Dammert 2004, 94; Carrión 2008; Moser y McIlwaine 2006, 99). En el caso de la intervención de actores legales, los espacios que solían ser públicos se controlan mediante la instalación de rejas, la restricción del acceso de personas desconocidas y la limitación de horas de tránsito. Generalmente, esto está acompañado por el reforzamiento de medidas de seguridad (humanas y tecnológicas) que pretenden tener un efecto disuasivo; no obstante, cuando se aplican de manera indiscriminada, pueden afectar los derechos de los ciudadanos.

Un fenómeno que acompaña la privatización de los espacios es la aparición de barrios y conjuntos cerrados: la “arquitectura del miedo”. Ésta es una forma de organizar la ciudad basada en el aseguramiento y la protección (Petrella y Vanderschueren 2003, 218). Las clases altas y medias crean espacios privados seguros que simulan el espacio público y de los cuales se excluye a los pobres. En Porto Alegre, Santiago, Quito, Lima, Guadalajara o Buenos Aires, por ejemplo, los condominios incluyen viviendas, zonas verdes y canchas deportivas, oficinas, almacenes e incluso hospitales, lo que conforma verdaderas ciudadelas privadas. Esta tendencia, por supuesto, agrava la desigualdad social y dificulta la construcción de una identidad colectiva (Segovia 2002).

En el segundo caso, el espacio público es tomado ilegalmente por grupos de diversa índole, desde delinquentes comunes hasta grupos de la delincuencia organizada, que controlan y entran en disputa por determinados territorios. En el informe *Violence in the city*, el Banco Mundial afirma que la violencia, o el miedo a ella, tiene el poder de transformar de manera drástica el espacio urbano a través de la conversión de algunas zonas de la ciudad en “zonas prohibidas” en las que la policía no puede entrar. Los barrios y zonas específicas que se encuentran en estas condicio-

nes son objeto de estigmatización y sufren una mayor marginalidad (Banco Mundial 2011, 27). Es decir, la violencia y el delito no afectan por igual a los distintos barrios y comunas (Frühling y Gallardo 2012, 150-151).

Así, se crean bolsones de prosperidad en zonas altamente custodiadas, cuyos privilegios continúan siendo inalcanzables para los sectores de bajos ingresos que se ven afectados por determinados delitos —especialmente el homicidio— (ONU-Habitat 2012, 65). En el caso de Bogotá, hay evidencia de que altos niveles de concentración de desventaja social y desorden social se relacionan con altos índices de homicidio, mientras que la mayor disponibilidad de servicios es un factor que apunta a bajas tasas de homicidio (Escobar 2012).

El desplazamiento forzado de las personas es un impacto de la inseguridad que ha sido poco evaluado, pero que tiene graves implicaciones para el desarrollo humano de los latinoamericanos (Muggah 2012). Las personas internamente desplazadas se

encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad debido a la pérdida de protección física y de sus medios de subsistencia, y a que en la búsqueda de un lugar más seguro, se exponen a nuevos riesgos y a menudo carecen de servicios urbanos, como agua potable, salud, vivienda y educación. Otro factor que aumenta la vulnerabilidad de estas personas es su invisibilidad, pues se desplazan por miedo o incluso persecución directa, de manera que buscan pasar desapercibidas para evitar caer en manos de aquellos de quienes huyen. Estos flujos de desplazados internos pueden confundirse fácilmente con otros tipos de migración interna o incluso, como en el caso de México, con la trans migración centroamericana. Todo esto dificulta la atención y diseño de esquemas de protección adecuados para la población desplazada (Rubio 2013).

América Latina ocupa el tercer lugar entre las regiones con mayor número de desplazados internos en el mundo, con aproximadamente 5.8 millones de víctimas —después de África y Oriente Medio— (Internal Displacement Monitoring Centre

Recuadro 5.2. Impactos de la inseguridad y la violencia en el desarrollo urbano sostenible y la prosperidad urbana

La inseguridad genera impactos en el desarrollo urbano en diferentes niveles. El Informe Mundial del Estado de las Ciudades (ONU-Habitat, 2012) revela que las ciudades de América Latina son las más afectadas por la inseguridad. La encuesta de expertos realizada en 50 ciudades de países de ingreso bajo y medio muestra que la inseguridad impacta negativamente la dimensión Calidad de Vida del Índice de Prosperidad de Ciudades desarrollado por ONU-Habitat (2012).

Se han identificado los siguientes impactos de la inseguridad en las ciudades de América Latina:

La cohesión social. Según Antanas Mockus (alcalde de Bogotá en 1995-1998 y 2001-2003), la violencia, en sus diferentes niveles, afecta la cohesión social, es decir, la red de relaciones familiares, profesionales, espirituales y vecinales que tejen una ciudad. Esto debilita los vínculos sociales y los valores urbanos compartidos. Cuando las sociedades están menos unidas y no disponen de referentes de control social o cultural, pueden ser más vulnerables a la violencia y más propensas a incubar comportamientos violentos.

La forma y la estructura de la ciudad. La forma y la estructura de la ciudad y de sus espacios públicos inciden en la inseguridad:

se sabe que la inseguridad urbana se nutre del deterioro y el mal diseño de los espacios públicos, así como de los problemas de localización, de accesibilidad e incluso de la falta de iluminación y de la mala calidad de la infraestructura urbana y de la planeación. Pero en la otra dirección, la inseguridad afecta el espacio público, y así, los espacios públicos vacíos o violentos dificultan su apropiación por parte de la comunidad. El resultado es una afectación negativa en la convivencia social: éste es un efecto común en las ciudades latinoamericanas.

La inseguridad tiene un impacto en la vida de la ciudad que se expresa en nuevas actitudes: preferencia —más allá de criterios de comodidad y oferta de productos—, por los centros comerciales cerrados en lugar del comercio tradicional; preferencia por urbanizaciones y condominios cerrados en lugar de las áreas con uso de suelo mixto y con diversidad social. El resultado es la segregación urbana que a la larga también incide en nuevas prácticas de desarrollo inmobiliario y de producción de ciudad.

La gobernanza urbana. La inseguridad suele venir acompañada de un incremento de la demanda de respuestas de políticas públicas efectivas por parte de la ciudadanía y de la opinión pública. Si el gobierno local no está preparado para brindar respuestas oportunas, la gestión política de la ciudad se ve afectada, lo que mengua su legitimidad.

Fuente: Velásquez y López-Moreno (2013).

IDMC 2012). En la última década, el fenómeno se ha intensificado en la medida en que los problemas de inseguridad y violencia asociados con la delincuencia organizada y el narcotráfico se han exacerbado, aunque la dimensión real de este tipo de desplazamiento en la región es aún desconocida (Rubio 2013).

Como resultado de estas dinámicas y con distintas intensidades, los espacios públicos de varias ciudades han sido abandonados u ocupados por actores legales e ilegales que los privatizan. Los diseños urbanísticos están marcados por el miedo y la autoprotección —con la marginalización y segregación de las comunidades de bajos recursos—; en los casos más extremos, la violencia ha provocado el desplazamiento de comunidades completas.

Los impactos en las comunidades afectadas por el crimen y la violencia

Entender los impactos de la violencia y el crimen en las comunidades requiere conocer cómo se organizan, qué factores determinan su identidad y cuáles son sus relaciones con las instituciones y con los actores ilegales. El punto de partida consiste en reconocer la capacidad de las comunidades para sobreponerse a las situaciones que amenazan su existencia, así como su habilidad para adaptarse a determinadas circunstancias (Davis 2012, 31-38; Moser y Horn 2011, 6-8). Se entiende a la comunidad como un tejido social vivo, cuyas conexiones constituyen opciones y oportunidades para mejorar la calidad de vida y espacios de cooperación incluyentes. El tejido social funciona como una intrincada serie de relaciones y de acciones entre los individuos, las familias y las comunidades, que se retroalimentan a través de una compleja estructura de vasos comunicantes (Romero 2006, 225).

El tejido social puede reconfigurarse de manera negativa y dar lugar a un orden social basado en la amenaza y la violencia (Perea Restrepo 2008). En algunos casos, las organizaciones criminales pueden llegar a imponer sus propias reglas, proveer bienes y servicios que suplantán al Estado en sus funciones y ofrecer protección ante el robo y la violencia, suministrando justicia propia fuera de la ley (Perea Restrepo 2004; Arias 2006a; Garzón 2010). Los bajos niveles de desarrollo social y la escasa presencia institucional facilitan el surgimiento y la expansión de organizaciones criminales en estos territorios y, a su vez, la situación de inseguridad dificulta el acceso de estas comunidades a servicios y oportunidades (Adams 2012; Rodgers 2009; Leeds 1996, 68). Para estos grupos, el establecimiento de vínculos con la comunidad genera un espacio propicio para reclutar nuevos miembros y provee una fuente de recursos, lo que genera un capital social negativo que fluye en función de los intereses criminales (UNODC 2012).

En estos entornos, los habitantes perciben las incursiones policiales como una amenaza a su propia seguridad y como una perturbación al orden existente (Hume 2008a; Misse 2010, 38-39). Aquí, la noción de seguridad tiene poco que ver con la garantía de los derechos y las libertades. Zubillaga (2013) se refiere a esta situación como la anticiudadanía: "...no hay instituciones a las que reclamar, no hay un Estado al que acudir para que instaure justicia, atienda o repare la pérdida, y mucho menos para que garantice la propia preservación".

Estas zonas se caracterizan, además, por un bajo nivel de denuncia. Cuando los habitantes tienen algún problema o son victimizados, prefieren no denunciar por temor a represalias, o bien, optan por acudir al jefe de la banda o del grupo criminal. Paradójicamente, las bajas tasas de homicidio o bajos índices de delito no son la mejor medida para dimensionar la inseguridad en estos territorios. Por el contrario, suelen ser la expresión del dominio de una organización criminal (Guerrero 2011; Pereyra 2012; Garzón 2010).

Las reglas informales impuestas por los grupos criminales varían de barrio en barrio, de favela en favela, de comuna en comuna, de colonia en colonia. Las facciones criminales irrumpen en la vida social y dejan secuelas profundas en las poblaciones que, de hecho, suelen encontrarse en situaciones de marginalidad y exclusión.

El impacto de la inseguridad en la gobernabilidad democrática

La gobernabilidad democrática puede verse afectada negativamente en lugares en los que la victimización y el temor al delito favorecen el respaldo a políticas represivas. Asimismo, erosionan la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en la provisión de seguridad legal por parte del Estado.

La inseguridad inhibe la consolidación de la democracia en la región y obliga a reflexionar sobre sus efectos en la relación de la ciudadanía y el Estado. Tal como señala el informe realizado conjuntamente por la OEA y el PNUD, "la evidencia indica que el apoyo a la democracia como sistema de gobierno en la región se ve seriamente afectado por la alta percepción de inseguridad y la valoración del desempeño del gobierno en el combate a la delincuencia" (OEA-PNUD 2011, 185). Los estudios señalan que las personas que son víctimas de la violencia y el delito en la región muestran menor apoyo a este régimen político y están más dispuestas a respaldar la mano dura, así como respuestas al margen de la ley.

Recuadro 5.3. Reglas informales impuestas por las organizaciones criminales en zonas que están bajo su control

Las fronteras invisibles y la restricción de la movilidad. Los territorios sometidos a la influencia de las agrupaciones criminales están delimitados por fronteras invisibles para quien no vive allí, pero son bien conocidas por los habitantes. Las pandillas y los grupos de la delincuencia organizada demarcan y protegen sus zonas, que con frecuencia se vuelven infranqueables para las propias autoridades. En este contexto, para los ciudadanos, pasar estas fronteras constituye un riesgo que les puede costar la vida, pues ingresan a un territorio rival. Asimismo, pueden recibir sanciones de grupos que restringen la movilidad como una forma de procurarse protección.

Toques de queda y restricción de horarios. Es común que en estas zonas las facciones criminales declaren toques de queda que prohíben la circulación de las personas en la vía pública después de determinada hora, generalmente cuando oscurece. Ésta es una forma de controlar la movilidad, de evitar incursiones de grupos rivales y de mantener el control de la vida nocturna. De esta manera, las calles y las zonas comunes quedan despejadas para los criminales.

Sanciones arbitrarias, en un esquema de justicia informal, sin ninguna garantía de respeto a los derechos y las libertades. En estas áreas de dominio criminal, emerge un poder paralelo que instala su propio sistema de reglas, el cual incluye la regulación de los conflictos entre vecinos, sanciones por conductas que se consideran perjudiciales para la comunidades,

la “limpieza social” —que recae especialmente sobre los adictos, la población LGBT y los ladrones de poca monta—, así como normas de disciplina interna de la organización. Este sistema de sanciones suele desarrollarse sin derecho a la defensa y en detrimento de los derechos y las libertades de una parte importante de la población.

El pago por protección. Se establece un sistema de impuestos que se solicita para garantizar la protección de los habitantes. En realidad, es una forma velada de extorsión en la que se ofrece a la población que el grupo criminal no emprenderá acciones contra las personas que paguen por su seguridad. Las extorsiones constituyen un ingreso fijo para las organizaciones criminales y generan una pesada carga no sólo para los comercios y negocios, sino también para habitantes que muchas veces viven con lo mínimo.

El reclutamiento de niños y niñas. Expuestos a la influencia de las pandillas y las organizaciones criminales, el reclutamiento de menores es, en los hechos, forzado, pues no tienen la capacidad de decidir y medir las consecuencias de sus acciones. A menudo, los niños consideran a los integrantes de las facciones criminales como un modelo a seguir: representan la figura de poder que suple el vacío de autoridad y la orientación desde la familia y la escuela. Las historias de los niños sicarios en México, Colombia, Brasil o en los países del Triángulo Norte de Centroamérica son la muestra más clara de los profundos impactos de la criminalidad en estas poblaciones.

Fuentes: Mendoza (2012); Hume (2008b); UNODC (2012); Garzón (2010); Adams (2012); Rodgers (2006); Leeds (2006); Martínez (2013).

Los procesos de cooptación y reconfiguración del Estado por parte de actores ilegales —y específicamente, en el campo de la seguridad ciudadana— de la delincuencia organizada es una amenaza común. Aunque se suele ligar la inseguridad con la ausencia de instituciones, hay evidencias de que en varios países de América Latina funcionarios públicos y autoridades electas han desarrollado vínculos con los grupos criminales (Arias 2006b; Bravo y Maldonado 2012; Garay y Salcedo-Albarán 2012). Cuando el Estado es capturado por organizaciones criminales, su responsabilidad de proteger a la ciudadanía y garantizar sus derechos se ve claramente mermada (Bailey y Godson 2000; Casas Zamora 2012).

La evidencia indica que la victimización y el temor aumentan la tolerancia de los ciudadanos a la ruptura de la legalidad para enfrentar la inseguridad. La inseguridad pone bajo tensión el

respaldo de la ciudadanía al Estado de Derecho, con la demanda de respuestas rápidas y efectivas, y la aplicación de medidas rigurosas contra los delincuentes, aunque éstas se traduzcan en restricciones de los derechos, el incremento de atribuciones policiales y, en algunos casos, violaciones de derechos humanos (Costa 2011, 7).

Los estudios disponibles en la región coinciden en señalar que la victimización y el temor al delito tienen impacto en la legitimidad del régimen político. El apoyo a las instituciones políticas por parte de las personas con baja percepción del crimen es, al menos, 3% superior, en comparación a la de los individuos con niveles altos de temor (Carreras 2009, 17). Hay evidencia, a partir de las encuestas de LAPOP, de que los ciudadanos que viven en ambientes de inseguridad y que no tienen una evaluación positiva acerca del desempeño de las instituciones tienden a

apoyar más la mano dura como respuesta al delito. Esto se expresa de manera más notable en los países de América Central (Cruz 2008, 219).

La encuesta LAPOP-PNUD 2012 permite ilustrar el respaldo a las políticas de mano dura en los países de la región. La figura 5.1 ilustra las respuestas diferenciadas en la región, excepto en lo referente a la preferencia por el endurecimiento de las leyes como respuesta a la delincuencia, cuya distribución es casi uniforme.

La tolerancia a las medidas fuera de la ley, así como la demanda por el endurecimiento de las penas y castigos más severos a los delincuentes, sitúan a la gobernabilidad democrática en una zona de vulnerabilidad. Esto abona el terreno para el surgimiento y la consolidación de fuerzas políticas autoritarias, cuya agenda de seguridad está claramente distanciada del desarrollo humano.

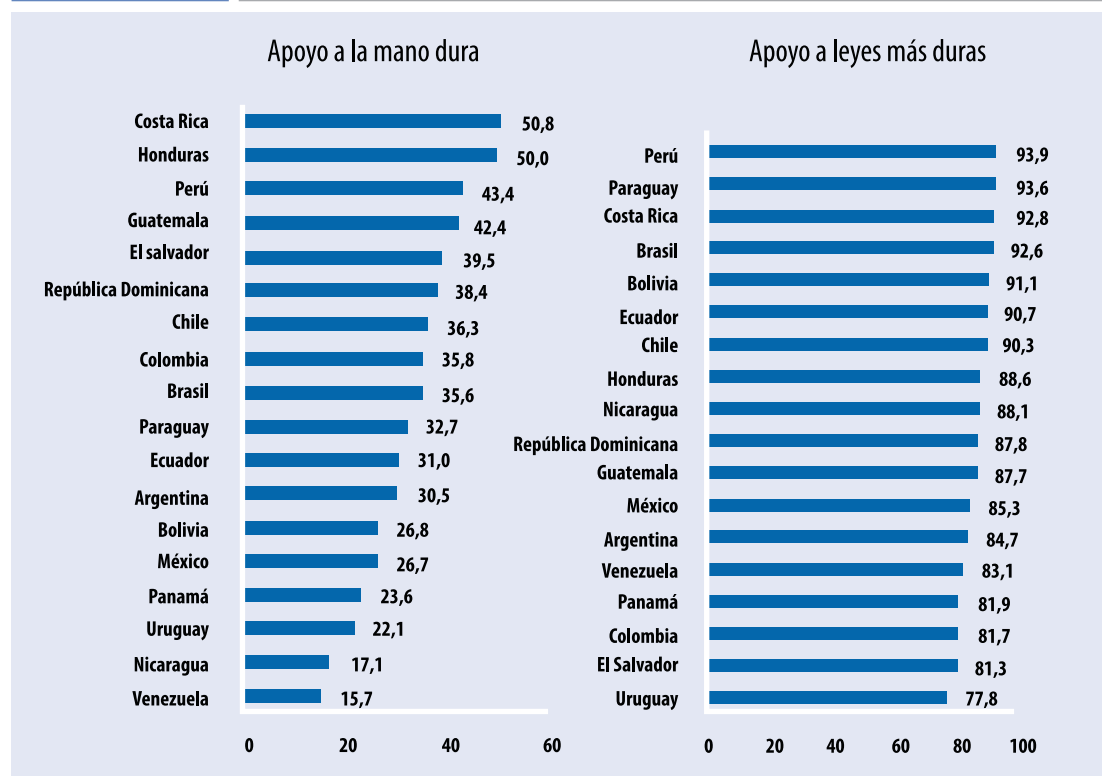
Los costos de la inseguridad para América Latina

¿Cuánto cuesta la situación actual de inseguridad a los países de América Latina? Desde la perspectiva económica, los costos pueden clasificarse en dos grandes grupos: cuantificables — que pueden ser medidos y monetizados — y no cuantificables — más difíciles de medir mediante métodos cuantitativos — (Heaton 2010)⁷⁹. Se utilizarán en este apartado ambos métodos para medir los impactos.

Primero, se analizarán los costos del delito y la violencia mediante el enfoque contable. Esta aproximación busca agregar los gastos monetarios directos asociados a la inseguridad; entre ellos, se incluye una valoración de las pérdidas y de los daños asociados al crimen, así como los gastos de contención, atención y prevención. Esto permite calcular la rentabilidad de las intervenciones y su eficacia (Banco Mundial 2011).

Figura 5.1.

Porcentaje de apoyo a la mano dura y apoyo a leyes más duras como mejor medida para enfrentar a la delincuencia, América Latina, 2012



Fuente: LAPOP-PNUD (2012).

La segunda consiste en estimar los años de vida perdidos por causa de los homicidios, es decir, el impacto que tiene la violencia letal en la expectativa de vida. A través de la estimación de los “años de vida ajustados por discapacidad” (DALY, por sus siglas en inglés), es posible calcular la pérdida promedio que representa, tanto en años de vida como en el PIB, el alto nivel de violencia homicida.

Método contable

La estimación contable de los costos estima el impacto en el gasto público, el gasto privado y las pérdidas sufridas por las víctimas.

En el recuadro 5.4, se distingue entre tres tipos de costos. Primero, los costos anticipados, que son aquellos en los que incurren tanto el Estado como los actores privados para reducir el riesgo de victimización; esto incluye, por ejemplo, la contratación de seguridad privada y otros desembolsos preventivos. Segundo, los costos que se producen como consecuencia del delito, por ejemplo, los daños a la propiedad o la reparación a víctimas. Tercero, los costos en los que incurre el Estado para identificar, perseguir y castigar a los responsables, así como los gastos sucesivos de reinserción social. La identificación de los distintos tipos de costos puede ayudar a definir políticas públicas más efectivas para reducir la inseguridad.

El estudio BID-PNUD, citado en el capítulo 3, analizó los costos del crimen y la violencia en cinco países —Chile, Costa Rica, Honduras, Paraguay y Uruguay— respecto de los delitos cometidos contra las personas y su propiedad. Para ello, se homologaron las definiciones según la clasificación internacional

de delitos desarrollada por Naciones Unidas (UNODC 2013). En este análisis, se utilizó el método de la contabilidad de pérdidas y gastos, separándolos en costos de anticipación, de respuesta y de consecuencia.

A partir de la información disponible sobre amenazas comunes, se realizó una estimación básica de los costos del delito y la violencia en los cinco países analizados. El cuadro 5.1 muestra los costos como porcentaje del PIB, divididos en las tres categorías. El último renglón presenta la suma de los tres anteriores, que refleja el costo total del crimen y la violencia como porcentaje del PIB. Destaca en los resultados que las proporciones de cada rubro para los diferentes países no son homogéneas. El costo como consecuencia del delito aparece como el más alto para cuatro de los cinco países. La excepción es Uruguay, donde la respuesta ante el delito es su mayor costo.

Este informe considera que un análisis análogo para toda la región sería relevante para entender las proporciones de estos costos en el resto de los países, lo cual podría redundar en una mayor eficiencia del gasto realizado en cada rubro.

Pérdidas en esperanza de vida y PIB per cápita

En un estudio realizado para este informe por Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), se calculan las probables ganancias en el PIB y en la esperanza de vida de no haber ocurrido un exceso de muertes por homicidio. El exceso de muertes por homicidio corresponde a la diferencia entre los homicidios

Recuadro 5.4. Costos contables de la delincuencia

Anticipación	Consecuencias directas	Consecuencias directas
- Gastos en seguridad - Gastos en seguros - Gastos preventivos - Gastos en prevención de la delincuencia - Gastos en seguridad privada	- Propiedad robada o dañada - Impacto emocional y psicológico - Servicios de salud - Gasto de apoyo a víctimas - Reparación a víctimas - Disminución de la acumulación de capital físico, capital humano y capital social - Deterioro de la infraestructura física	- Policías - Fiscalías - Prisiones - Magistraturas y cortes - Costos de defensa legal - Costos de investigación - Costo de rehabilitación y reinserción

Fuentes: Cafferata (2011), Ospina y Giménez (2009), Brand y Price (2000).

Cuadro 5.1.

Costos del crimen y la violencia como porcentaje del PIB, países seleccionados, 2010

Tipo de costo	Chile	Costa Rica	Honduras	Paraguay	Uruguay
Anticipación del delito	0,71	0,34	1,50	0,72	0,49
Consecuencia del delito	2,11	1,47	8,01	6,26	1,22
Respuesta al delito	0,50	0,71	1,03	1,72	1,29
Total del costo del crimen y la violencia	3,32	2,52	10,54	8,70	3,00

Fuente: Elaboración propia con base en Costos del crimen y la violencia, BID-PNUD (2013).

reportados por cada país y los homicidios calculados con la “tasa natural de homicidios”⁸⁰, en el año de estudio. El ejercicio consiste en calcular la expectativa de vida al nacer, esto es, cuántos años vivirá una persona. Para ello, se contrastó el escenario en el que la diferencia entre los homicidios en América Latina y el resto del mundo fueran cero frente al contexto de violencia que vive la región⁸¹ (véase anexo estadístico - metodológico A.5). Gracias a esto fue posible calcular, para cada país, el número total de años perdidos como consecuencia de la mayor tasa de homicidio en la región en contraste con la del promedio mundial.

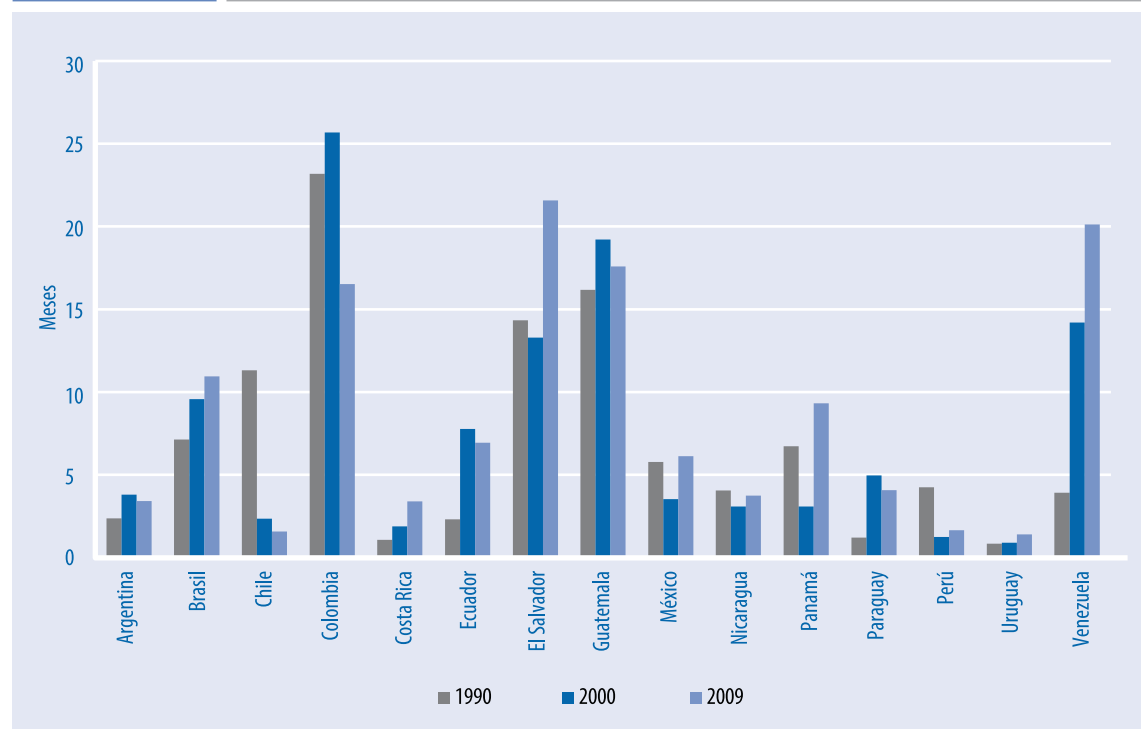
El estudio toma en cuenta información para 15 países de América Latina. En 2009, la región perdió 331 millones de años de

vida, considerando la pérdida en la expectativa de vida y la población. Como se observa en la figura 5.2, Colombia, El Salvador, Guatemala y Venezuela son los países que presentan las mayores pérdidas en expectativa de vida atribuibles al alto número de homicidios. De reducirse los homicidios, esas naciones tendrían ganancias de más de un año en la expectativa de vida. Además, con la excepción de Colombia, Perú, Nicaragua y Chile, la pérdida en años de esperanza de vida se incrementó en el periodo de 1990 a 2009.

La figura 5.3 divide a los países en cuatro grupos, diferenciándolos por expectativa de vida alta o baja y alta, o baja cantidad de meses de vida perdidos por el exceso de muertes por homicidio,

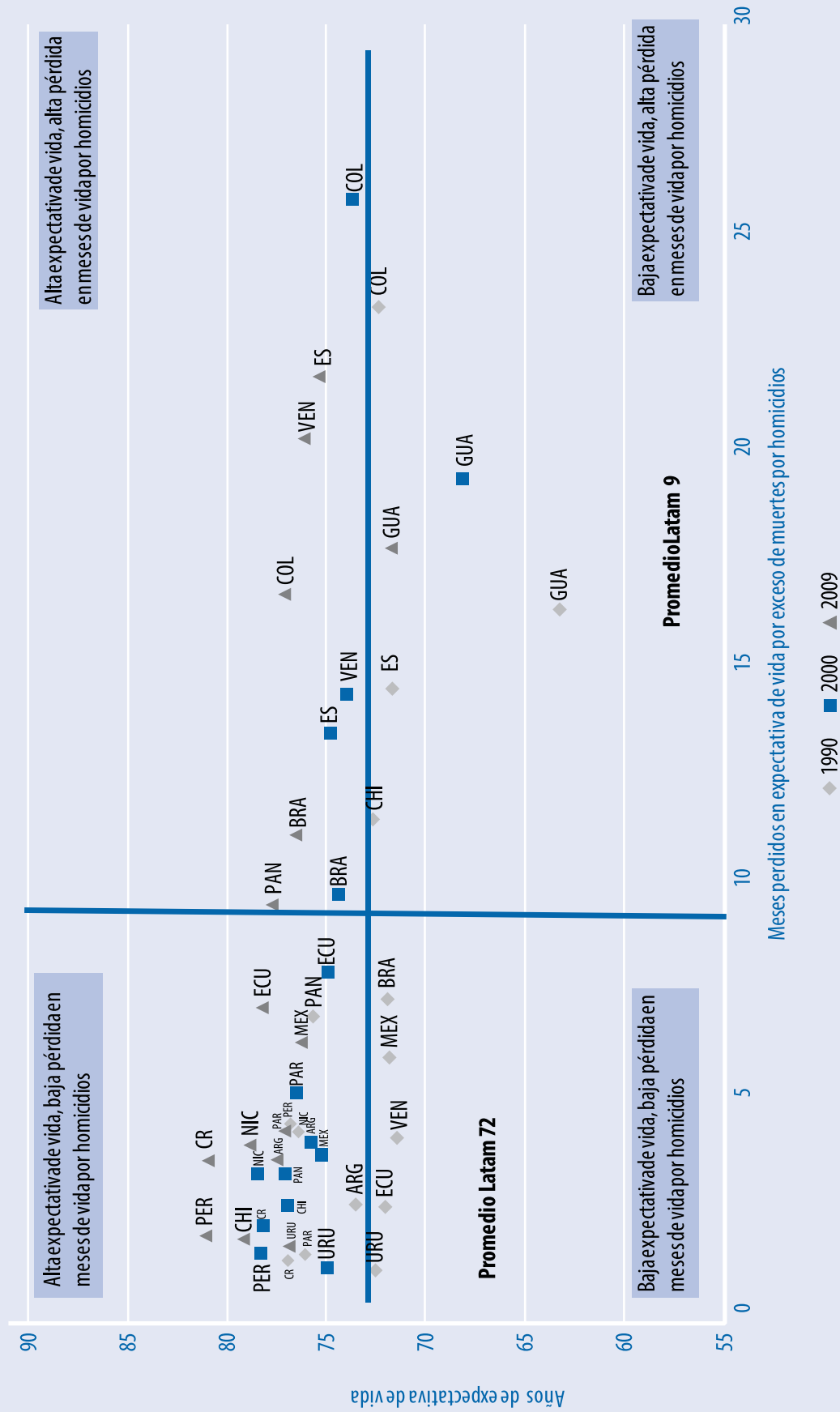
Figura 5.2.

Meses de expectativa de vida perdidos debido a la ocurrencia de homicidios, América Latina, 1990, 2000, 2009

Fuente: PNUD-CERAC (2013) con base en Restrepo (2013) y datos de la OMS, ONU y Penn World Tables⁸².

Nota: Esta pérdida es medida como la diferencia entre la tasa de homicidios por país y el promedio de la tasa de homicidios del resto del mundo.

Figura 5.3. Relación entre los meses perdidos en la expectativa de vida por exceso de homicidio frente a la expectativa de vida, América Latina, 1990, 2000, 2009



Fuente: PNUD-CERAC (2013) con base en Restrepo (2013) y datos de la OMS, ONU y Penn World Tables⁸³.

relativo al promedio de América Latina en 1990. Cada país es representado en tres momentos distintos (1990, 2000 y 2009). En este sentido, el mejor cuadrante es el superior izquierdo: alta expectativa de vida y bajas pérdidas por homicidio. Una transición hacia arriba a través de los años, indica una ganancia en la expectativa de vida; a su vez, una transición hacia la derecha, muestra un incremento en los meses de vida perdidos por el exceso de muertes por homicidios. El caso de Chile muestra una evolución positiva, pues se desplaza en el tiempo hacia arriba y a la izquierda.

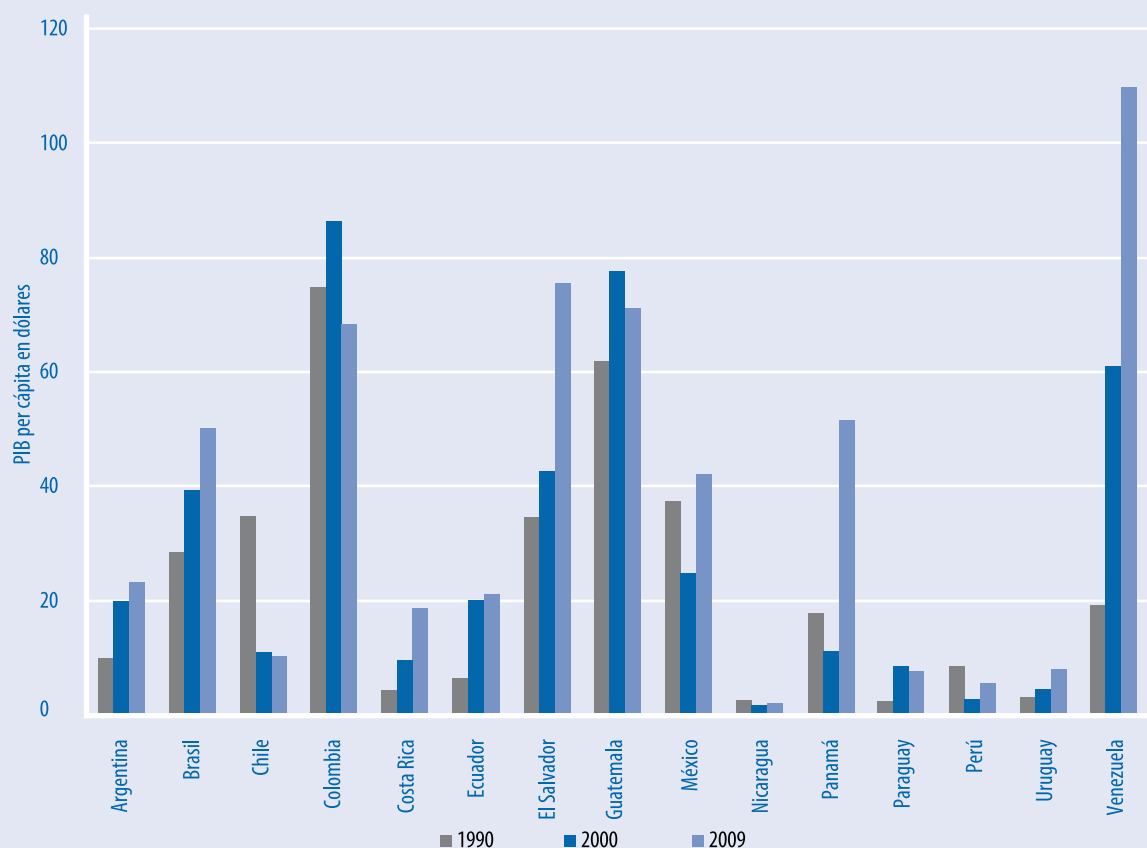
Al estudiar el efecto de las muertes por homicidio en la expectativa de vida, es importante tomar en cuenta su repercusión en el ingreso que cada país deja de percibir. La figura 5.4 retrata este fenómeno. Según estos cálculos, en 2009, el PIB per cápita que se dejó de percibir por homicidios en América Latina fue

de 0.5%. Para este mismo año, el ingreso promedio anual en la región fue de US\$8,897.00. Sin el exceso de muertes por homicidio, en promedio, los países en América Latina habrían logrado una ganancia de US\$51 en el PIB per cápita. En países como El Salvador, Guatemala y Venezuela, este valor habría superado los US\$70 en el PIB per cápita.

Además de las estimaciones sobre pérdidas que prevalecen en un contexto del alto número de homicidios, algunas instituciones han ofrecido cálculos sobre las potenciales ganancias en términos de PIB si se logran reducir los homicidios. El Banco Mundial señala que, en el caso de Centroamérica, una reducción del 10% en los homicidios podría incrementar el PIB per cápita anual hasta en un 1.0% en El Salvador, un 0.7% en Guatemala y Honduras, y un 0.3% en Panamá y Nicaragua (Banco Mundial 2011).

Figura 5.4.

Porcentaje del PIB per cápita que se habría ganado eliminando el exceso de muertes por homicidio, América Latina, 1990, 2000, 2009



Fuente: PNUD-CERAC (2013) con base en Restrepo (2013) y datos de la OMS, ONU y Penn World Tables⁸⁴.



El estudio concluye que América Latina es una región heterogénea en cuanto a eficiencia del gasto en orden y seguridad ciudadana. No todos los países siguen la misma tendencia temporal, probablemente porque la eficiencia responde a factores internos que difieren entre países. Sin embargo, en general, podemos decir que los niveles de gasto en la región son altos para las tasas de homicidio presentes, sobre todo en relación con el resto del mundo. A pesar de que la región efectúa un gasto considerable en este rubro, mantiene la tasa de homicidios más alta.

Recomendaciones

1. Atender, proteger y reparar a las víctimas de la inseguridad.

El reconocimiento de las víctimas individuales y colectivas debe ser un eje transversal de las políticas de seguridad. Es necesario tener una política pública dirigida a las personas y a las comunidades afectadas por la violencia y el delito, que contemple una infraestructura de apoyo y asesoría profesional, así como mecanismos de información sobre la justicia penal, acceso a servicios médicos y sociales, mecanismos y recursos para la reparación, la prevención de la revictimización, sistemas de protección de víctimas y testigos, y un compromiso claro para reducir la violencia.

La promoción de una ley de víctimas en la que se defina claramente el universo de personas que se encuentran en esta categoría —especialmente las víctimas directas y sus familias—, con la autorización de recursos y responsabilidades institucionales correspondientes (en el nivel nacional y local), es clave para garantizar su atención, protección y reparación. Es necesario ampliar los servicios a las víctimas, para responder a sus necesidades fundamentales (con servicios de apoyo específico de género y edad, y especialmente para niños).

Respecto a la reparación, es necesario tener mejor información sobre el impacto económico de los distintos delitos, estimando con la mayor exactitud los costos de los programas de compensación para reparar a las víctimas y cubrir los gastos en salud física y mental. Las encuestas de victimización son una valiosa herramienta para estimar la dimensión de la población afectada, los delitos más recurrentes, las zonas geográficas impactadas y las necesidades básicas. Además, las defensorías públicas y las organizaciones de derechos humanos son de vital importancia para revisar los avances, evaluar la atención y hacer recomendaciones de política pública.

La seguridad de las víctimas y las medidas para prevenir su revictimización son prioritarias. Se requiere contar con trabajado-

res sociales que brinden apoyo emocional, consejería psicológica y contribuyan a manejar la ira y los sentimientos de venganza —esto especialmente en contextos de alta violencia—. La prioridad para el sistema policial debe ser prevenir la agresión.

2. Adoptar un enfoque de reducción de daños y mitigación de impactos.

La reducción de daños de los impactos producidos por las distintas amenazas es un criterio que debe incorporarse en las intervenciones del Estado. En ningún caso, las acciones institucionales deben aumentar la vulnerabilidad de las personas y las comunidades. Los efectos colaterales de la persecución de los fenómenos criminales no deben agravar la situación de riesgo existente. La recomendación es establecer como objetivo primero la protección de las comunidades, por encima de la persecución y la aplicación de las medidas coercitivas.

Se requiere un cambio de paradigma en la intervención policial y de los organismos de seguridad, cuya efectividad no debe medirse por el número de capturas o incautaciones, sino por la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos. Para ello, es necesario incorporar en los indicadores de éxito la mejora en la percepción de seguridad de los ciudadanos, la disminución de los niveles de temor, así como las afectaciones directas e indirectas —incluidos los costos—.

Las estrategias de reducción de daños y mitigación de impactos toman como punto de partida que no es posible terminar con los distintos mercados ilegales, las diversas expresiones criminales y las múltiples amenazas. Los Estados tienen capacidades y recursos limitados para responder a estos desafíos. Desde esta perspectiva, se recomienda reorientar los objetivos hacia la prevención y reducir los impactos negativos. Para esto, es necesario trabajar directamente con las poblaciones y con los actores no estatales.

3. Promover ciudades inclusivas y seguras, reduciendo la violencia y la delincuencia en los entornos urbanos.

La reducción de los impactos de la inseguridad exige el protagonismo de los gobiernos locales que tienen la capacidad de responder a las necesidades cotidianas de la población, dar respuesta a las amenazas en las comunidades y barrios, así como mitigar sus impactos en las capacidades y libertades de los ciudadanos. Las estrategias y programas que pueden contribuir a reducir la violencia y la delincuencia requieren un diagnóstico que identifique las características, los principales problemas y los factores de riesgo local.

Desde las ciudades se pueden mitigar los impactos de la inseguridad con políticas sociales y de planeación urbana, que

reduzcan la marginalidad y la fragmentación, y expandan la noción de lo público. El primer requisito es proveer protección a los ciudadanos; cualquier intervención debe ofrecer servicios mínimos básicos de seguridad. Reafirmar la autoridad, con estricto respeto de los derechos humanos, es una necesidad del primer orden. Resulta prioritario llevar la presencia policial a las zonas marginales, con unidades formadas especialmente en la prevención, el abordaje de problemas de convivencia social y el trabajo con los jóvenes. También es preciso ampliar la cobertura de los servicios públicos e integrar las zonas desconectadas de la ciudad. Se requiere establecer vías de acceso y disponibilidad de transporte público.

Las intervenciones dirigidas a la recuperación de zonas aisladas, y de espacios públicos seguros y su ampliación —especialmente aquellos que se encuentran bajo la influencia de las facciones criminales—, deben evitar el desplazamiento de los habitantes; deben hacerlos parte de los procesos de planeación y ejecución, y ampliar así sus oportunidades. Se recomienda explorar alternativas productivas, como el acceso a préstamos de bajo interés, subvenciones para rehabilitación de viviendas, acceso a microcréditos, planes de bajo costo para el pago de deudas y alianzas público-privadas para respaldar actividades productivas con los habitantes.

4. Reconstruir y fortalecer el tejido social en las zonas afectadas por la delincuencia organizada.

La reconfiguración positiva del tejido social requiere estrategias integrales que involucren a la comunidad, a los liderazgos locales, a las organizaciones civiles, a la iglesia y también al sector privado. Es necesario desarrollar un plan de restablecimiento de la presencia estatal, generando vínculos de confianza, respondiendo de manera efectiva a las amenazas —especialmente a la influencia de la delincuencia organizada—, dándole prioridad a la reducción de la violencia y promoviendo mecanismos de resolución pacífica de los conflictos. Lo anterior requiere la formación de equipos interdisciplinarios e interinstitucionales que operen de manera coordinada, con monitoreo y evaluación constante de las medidas. Además, es necesario destinar partidas presupuestales que permitan incrementar la inversión social y el aumento de la infraestructura pública en estas zonas.

Las instituciones del Estado deben transparentar las reformas a su conducta y procedimientos: actuar con determinación contra el trato abusivo y los casos de corrupción oficial, restablecer la seguridad en las calles, ofrecer respuestas prontas a la violencia

intrafamiliar y establecer nuevas normas de convivencia con la participación activa de la ciudadanía. La presencia de la fuerza policial debe ser sostenida para evitar represalias de las organizaciones criminales contra los pobladores, mediante mecanismos de transición hacia una policía de cercanía, con un enfoque comunitario. Desde el principio, es necesario trabajar con las familias y los establecimientos educativos, con programas que busquen influir en las interacciones sociales y fomentar el control y la sanción social de la violencia. Resulta clave reconocer las dinámicas de poder local, las dependencias económicas de la población con las actividades ilegales, así como la acumulación social de la violencia.

Es fundamental generar transformaciones sostenibles en la comunidad, a partir de sus propias capacidades y constituyéndolas en parte integral de la solución.

5. Combinar el trabajo en los diferentes niveles territoriales, atendiendo las tres dimensiones vinculadas al desarrollo humano: la individual, la social y la institucional.

Las intervenciones que se dirigen a mitigar los impactos de las amenazas en el desarrollo humano deben tener en cuenta la interacción entre el plano individual (lo que afecta a las personas), el colectivo (lo que afecta a la comunidad) y el institucional (lo que afecta a las instituciones del Estado). Se requiere la coordinación entre el gobierno nacional y los órdenes locales. Los procesos de diseño de la política, implementación, evaluación y ajuste deben fluir en las dos direcciones —de lo nacional a lo local y viceversa—. Esta articulación es recomendable para no duplicar esfuerzos y hacer un uso más eficiente de los recursos. En la medida de lo posible, se requiere descentralizar las respuestas aprovechando las capacidades locales. Finalmente, las alianzas entre ciudades para atender problemas comunes y compartir experiencias suelen ser muy provechosas.

Es necesario un diálogo constante entre las instituciones encargadas de la procuración de justicia y aquellas vinculadas con la prevención, como los ministerios de Salud, Trabajo, Desarrollo Social y Educación. La formulación de intervenciones en las cuales cada institución adquiera un compromiso de acuerdo con sus responsabilidades (con metas definidas, cronogramas de trabajo, indicadores y mecanismos de evaluación) genera una masa crítica para la reducción de los impactos de la inseguridad y, con ello, la ampliación de las condiciones para el desarrollo humano.



CAPÍTULO 6

LA RESPUESTA DEL ESTADO

El Estado es el único actor que tiene la responsabilidad de asegurar la provisión de la seguridad ciudadana como un bien público. El objetivo de este capítulo es analizar los nudos críticos de la provisión de seguridad ciudadana en América Latina, así como ofrecer recomendaciones para que los Estados de la región puedan superarlos.

Este informe argumenta que el principal factor que explica los alcances y los límites de las reformas y políticas llevadas a cabo en América Latina en materia de seguridad ciudadana son las capacidades institucionales de los Estados. Cuando estas capacidades se han debilitado o no están suficientemente desarrolladas, las políticas de seguridad ciudadana tienden a fracasar o a tener alcances limitados, inestables y reversibles. De igual forma, cuando han logrado fortalecerse, es posible observar resultados efectivos y sostenibles.

La presencia de instituciones fuertes debe ir acompañada de una política de seguridad ciudadana que coloque al centro la integridad física y material de las personas, así como el respeto a sus derechos humanos. Así, el informe subraya que el éxito de una política de seguridad debe medirse no solamente por su impacto en la reducción de los niveles de delito y violencia, sino por su capacidad de garantizar los derechos y libertades de todos los ciudadanos y fortalecer los procesos de inclusión social. En este sentido, tanto el desarrollo humano como el apego a los derechos humanos deben ser entendidos como un medio y como un fin de las políticas de seguridad ciudadana.

El capítulo está dividido en cinco apartados. El primero presenta el concepto de capacidades del Estado, así como los puntos clave para su organización y operación en relación con la seguridad ciudadana. Los siguientes cuatro analizan las áreas específicas del Estado para la provisión de seguridad: policías, sistema de justicia, cárceles y políticas de prevención. Se concluye con una serie de recomendaciones para fortalecer las capacidades del Estado y la provisión de seguridad ciudadana.

Las capacidades del Estado: su organización y operación

El presente informe entenderá el análisis de las capacidades del Estado a partir de tres dimensiones: institucionalidad, autonomía estratégica y legitimidad⁸⁶.

Institucionalidad. Los Estados con altos niveles de institucionalidad dependen del reclutamiento meritocrático. Esta característica fomenta una cultura institucional positiva, esto es, un espíritu corporativo que desalienta la corrupción institucionalizada, fomenta la continuidad y el liderazgo basado en competencias y calificación. Además, las burocracias fuertes muestran un apego a reglas claras para la disciplina interna, la promoción y la designación⁸⁷. El uso de procedimientos de administración pública para la contratación y despido de empleados permite que las instituciones responsables de la seguridad ciudadana se rijan por evaluaciones objetivas de desempeño y no por necesidades o demandas políticas⁸⁸.

Autonomía estratégica. El desarrollo de una relación estratégica Estado-sociedad se basa en una relación cercana con la ciudadanía en la que el Estado se mantiene como una esfera en la que deben definirse e instrumentarse políticas para el bien público⁸⁹. Un Estado que no mantiene su autonomía frente a sectores particulares de la sociedad corre el riesgo de ser capturado por actores cuyos intereses no se alineen con el bien público o sean contrarios al mismo⁹⁰. En cambio, un Estado que se percibe como distante o ajeno al interés ciudadano puede considerarse como ilegítimo. La autonomía estratégica consiste, así, en un equilibrio entre la independencia y la colaboración con la sociedad. Ésta permite obtener información crucial por parte de la ciudadanía para el diseño de políticas públicas que se adecúen a sus necesidades y demandas (Arias y Ungar 2009).

Legitimidad. Puede definirse como una condición en la que el Estado y sus políticas se perciben como preferibles a cualquier otra opción y, por lo tanto, son acatadas por la sociedad (Linz 1988, 65). Por ejemplo, en un entorno en el que los ciudadanos consideran que el sistema de justicia criminal es legítimo, es más probable que dirijan sus conflictos al sistema formal de justicia

Cuadro 6.1. Capacidad de Estado: dimensiones clave y consecuencias para la seguridad ciudadana en condiciones de alta y baja capacidad

	Dimensiones clave	Capacidad de Estado alta	Capacidad de Estado baja
Institucionalidad	• Redutamiento meritocrático • Reglas para la disciplina interna y la promoción • Procedimientos de la administración pública	• Eficacia institucional • Restricciones a la corrupción • Politización limitada • Coordinación transversal (entre distintas funciones del Estado) y vertical (entre distintos niveles del gobierno) • Conocimiento profesional	• Ineficacia institucional • Incentivos para la corrupción institucional • Uso de las instituciones con fines políticos o personales y no para el bien público • Empleo de las fuerzas armadas para labores policiales
Autonomía	• Vínculos estratégicos de la sociedad	• Acceso a conocimientos técnicos para la formulación de políticas públicas • Apoyo de la sociedad para la reforma orientada hacia la seguridad ciudadana	• Conocimiento tecnocrático limitado en el proceso de formulación de políticas públicas • El Estado carece de aliados en la sociedad para el proceso de reforma
Legitimidad	• Condición previa y resultado	• Los ciudadanos acatan el Estado de Derecho	• Los ciudadanos utilizan mecanismos informales para la seguridad y la justicia

criminal para buscar una solución. En muchos países latinoamericanos, el sistema de justicia criminal tiene niveles de legitimidad y confianza bajos y, por tanto, los ciudadanos recurren a mecanismos alternos para resolver sus conflictos.

El cuadro 6.1 muestra la capacidad del Estado a partir de sus dimensiones clave, y cómo ésta se refleja en la seguridad ciudadana.

En América Latina, la consolidación de las capacidades institucionales de los Estados se enfrenta a los siguientes obstáculos:

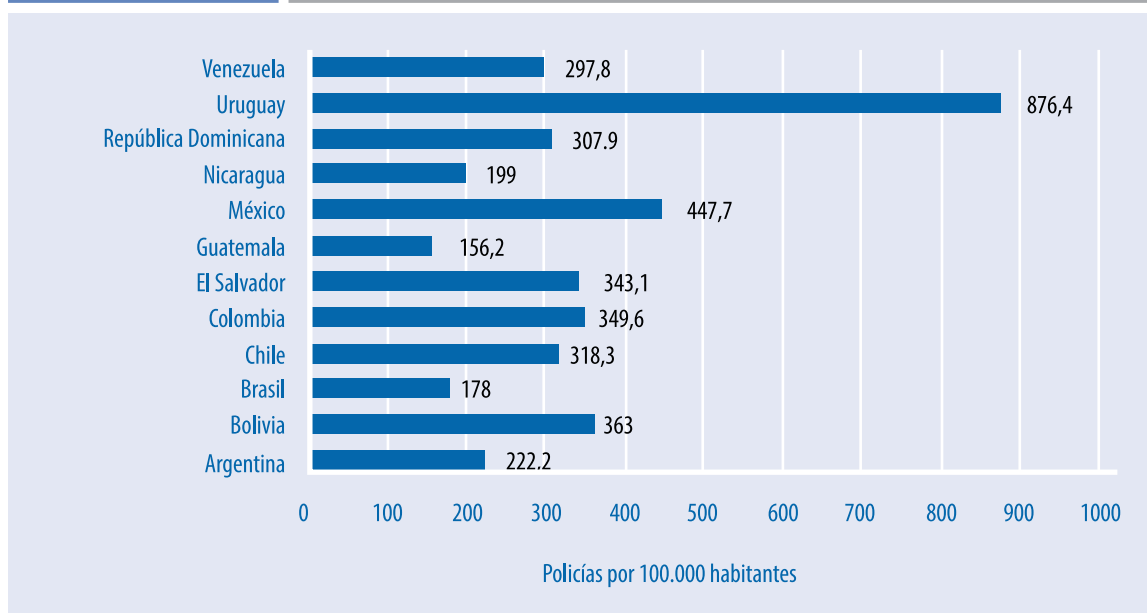
- La politización o la captura de las instituciones estatales por parte de actores privados, tanto legales como ilegales, que buscan proteger sus propios intereses en detrimento de la provisión pública de seguridad ciudadana.
- La escasa legitimidad de las instituciones estatales que lleva a los ciudadanos a adoptar mecanismos de seguridad que limitan la democracia y el desarrollo humano.
- La persistencia de incentivos negativos que permiten perpetuar prácticas y conductas que ponen bajo amenaza los derechos humanos.

La construcción de las capacidades del Estado no es un tema nuevo en la región. Las sucesivas reformas de las últimas tres décadas se han centrado en construirlas. La primera generación de reformas, en la década de 1980, buscaba reducir las grandes burocracias estatales, consideradas un obstáculo para la creación de mercados más competitivos en el ámbito internacional, así como un terreno fértil para la corrupción y la “búsqueda de rentas”⁹¹ (Schneider y Heredia 2003). Sin embargo, esta reducción a menudo terminó por debilitar gravemente la capacidad administrativa y gerencial del Estado. De ahí que las reformas de “segunda generación” de la década de 1990 tuvieran que reconocer que, en un entorno de condiciones socioeconómicas volátiles, los Estados latinoamericanos debían ofrecerles a sus ciudadanos una gama de bienes y servicios básicos, incluida la seguridad. Esto provocó que la atención se centrara en la “buena gobernanza” (Grindle 2007; Tendler 1997) y en la “construcción de capacidades” para fortalecer al Estado, así como para desarrollar e implementar políticas públicas efectivas.

La lectura cuantitativa de estas capacidades no es sencilla, pero es posible proponer algunos criterios. Por ejemplo, la eficacia de las burocracias puede medirse en términos de la reducción de las tasas delictivas y de los niveles de impunidad. La legitimidad, por otra parte, suele observarse a través de las encuestas de opinión, pero también en cómo una comunidad asume una política o intervención del Estado.

Figura 6.1.

Tasa de policías por 100.000 habitantes, países que reportaron datos, circa 2011



Fuente: Registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013)

Nota: Argentina: 2008; Bolivia, Brasil y México: 2010; Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Uruguay y Venezuela: 2012.

La capacidad de recaudación fiscal del Estado es otro elemento clave para asegurar la provisión pública de la seguridad ciudadana. La mayoría de los países latinoamericanos recauda menos de los que cabría esperar, pues su nivel de ingresos y sus impuestos continúan siendo regresivos. Es decir: proporcionalmente, en la región, los pobres pagan más que los ricos (OEA-PNUD 2011, PNUD-Informe Centroamérica 2009, 282). En el plano de la seguridad ciudadana, esta desigualdad se traduce en la presencia de una clase adinerada que paga proporcionalmente menos impuestos que los sectores pobres y que opta por invertir recursos en la seguridad privada antes que fortalecer las capacidades del Estado. En Centroamérica, se estima que los gastos en vigilancia y seguridad privada ascendieron en 2006 al 1,5% del PIB, porcentaje que supera lo que gasta un país como Guatemala en la seguridad de sus ciudadanos (PNUD-Informe Centroamérica 2009, 92).

En general, y como se argumenta en este informe, la presencia de más policías o más jueces no significa necesariamente mayor capacidad del Estado o mejor seguridad ciudadana. Por eso, se analizarán los criterios cuantitativos a partir de un análisis cualitativo de las capacidades estatales.

La policía

Para el ciudadano, la policía es la manifestación más visible y tangible del Estado en materia de seguridad. Sus acciones —o

inacciones—, por ende, tienen consecuencias significativas para la legitimidad de las políticas de seguridad y para las relaciones entre el Estado y la sociedad.

La figura 6.1 muestra la tasa de policías por cada 100,000 habitantes para un grupo de países y años seleccionados. En general, se aprecia una variación significativa en la presencia policial.

Generalmente, los líderes políticos y sociales identifican un mayor número de policías como el elemento esencial para reducir el crimen y la violencia. Sin embargo, la relación entre la densidad de la policía en un país y su nivel de criminalidad no es ni simple ni directa. Por ejemplo, Cruz (2011) compara los casos de alta violencia —El Salvador, Guatemala y Honduras— con el caso de baja violencia en Nicaragua, y demuestra que el número de efectivos no es la variable que define el buen funcionamiento de la policía en este último país. La monografía de Seguridad Ciudadana elaborada por el PNUD Nicaragua subraya la importancia de factores como el tejido social y la creación de una nueva policía con enfoque preventivo y comunitario durante la revolución sandinista, y que ha logrado mantenerse hasta la actualidad.

La revisión de los alcances y obstáculos de las reformas y ajustes llevados a cabo en América Latina durante los años noventa arrojan las siguientes lecciones:

- Las reformas policiales siguen siendo uno de los retos pendientes de las democracias de la región.

- La politización y la rigidez de estructuras previas han sido un obstáculo para promover las reformas impulsadas en la región y fomentar la rendición de cuentas.
- La construcción de lazos fuertes y duraderos entre las policías y las comunidades o barrios en los que operan es una estrategia prometedora para enfrentar la violencia y para fortalecer su legitimidad.
- La percepción ciudadana de la policía como una institución que carece de efectividad y que puede estar permeada por intereses criminales afecta negativamente su legitimidad.

La reforma policial

Los procesos de reforma policial se vinculan a los procesos de democratización en el mundo, y América Latina no es una excepción (Pinc 2010). Por ejemplo, la creación de nuevas instituciones policiales en diversos países de Centroamérica tras los conflictos civiles tuvo el objetivo de instaurar una fuerza civil para realizar tareas de seguridad interna.

De acuerdo con Ungar (2011, 5), las reformas policiales deben aspirar a (a) reorganizar los mandos policiales, incluyendo una gestión descentralizada y la racionalización de la toma de decisiones; (b) establecer y reestructurar los mecanismos internos y externos de rendición de cuentas; (c) profesionalizar la gestión de policías y administrativos, y (d) incrementar la colaboración entre la policía y las comunidades. En la misma línea, Bayley (2006, 8) establece que una policía democrática debe ser responsable ante la ley y no ante el gobierno, tener a los derechos humanos como un principio rector de la actuación policial, proveer a la sociedad la facultad de regular la actividad de la policía y darle la máxima prioridad a las necesidades de seguridad de los ciudadanos y las comunidades.

Un importante paso para aumentar la profesionalización de la policía incluye el establecimiento de programas destinados a mejorar y a aumentar la colaboración entre la policía y las comunidades a través del modelo de policía comunitaria⁹².

La policía comunitaria implica un amplio cambio en la estructura organizacional, en el proceso de toma de decisiones y en la cultura institucional de la policía en relación con las comunidades (Frühling 2012, 78). Este cambio incluye la descentralización operativa en territorios más pequeños y el acercamiento a la comunidad para labores de diagnóstico, colaboración y fiscalización de la labor policial por parte de los ciudadanos. El trabajo de la policía comunitaria puede, además, fortalecer la articulación entre actores estatales y no estatales alrededor de estrategias integrales de intervención que impulsen el desarrollo humano de las comunidades.

De acuerdo con Frühling (2012) y Muller (2010), los programas de policía comunitaria instaurados han tenido un impacto reducido en América Latina. Los recursos humanos y económicos invertidos han sido limitados. Más aún, la subcultura institucional de la policía es escéptica respecto del éxito de estos programas para reducir el delito.

En algunos casos, se reconoce el componente comunitario desde la base misma de la institución (WOLA 2009). En otros, se han desarrollado planes de patrullaje comunitario que buscan intervenir en zonas específicas con una mayor colaboración con la comunidad —Chile y Colombia—. En Colombia, una evaluación experimental de los impactos ha mostrado que las tasas de crimen han caído en 11% en las zonas donde se ha desarrollado esta iniciativa (BID 2012). En el caso de Chile, los programas de carácter comunitario han estado acompañados por la creación del Sistema Táctico de Análisis del Delito (STAD), el cual busca responder ante manifestaciones específicas del delito; no obstante, las evaluaciones son escasas.

Los programas de policía comunitaria en Guatemala, Honduras y El Salvador tienen retos compartidos: la falta de coherencia y de visión de policía comunitaria al interior de la institución, la carencia de estándares y políticas concretas para adoptar esta visión y la renuencia por parte de algunos agentes de seguridad a abandonar las prácticas tradicionales (WOLA 2009).

La capacidad de Estado y los desafíos de la reforma policial

Algunos esfuerzos de reforma a la policía en la región se han centrado en reestructurar los procesos de contratación, administración y promoción del personal, así como en fomentar la especialización y la profesionalización de los funcionarios y de los actores estatales (Frühling 2003, 17-23). Estas reformas han registrado ciertos avances en la capacitación y formación de las policías (Johnson, Mendelson y Bliss 2012). Los derechos humanos se han incorporado como un área de especial relevancia en muchos procesos formativos. Asimismo, se han mejorado los estándares mínimos de ingreso, lo que permite potenciar los procesos educativos y de entrenamiento. Además, se han incluido los temas de seguridad ciudadana y policía comunitaria, entre otros elementos de las estrategias policiales más modernas. En diversos países, las instituciones han establecido convenios con centros de investigación y universidades que tienden a mejorar la calidad de la formación, tanto de las propias policías como del profesorado encargado de su formación.

Recuadro 6.1. Cambios y reformas en las policías de América Latina: algunos ejemplos

En República Dominicana, se lanzó en 2013 un Plan de Seguridad Ciudadana que tiene como objetivo reformar la estructura de la Policía Nacional. Con este fin, se creó un Consejo Nacional de Seguridad, encabezado por la Presidencia de la República y compuesto por los demás actores estatales en materia de seguridad. Simultáneamente, se presentó ante el Congreso un anteproyecto de ley para promover un nuevo marco legal y cambios estructurales en esa institución. Con este marco legal, se busca fortalecer el enfoque preventivo, con apego a los derechos humanos, así como promover la capacitación y la profesionalización permanente de sus miembros.

En Nicaragua el alto grado de aceptación con el que cuenta la Policía Nacional está vinculado al modelo comunitario desarrollado desde su fundación, durante la revolución sandinista en los años ochenta (Policía Nacional Sandinista). Ésta es bien valorada por sus buenos resultados y su legitimidad (Basombrío 2012). El PNUD en Nicaragua (2011) identifica ocho procesos que explican los éxitos de la policía: (a) el perfil comunitario; (b) el abordaje preventivo de la violencia juvenil; (c) el abordaje diferenciado, preventivo e integral de la violencia intrafamiliar y sexual; (d) el sistema de educación policial; (e) el enfoque de género; (f) la planificación institucional; (g) las estadísticas institu-

cionales, y (h) el manejo de las relaciones, la información y la imagen pública institucional.

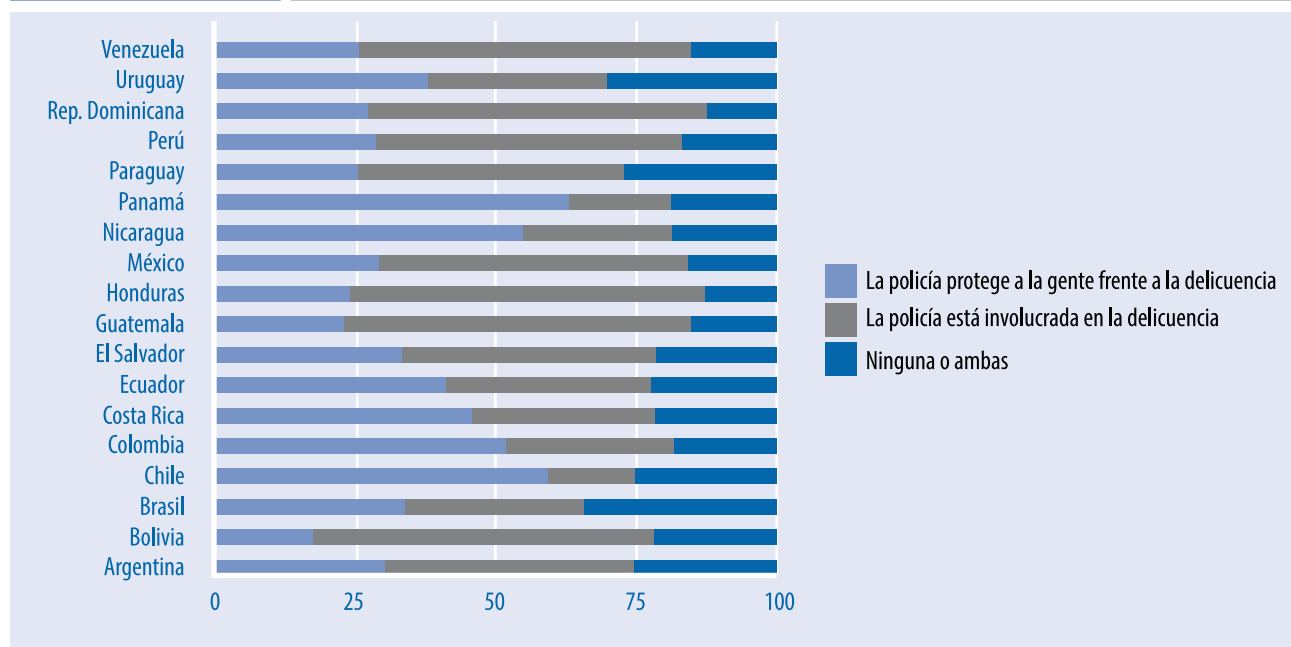
En El Salvador y Guatemala, surgieron nuevas instituciones de policía civil como parte de los acuerdos de paz. Sin embargo, el incremento de la criminalidad ha fortalecido el apoyo a respuestas represivas que han amenazado los procesos de reforma.

En Colombia, destaca el esfuerzo de cambio institucional llevado a cabo en los años noventa a partir de los escándalos de corrupción asociados al tráfico de estupefacientes y la mala imagen pública (Casas 2005). Entre ambas reformas hubo una depuración policial importante que ha contribuido a mejorar la eficacia y la percepción de la institución por parte de la ciudadanía. El reto de la policía continúa siendo superar la estructura y el carácter militar que ha tenido desde 1953 (Casas y González 2005, 73).

La Policía de Investigaciones de Chile estaba tan desprestigiada al final de la dictadura que se discutió la posibilidad de que fuera absorbida por los Carabineros. Sin embargo, fue depurada, reorganizada y modernizada con éxito. Los carabineros de Chile también han sido objeto de procesos institucionales de modernización, lo que les ha dado buenos niveles de imagen interna y externa (Candina 2005).

Figura 6.2.

Percepción pública de la participación de la policía en actividades delictivas, América Latina, 2012
porcentaje



Fuente: LAPOP-PNUD (2012). Nota: La pregunta para esta figura es: "Algunas personas dicen que la policía de esta comunidad (ciudad, pueblo) protege a las personas de los delincuentes, mientras que otros dicen que la policía está involucrada en la actividad criminal. ¿Qué piensa usted?"

A pesar de los esfuerzos por fortalecer la institución policial, se observa que la formación inicial es breve y no logra inculcar ni la disciplina ni el contenido adecuado para el desarrollo de las múltiples tareas que cumple el mando policial. Los procesos de educación permanente o de entrenamiento tienden a ser esporádicos, por lo que, en muchos, casos un mando superior sólo recibe uno o dos entrenamientos a lo largo de su carrera. Además, la carencia de financiamiento o de establecimiento de prioridades temáticas impide que se consoliden áreas de formación estratégica para enfrentar los nuevos desafíos, como la delincuencia organizada.

Por otro lado, la politización de la policía genera una relación de dependencia entre el personal de la institución, las élites políticas y los intereses privados (Frühling 2003, 20). Los esfuerzos por establecer controles democráticos sobre las burocracias policiales pueden condicionarse a intereses políticos que llevan a menudo al nombramiento de jefes basado en personalismos y no en los méritos (Hinton 2006). Incluso cuando se establecen nuevas instituciones estatales para investigar los abusos de la policía, éstas no logran concretarse debido a que la policía sigue siendo considerada como una fuente de patronazgo político (Ungar 2011, 72).

Otro factor que desafía la capacidad del Estado para reformar a la policía es la naturaleza de las relaciones entre el Estado y los diferentes segmentos de la sociedad en los países de la región. La figura 6.2, presenta la percepción ciudadana respecto del desempeño de la policía y de su posible participación de la policía en actividades delictivas con base en los resultados de la encuesta LAPOP-PNUD 2012. Los países que consideran que la policía cumple mejor con su papel de proteger son Panamá (63%), Chile (59%) y Nicaragua (54%). Por el contrario, los países que más consideran a la policía coludida con el crimen son Honduras (63%), Guatemala (61%) y Bolivia (60%). A nivel regional, sólo un promedio del 36 % de los encuestados considera que la policía protege de la delincuencia, mientras que un promedio del 43 % cree que la policía está involucrada en actividades delictivas. Es decir, la percepción de que la policía sigue participando en actos delictivos sigue siendo relativamente extendida.

La percepción de la participación de la policía en actividades delictivas o de colusión con los actores criminales merma su legitimidad frente a los ciudadanos y hace que ésta se perciba como lejana o ajena a las necesidades de los ciudadanos. En el caso particular de los jóvenes, algunas encuestas recientes han demostrado que las policías se encuentran entre las instituciones menos valoradas y con menores márgenes de confianza entre la población joven de América Latina (OIJ 2013). Lo anterior refleja que este segmento de la población no identifica a la policía como una institución capaz de proveer protección y seguridad.

En términos de la violencia sexual y su impacto en las mujeres, un estudio arrojó que sólo un 5% de las víctimas adultas denuncian estos incidentes ante la policía en América Latina y el Caribe (Sexual Violence Research Initiative 2010, 9). La vergüenza, el temor a represalias y la falta de conocimiento sobre sus derechos inhiben la denuncia por parte de las víctimas, situación que se agrava en zonas rurales, indígenas y en situación de pobreza y marginalidad. A esto se agrega el temor a ser revictimizadas a causa de prácticas discriminatorias o concepciones machistas que minimizan esta forma de violencia. Lo anterior no hace más que confirmar la necesidad de que las policías de la región fomenten la perspectiva de género y la participación de mujeres al interior de las mismas (Chinchilla y Rico 2006, 64).

En estos temas, hay algunos avances importantes en la región. En Centroamérica, se ha tratado de fomentar la participación de mujeres al interior de las policías mediante campañas y procesos de reclutamiento diferenciados. La formación de Comisarias de la Mujer al interior de las policías ha permitido brindar una respuesta especializada al problema de la violencia de género, y en particular, a la violencia intrafamiliar y sexual. Algunas experiencias exitosas se sitúan en Nicaragua, Brasil y Argentina (D'Angelo, Molina y Jubb 2008, 12-15).

El abuso de la fuerza es otro obstáculo para la reforma policial. Tiene el mismo efecto corrosivo que la corrupción. Más aún, erradicarlo es tan complicado como acabar con la corrupción. La policía puede privar temporalmente a las personas de su libertad, limitar el pleno goce de sus derechos y, en circunstancias extremas, ejercer violencia y realizar acciones letales en contra de los ciudadanos. Todas estas facultades, cuando están basadas en altos grados de discrecionalidad, pueden resultar en amenazas a la seguridad ciudadana. Las democracias en América Latina no han logrado del todo erradicar estas prácticas (Cruz 2010). El Estudio comparativo de población carcelaria realizado por el PNUD (2013) en seis países reportó que un porcentaje importante de los internos declaró haber sufrido golpes y maltratos después de su detención por parte de la policía: 38% en Argentina, 41.2% en México, 38.5% en Perú, 25.5% en El Salvador, 42.6% en Brasil y 34.6% en Chile (véase anexo estadístico - metodológico).

Varias evidencias indican que estos abusos suelen ser cometidos en contra de la población juvenil perteneciente a los niveles socioeconómicos más bajos o contra las minorías étnicas, lo que a su vez conlleva un serio incremento de la conflictividad social (Dammert 2010).

Finalmente, uno de los retos del Estado latinoamericano para la modernización policial es la naturaleza cambiante de la delincuencia organizada (Felbab-Brown 2012). Ésta reconfigura fronteras territoriales, participa en el mercado, penetra en las

estructuras políticas y sociales, y pone en juego los avances alcanzados en la construcción del Estado y el sistema democrático. Su presencia, aunque diferenciada, se encuentra en cada país del continente (Garzón 2012). En países con instituciones más frágiles, la penetración de la delincuencia organizada es más alta, pues aprovecha la debilidad institucional para introducirse y corromper (Felbab-Brown y Olson 2012).

Ante la amenaza que representa la delincuencia organizada, algunos Estados latinoamericanos han decidido incluir la participación de las fuerzas militares en tareas civiles, como una medida de corto plazo que busca subsanar las deficiencias en las capacidades de las policías.

Las fuerzas armadas en funciones policiales en América Latina

Los procesos democráticos en la región promovieron el repliegue de las fuerzas armadas y la delimitación de sus funciones, principalmente hacia la defensa del territorio (Sepúlveda y Alda 2008; RESDAL 2012).

Sin embargo, el surgimiento de nuevas amenazas internas y externas ha limitado la evolución democrática de las fuerzas armadas y su supeditación a las instituciones civiles (Mitre 2010). Los siguientes cuatro elementos explican, en buena medida, este proceso. El primero es interno: la debilidad de las instituciones públicas democráticas para hacer frente a las amenazas a la seguridad. El segundo tiene relación con la delincuencia organizada, la cual posee el potencial para desestabilizar los sistemas políticos y para corromper las instituciones de seguridad (Solís y Rojas 2008). El tercero es geoestratégico: el surgimiento del terrorismo como una amenaza que varios países han asumido como prioritaria en consonancia con lo planteado por Estados Unidos a raíz de los ataques del 11 de septiembre de 2001. El cuarto es el aumento en la percepción de la inseguridad y en los niveles de violencia, los cuales han provocado que, en algunos contextos, las policías se vean rebasadas y se recurra a las fuerzas armadas para contener distintas formas de delito y violencia.

En algunos países de la región, la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad ciudadana se ha concentrado en tres funciones. La primera son las labores de combate a la delincuencia organizada, principalmente al narcotráfico en sus distintas vertientes: destrucción de plantíos, inteligencia, resguardo terrestre, aéreo y marítimo de las fronteras, entre otras. La segunda es el combate al delito común o callejero que afecta a la mayoría de la población y que puede tornarse grave en ciertas zonas, sobre todo al interactuar con otras amenazas, como

la delincuencia organizada o la propia corrupción del Estado. La tercera es la configuración de cuerpos especializados dentro de la policía bajo entrenamiento militar o el destinar a oficiales militares a tareas de mando de instituciones de policía (Benítez Manaut 2012).

En los dos países más grandes y poblados de América Latina —Brasil y México—, la participación de militares en labores de seguridad ciudadana se ha intensificado en los últimos años. En Brasil, en apoyo a las estrategias de intervención para la pacificación de algunas favelas realizadas por las Unidades Policiales de Pacificación (UPP), se ha recurrido a unidades militares. En México, las misiones de seguridad en estados con altos niveles de violencia —como Guerrero, Michoacán y Chihuahua— han contado con el respaldo de las fuerzas armadas militares. Estas misiones no han logrado disminuir los niveles de violencia y, por el contrario, han dado lugar a numerosas quejas sobre abusos a derechos humanos cometidos por algunos miembros de las fuerzas armadas. Por ello, se ha anunciado la creación de un cuerpo de “gendarmería”, concebido como fuerza “intermedia policiaco-militar” que, en principio, permitiría disminuir la participación directa de los militares⁹³.

En Guatemala, El Salvador y Honduras, el combate al narcotráfico y a las maras a través de estrategias de mano dura propició la participación protagónica de las fuerzas armadas. Dicha participación no arrojó los resultados esperados y, al contrario, generó un aumento en los niveles de violencia que dichos países han tratado de revertir recurriendo a políticas más integrales, con un mayor componente de prevención. En particular, destaca el caso de El Salvador y la tregua entre maras discutida en este informe (véase capítulo 9). En el caso de Venezuela, debido al incremento de los niveles de violencia, se diseñó el Plan Patria Segura, implementado por el gobierno nacional, en coordinación con los gobiernos estatales, municipales y las fuerzas armadas. Se prevé que este plan finalice en cuanto logre fortalecerse la capacidad de la policía nacional y demás organismos policiales para asumir estas tareas.

La participación de los militares en tareas de seguridad ciudadana plantea problemas serios para el desarrollo de una política de seguridad ciudadana de carácter democrático. En primer lugar, dificulta la consolidación de una relación entre gobernantes y militares supeditada al poder civil. Segundo, su utilización para subsanar las debilidades institucionales de las policías genera un círculo vicioso en el que el reemplazo de las policías en labores de seguridad ciudadana pospone la adopción de cambios y reformas que permitan fortalecerlas. Tercero, puede constituirse en una amenaza para garantizar los derechos humanos y la rendición de cuentas frente a los ciudadanos debido a la jurisdicción específica de las fuerzas armadas bajo fuero militar. Cuarto,

mientras que las policías civiles tienen como mandato y están formadas para proteger a la población mediante el uso mínimo de la violencia, el entrenamiento de los militares privilegia que se combata y se venza al enemigo (Cruz y Santamaría 2013, Isacson 2013).

Por eso, es necesario que los gobiernos contemplen una estrategia factible de repliegue gradual de los militares en tareas de seguridad ciudadana, que permita sustituirlos por policías profesionales civiles.

El sistema de justicia

El sistema de justicia es un componente esencial para la consolidación del Estado de Derecho y para hacerle frente al delito de manera justa y eficiente. En este apartado, se desarrolla, en primer lugar, una breve descripción de los procesos de reforma judicial, y en segundo lugar, se analizan los retos a los que se han enfrentado estas reformas. Destacan los siguientes hallazgos:

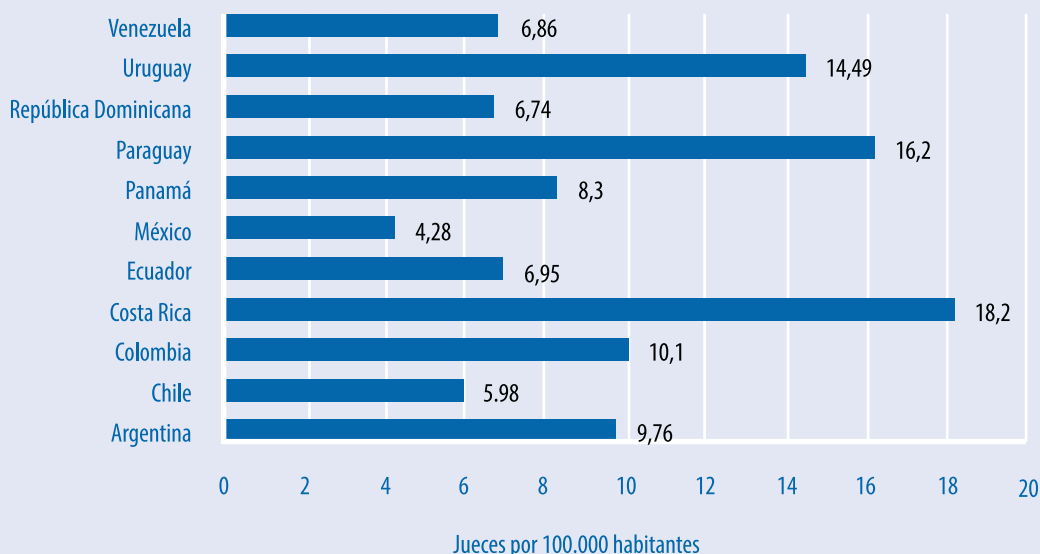
- A pesar de las reformas llevadas a cabo en las últimas décadas, la falta de confianza en el sistema de justicia sigue siendo un reto en la región.
- La politización de los tribunales ha limitado la consolidación del Estado de Derecho y el funcionamiento imparcial de la justicia, y ha contribuido a la corrupción.

- Los sistemas de justicia siguen demostrando inhabilidad para resolver los casos que llegan ante los tribunales y para generar medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva. Los índices de impunidad siguen siendo muy altos en algunos de los países de la región
- Para ciertos sectores de la población, el acceso a la administración de justicia sigue siendo limitado por razones sociales, económicas, culturales e institucionales.
- La construcción de vínculos estratégicos con los ciudadanos y la sociedad civil organizada incrementa la probabilidad del éxito, la legitimidad y, por ende, la durabilidad de las reformas al sistema judicial.

La figura 6.3 muestra el número de jueces por país por cada 100,000 habitantes para algunos países de la región. Se observa una importante variación: 4.28 en México y más de 16 por cada 100,000 habitantes en Costa Rica y Paraguay. Igual que en el caso de las policías, es importante situar estos indicadores cuantitativos en el entorno institucional de cada país. Tener más jueces no necesariamente se traduce en un sistema de justicia más efectivo. Por ejemplo, Chile, país considerado como un caso de éxito en sus reformas judiciales, muestra una de las menores tasas de jueces por cada 100,000 habitantes. En suma, los indicadores cuantitativos deben relacionarse con características cualitativas de los contextos institucionales locales.

Figura 6.3.

Tasa de jueces por 100.000 habitantes, países seleccionados, último año disponible



Fuente: Registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013).

Nota: Venezuela: 2005; Chile 2007; Argentina y Paraguay: 2010; México, Panamá, República Dominicana y Uruguay: 2011; Colombia y Ecuador: 2012.

La reforma del sistema de justicia

América Latina ha experimentado diversas iniciativas de reforma dirigidas a fortalecer el Estado de Derecho a partir de la transformación y mejora del sistema judicial. Las reformas que se hicieron durante la década de los noventa se presentaron en el contexto de la transición a la democracia, y como tales, buscaron eliminar los vestigios del control dictatorial sobre el sistema judicial. Las iniciativas se centraron, en primer lugar, en Centroamérica, donde los donantes internacionales ya habían comenzado a cooperar con juristas regionales que abogaban por que la reforma del Estado de Derecho se alineara con los principios internacionales de derechos humanos. Estas reformas hicieron énfasis en el sistema de justicia criminal y en pasar de un sistema legal inquisitivo a un sistema acusatorio, con especial atención al fortalecimiento de la capacidad del sistema judicial, su independencia política y la profesionalización de la burocracia judicial (Hammergren 2007, 9-11, Hammergren, 89-91).

Otro eje de las reformas hizo énfasis en aumentar la independencia del poder judicial de la política y en mejorar la transparencia para fomentar una mayor confianza en los inversionistas y generar una base para los mercados económicos (Messick 1999). Finalmente, en años recientes, ha habido una creciente presión para reformar el sistema judicial con el fin de mejorar el acceso de los ciudadanos a la justicia, sobre todo los más desfavorecidos. La lógica que impulsa el movimiento de justicia es que el sistema judicial puede contribuir a aliviar las condiciones de pobreza y desigualdad, adoptando medidas que posibilitan y empoderan a los segmentos vulnerables de la sociedad para que ejerzan sus derechos (Anderson 2003, Abregú 2001, Hammergren 2008, 92-93).

Las principales iniciativas de reforma al sistema de justicia criminal de América Latina se han centrado en la transformación del procedimiento penal (véase recuadro 6.2). Desde el punto de vista de la respuesta del Estado frente al delito, el cambio más importante ha consistido en otorgarle al ministerio público la facultad de perseguir los delitos. Con un sistema procesal penal acusatorio, el juez no investiga, sino que juzga, sentencia y ejecuta.

Antes de la reforma, en todos los países de la región —excepto México y Panamá—, la figura del juez de instrucción perseguía los delitos como parte de sus deberes judiciales, además de ejercer las labores más tradicionales de decidir sobre la absolución o condena. Actualmente, la persecución penal y la dirección de la investigación recaen sobre el ministerio público, de manera que éste adquiere una importancia enorme en el proceso penal. Al

Recuadro 6.2. Principales cambios impulsados por las reformas a la justicia criminal en América Latina

- Cambio de juicios escritos a orales
- Fortalecimiento de la oficina del fiscal
- Aumento del debido proceso para los acusados durante la investigación policial y durante las fases previas al juicio
- Creación de medidas alternativas a la prisión preventiva
- Introducción del uso de mecanismos anticipados de solución de conflicto penal
- Eliminación de los jueces de instrucción

Fuentes: Duce y Pérez Perdomo (2003, 78); Hammergren (2008, 91); y Langer (2007, 618-619).

ministerio público le corresponde ahora supervisar la labor de investigación de la policía y otorgarle a la investigación la flexibilidad y el dinamismo necesarios para garantizar la eficiencia de toda la labor judicial.

En algunos países, este cambio ha supuesto la creación de una institución completamente nueva. En otros, se ha entregado esta facultad a órganos que existían ya en los sistemas judiciales, pero que cumplían tareas diferentes y menos importantes —en general, vinculadas a la custodia de la legalidad en los procesos—. Además, algunas legislaciones les han otorgado ciertas facultades discrecionales a los fiscales para simplificar el proceso, para aplicar el principio de oportunidad (en vez de interponer la acción pública) y abreviar los procedimientos. Estos nuevos organismos de persecución penal se han instalado con vigor en América Latina. En la mayoría de los países, el número de fiscales es semejante al de los países desarrollados, y su presupuesto se ha incrementado en los años recientes.

El alcance y el ritmo de la reforma de la justicia criminal varían de un país a otro y al interior de cada país⁹⁴. En su análisis del impacto de las reformas de la seguridad ciudadana, Pásara (2007, 38) indica que, en general, las reformas al sistema de justicia criminal han tenido dos alcances clave en la región. Primero, ha disminuido notablemente el tiempo que se tarda en procesar los casos legales⁹⁵. Segundo, hay un mayor cumplimiento y aplicación de los derechos legales de quienes están siendo procesados en el sistema judicial y de quienes son acusados de haber cometido un delito (Hammergren 2008, 93-94). Además, ha aumentado el número de jueces y agentes judiciales, se ha reestructurado de forma importante la organización y se han establecido instituciones totalmente nuevas, como el ministerio público.

Sin embargo, según el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA),⁹⁶ las reformas han sufrido tres tipos de presiones. Primero, el proceso de instalación de las nuevas instituciones ha generado problemas como la lentitud en la asignación de recursos, la difícil y reticente adaptación del personal a las nuevas tareas y la compleja interacción con las demás organizaciones del sistema que son más antiguas y que, en muchos casos, han resistido el ingreso de este nuevo actor (fundamentalmente, jueces y policías, pero también otros sectores del Estado, como los propios gobiernos o los servicios periciales). En segundo lugar, la necesidad de investigar los casos de corrupción gubernamental ha llevado a las fiscalías a conflictos con los gobiernos que han derivado en crisis institucionales, así como al debilitamiento de su independencia y de su funcionamiento. Tercero, estas instituciones han estado sujetas a críticas y a presiones importantes en el marco de un crecimiento del temor de la ciudadanía frente al crimen y una alta expectativa respecto de la eficacia del sistema de justicia penal para su persecución.

Finalmente, un desafío compartido por los sistemas de justicia de la región es su incapacidad de generar mecanismos que garanticen la aplicación de medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva, así como el cumplimiento efectivo de penas alternativas a la reclusión. Con este fin, es clave la articulación efectiva del sistema de justicia con otros sectores, como salud, educación y desarrollo social, así como con otros actores sociales.

La capacidad del Estado y el sistema de justicia criminal

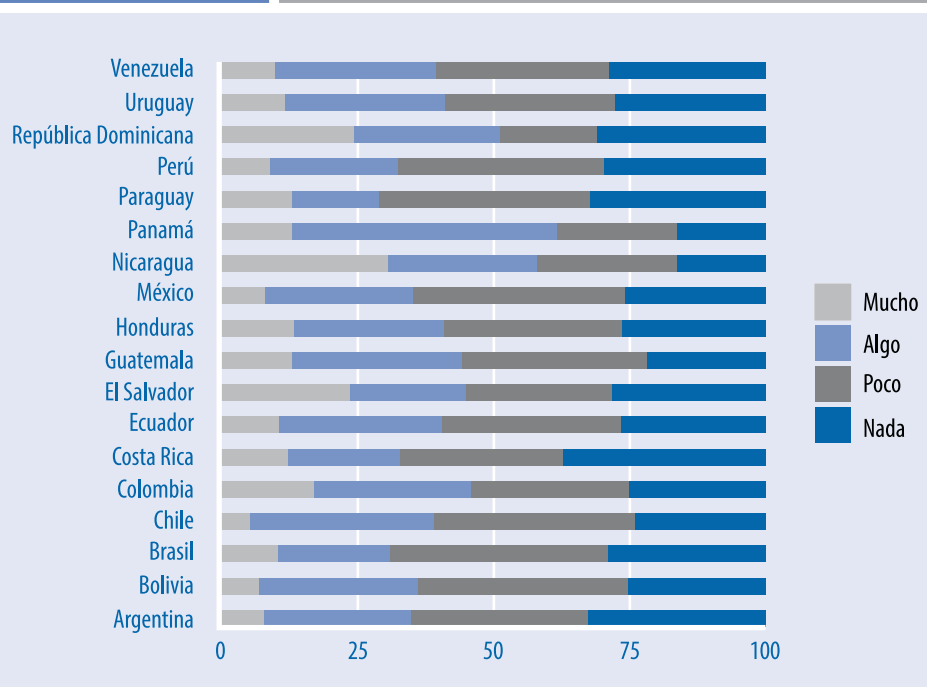
Los problemas que ha enfrentado el proceso de reforma de justicia en la región explican la profunda crisis de legitimidad que experimenta el sistema, marcada por baja confianza y por la percepción generalizada de que el sistema es corrupto, ineficaz y favorece la impunidad. En la práctica, los jueces siguen luchando con un exceso de casos, y la complejidad del sistema legal sigue generando confusión entre el personal y los ciudadanos.

La figura 6.4 ilustra en qué porcentaje los ciudadanos perciben al sistema de justicia criminal como eficaz y legítimo. Como puede observarse, excepto Nicaragua y Panamá, más de la mitad de los ciudadanos en países latinoamericanos expresaron poca o nada de confianza en que los tribunales actuarían de manera confiable en caso de ser víctimas de un robo o asalto. Estos porcentajes indican que la mayoría de los países de la región tiene un largo y difícil camino por delante para fortalecer la legitimidad del sistema de justicia.

El cuadro 6.2 permite dar cuenta de las condiciones del debido proceso que presentan algunos países de la región con base en resultados del Estudio comparativo de población carcelaria, (PNUD 2013). Por ejemplo, la proporción de internos que declaró que el juez estuvo presente en la declaración indagatoria es menor al 35% en Brasil, Argentina y México. Más importante aún,

Figura 6.4.

Porcentaje de confianza ciudadana en el sistema de justicia criminal, América Latina, 2012



Fuente: LAPOP (2012). Nota: La pregunta para esta figura es: "Si usted fuera víctima de un robo o asalto, ¿qué tanta confianza tiene en que el sistema judicial castigue al culpable?"

Cuadro 6.2.

Condiciones del debido proceso, países seleccionados, 2013
porcentajes

	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil	Chile
Casos en los que estuvo presente el juez en la declaración indagatoria	30,6	28,4	84,7	82,8	34,1	77,5
Casos en los que estuvo presente el abogado en la declaración indagatoria	74,8	69,1	73,7	83,2	57,0	77,4
Entendía poco de lo que pasaba en el juicio y en las audiencias	21,9	44,2	45,5	38,7	31,8	25,3
No entendía nada de lo que pasaba en el juicio y en las audiencias	34,4	32,0	24,1	29,6	38,3	30,6

Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013).

en los seis países de la encuesta, más del 50% de los internos declaró que entendía poco o nada de lo que pasaba en el juicio y en las audiencias. Lo anterior da cuenta de las carencias que presenta el sistema de justicia, desde el punto de vista de quienes han sido acusados o están enfrentando un proceso judicial.

La incapacidad del sistema judicial para administrar adecuadamente justicia ha reforzado la percepción ciudadana de que las leyes no son suficientemente duras, que la justicia no castiga a quienes lo merecen y que hay demasiadas absoluciones (Dammert y Salazar 2009). Resulta preocupante la demanda de que se reduzca la edad de imputabilidad penal, debido a la percepción generalizada de que la violencia ejercida por menores ha aumentado (Basombrío 2012).

La falta de legitimidad del sistema de justicia criminal genera incentivos para que los individuos no encaucen sus conflictos y denuncias a través del sistema legal, y busquen, en cambio, resolverlos a través de instituciones y prácticas informales. En algunos lugares, la desconfianza en el sistema de justicia y la impunidad del delito han llevado a la justificación de mecanismos privados y comunitarios de seguridad. Un caso extremo es el fenómeno del linchamiento —una práctica ilegal originada por la reacción desesperada de poblaciones poco protegidas por el Estado frente a la criminalidad y la violencia—. Esta práctica se ha documentado en países como México, Guatemala, Brasil, Ecuador y en las zonas altoandinas de Perú y Bolivia (Snodgrass 2006; Santamaría 2012).

En lo que toca a la violencia de género, la eficaz implementación de las leyes vigentes para prevenirla y sancionarla sigue siendo un desafío para la región. Desde el punto de vista formal, los países han mostrado avances importantes. El 97% de los países

Recuadro 6.3. Planes nacionales para erradicar la violencia contra las mujeres

La adopción de planes y políticas nacionales para erradicar la violencia contra las mujeres es fundamental para asegurar la efectiva prevención y sanción de esta forma de violencia. Actualmente, aproximadamente un tercio de los 32 países de América Latina y el Caribe cuenta ya con un plan nacional de carácter específico para abordar la violencia contra las mujeres (PNUD-ONU Mujeres 2013). Estos planes han permitido desarrollar mecanismos de articulación interinstitucionales e intersectoriales. Para mejorar su funcionamiento, los países deben superar los siguientes obstáculos:

- Capacidad de gestión y articulación insuficiente frente a entramados institucionales complejos
- Falta de integralidad de las respuestas. Mientras el 100% de los planes y políticas de los 32 países estudiados definen objetivos y estrategias para abordar los ejes de prevención y atención, lo hacen en menor medida en los ejes de sanción (58%) y reparación (39%) de los delitos de violencia contra las mujeres.
- Capacidades técnicas débiles y persistencia de patrones socio-culturales discriminatorios hacia las mujeres que naturalizan la violencia contra las mujeres.
- Evaluaciones y monitoreo incipiente de los planes
- Reducida asignación presupuestaria.

Fuente: PNUD-ONU Mujeres (2013).

han aprobado leyes contra la violencia doméstica —aunque menos de la mitad penalizan explícitamente la violación dentro del matrimonio—, 8 países cuentan con leyes o reformas en sus códigos que tipifican el femicidio/feminicidio y 10 de ellos han aprobado legislaciones de segunda generación que han logrado incorporar directamente el concepto de violencia contra las mujeres (PNUD-ONU Mujeres 2013).

Sin embargo, en la práctica, la falta de un programa estratégico de carácter integral y multisectorial impide que los sistemas de justicia sancionen de manera efectiva la violencia de género. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, existe un patrón de impunidad sistemática en términos del procesamiento judicial de los casos de violencia contra las mujeres (CIDH 2007). Este patrón profundiza los de por sí bajos niveles de denuncia y utilización del sistema de justicia por parte de las mujeres víctimas de la violencia, en menoscabo de sus derechos humanos. En este escenario, los países han reconocido la necesidad de adoptar un plan nacional que permita abordar coordinada e integralmente la violencia contra las mujeres, desde la prevención hasta todos los ámbitos de la cadena de justicia (véase recuadro 6.3).

Otros esfuerzos incluyen, por ejemplo, la transversalización del enfoque de género dentro de las instituciones del sistema de justicia. En Argentina, con el apoyo del PNUD y ONU Mujeres, se logró instalar en 2009 una Oficina de Atención a Víctimas de Violencia Doméstica al interior de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Esta Oficina ha logrado atender cientos de casos, en su mayoría víctimas mujeres violentadas, generalmente, por parte de sus parejas o exparejas. Con este mismo apoyo, se logró visibilizar y fortalecer institucionalmente a la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia⁹⁷ (PNUD Argentina).

Uno de los retos más importantes del sistema de justicia es la politización de los tribunales. Las redes de clientelismo y patronazgo conectan a los tribunales y a su personal con los políticos y con la maquinaria de los partidos. Además, los nombramientos suelen basarse en la afiliación y la lealtad políticas, y no en las cualificaciones y la formación (Domingo 1999, 160; Riego 2002, 45). Esta politización corrompe la administración de justicia, conlleva a que el sistema responda a intereses privados y que no logre procesar de manera eficiente los casos y erosiona aún más la legitimidad de los tribunales. Además, obstaculiza la capacidad de investigar y procesar acusaciones de corrupción contra los funcionarios del Estado (Rivas 2001, 26-27).

La experiencia de Chile permite ilustrar el efecto positivo que puede tener la construcción de capacidades institucionales a través de las reformas. La reforma chilena, a menudo elogiada

como un modelo regional (OEA 2007, 56), arrancó en 1998 con la creación del ministerio público por el Congreso Nacional, que asumió las responsabilidades de investigación y contó con autonomía constitucional. Dos años después, el proceso de reforma estableció nuevos organismos y reestructuró otros, además de reemplazar el sistema escrito por un nuevo sistema oral. Las reformas se introdujeron a lo largo de cinco años; comenzaron en dos regiones del país en 2000 y finalizaron en Santiago en 2005.

Esta reforma gozó de un amplio apoyo político en el que la justicia penal se colocó como parte de la democratización del país tras un largo periodo de gobierno autoritario; por otro lado, se establecieron vínculos estratégicos con líderes y organizaciones de la academia, de los derechos humanos y de la sociedad civil organizada. En suma, la reforma chilena mostró capacidad gubernamental y una sólida colaboración público-privada. No obstante lo anterior, Chile comparte aún algunos de los problemas de puesta en marcha que otros países han enfrentado; por ejemplo, la limitación de los recursos asignados a los fiscales son limitados e inadecuados a su sobrecarga de trabajo.

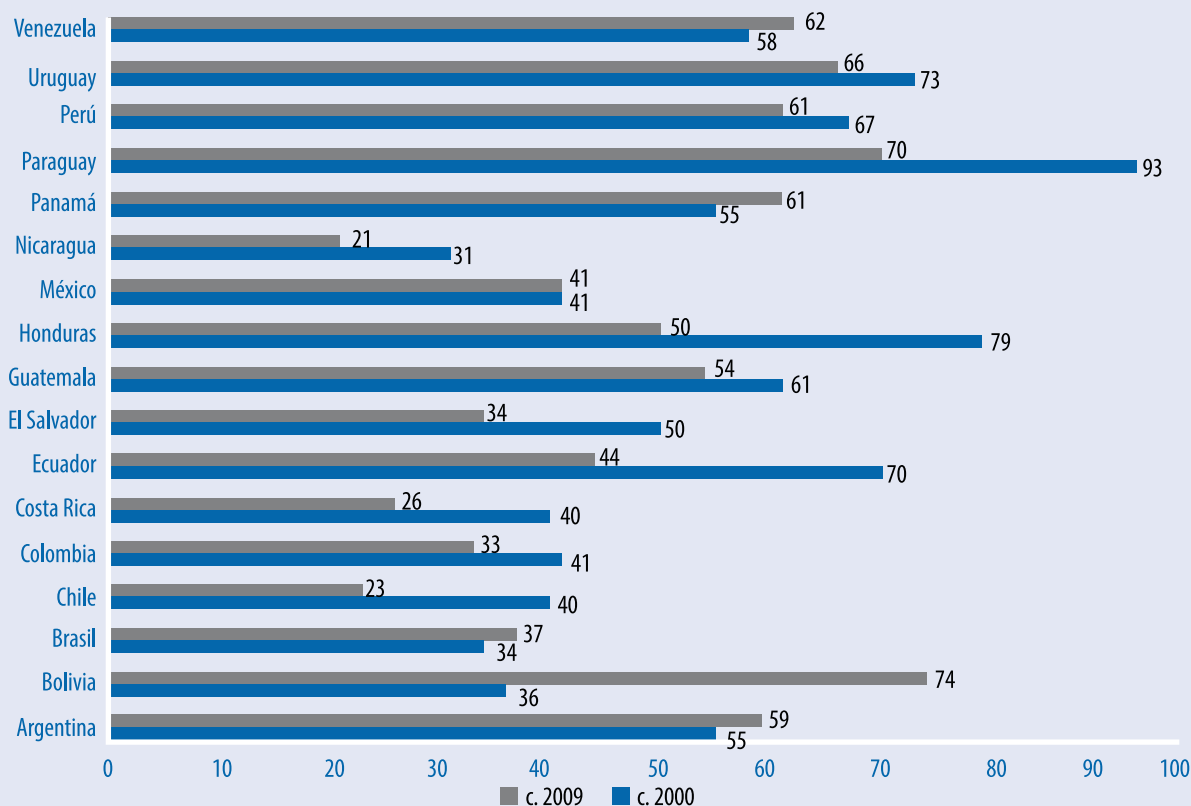
Las cárceles

La aplicación de sanciones proporcionales, efectivas y dirigidas a la rehabilitación de quienes transgreden la ley es un paso indispensable para fortalecer la capacidad del Estado en materia de seguridad ciudadana. En América Latina, el sistema penitenciario está en crisis en prácticamente todos los países de la región, con distintas intensidades. Destacan los siguientes factores:

- Las cárceles, al constituir el último eslabón en la cadena del sistema de justicia criminal, se ven afectadas por las deficiencias institucionales de las policías y los tribunales.
- La sobrepoblación y el abuso de la prisión preventiva son los síntomas más claros de la crisis por la que atraviesa el sistema de justicia y carcelario en la región.
- Las mujeres están en una situación de doble desventaja y vulnerabilidad, debido a las amenazas específicas a su integridad física, material y emocional en las prisiones.
- La función rehabilitadora de los sistemas penitenciarios no ha sido una prioridad y, por el contrario, las cárceles han emergido como un espacio que ha potenciado la violencia, los abusos a los derechos humanos, las redes criminales y la reincidencia delictiva.
- La percepción de la ciudadanía del encarcelamiento como solución a los problemas de seguridad ha obstaculizado el avance de reformas para reducir la población carcelaria, adoptar medidas alternativas y fomentar la reinserción social.

Figura 6.5.

Detenidos sin proceso y sin condena, América Latina, 2000 y 2009
porcentajes



Fuente: Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos (COMJIB 2011). Estadísticas e Indicadores Armonizados de los Sistemas de Justicia: América Latina.

La reforma de las cárceles

El uso generalizado de la prisión preventiva en América Latina tiene múltiples orígenes: sin duda, el sistema jurídico inquisitivo dejó rasgos que persisten hasta nuestros días. Por ejemplo, la concentración de las responsabilidades de investigación y encausamiento en los jueces, la preferencia por los juicios escritos sobre los orales y la escasez de recursos financieros para la eficiencia de procesamiento de los tribunales.

Merecen analizarse varias dimensiones del sistema penitenciario. Como muestra la figura 6.5, el uso de la prisión preventiva ha caracterizado al sistema penitenciario latinoamericano durante varias décadas. Esta figura permite ver que, en 2009, el porcentaje de los reclusos que estaban esperando sentencia iba del 21% en Nicaragua al 74% en Bolivia.

La situación de las mujeres detenidas sin condena se ha deteriorado en los últimos años. En 2010, se estimaban en 74,000 las mujeres detenidas en esa condición, en contraste con 40,000

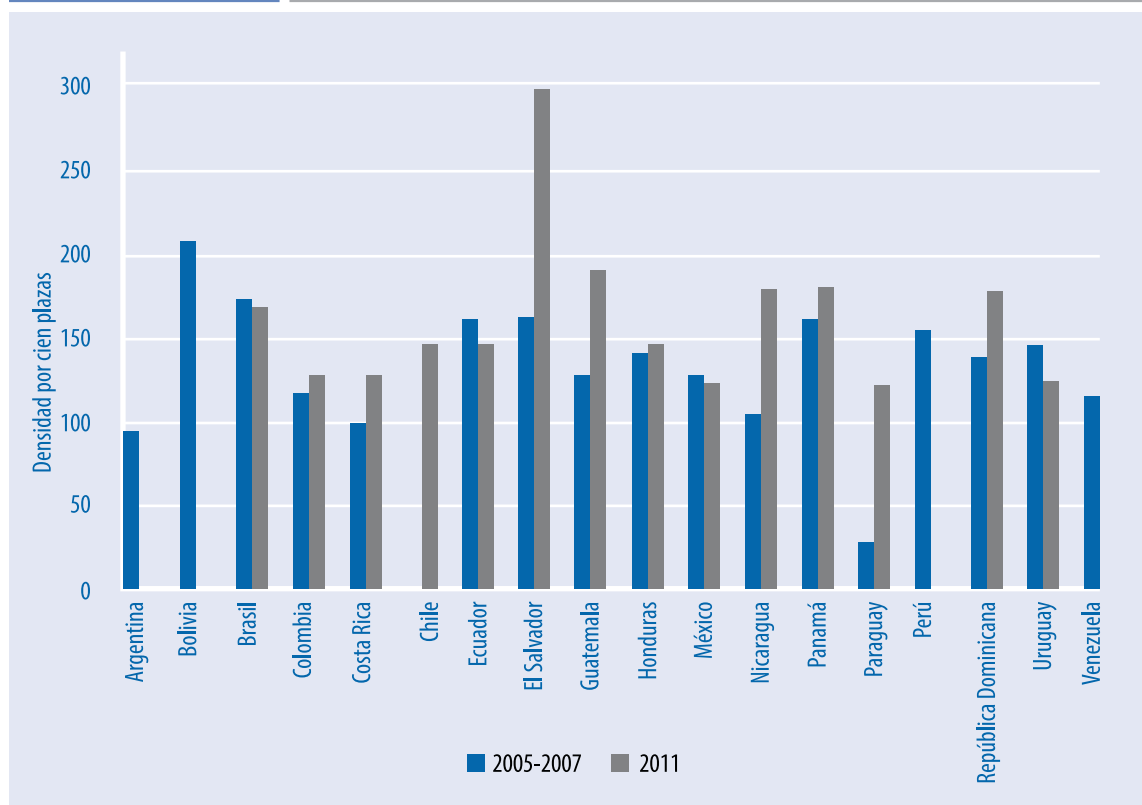
en 2006. Esta cifra indica que aproximadamente 4 de cada 10 mujeres detenidas lo están sin condena (Open Society Foundation 2013).

Por otra parte, datos de 2013 reportados por el Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013) dan cuenta de una proporción sumamente alta de internos que se encontraban presos al momento de ser dictada la sentencia. Incluso, para los seis países del estudio, el porcentaje de presos sin sentencia ha aumentado. El porcentaje es igual o mayor al 90% en Argentina, México, Perú, El Salvador y Brasil; en Chile, es del 85.2% (véase anexo estadístico - metodológico)⁹⁸.

Las consecuencias de la prisión preventiva para el desarrollo humano son múltiples. A nivel individual, además de la pérdida del empleo, están el distanciamiento de la familia y la estigmatización. Para la sociedad, la prisión preventiva es un gasto alto que impide destinar esos recursos al desarrollo social. Para el Estado, abona a una baja legitimidad, ya que se muestra incapaz de procesar a los individuos de manera eficaz, eficiente y transparente. Asimismo, es preocupante la sobrepoblación del sistema peni-

Figura 6.6.

Sobrepoblación penitenciaria, América Latina, 2005-2007 y 2011



Fuente: Carranza (2012, Tabla 1a). Nota: No se reportaron datos de Chile para el periodo 2005-2007. No se reportaron datos de Argentina, Bolivia y Perú para el periodo 2011.

tenciario de la región. Hay, a todas luces, una discrepancia entre la capacidad y el número de presos reclusos. El Comité Europeo para los Problemas Criminales (1999) considera que las cárceles con una densidad superior al 120% tienen problemas graves de sobrepoblación. Como muestra la figura 6.6, muchos países latinoamericanos superan ese nivel. El Salvador presenta la sobrepoblación más grave (298%).

La sobrepoblación carcelaria y la prisión preventiva prolongada son síntomas de deficiencias más extensas en las capacidades del Estado que corresponden a otras instituciones, como la policía y el poder judicial.

Con estos niveles de sobrepoblación, las cárceles en la región están funcionando permanentemente al límite. Las huelgas, motines e incendios se han convertido en un factor de riesgo para la estabilidad operativa del sistema y para la seguridad de los guardias, de los internos y de quienes circulan en los recintos, como las visitas. Además, tanto el hacinamiento como la falta de control en las cárceles ha permitido que en su interior crezcan y se fortalezcan redes criminales desde las cuales se planean extorsiones, secuestros y otros actos violentos (Santamaría 2013). El Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013)

permite ofrecer un panorama general sobre las condiciones en las que viven las personas en reclusión. En rubros como servicios de salud ofrecidos dentro del penal, la proporción de internos que declaró haber recibido atención médica es superior al 40% en todos los países y llega hasta el 80%⁹⁹. En general, la mayor parte de los internos (más del 60% en todos los casos) declaró recibir apoyo por parte de su familia, en especial en cuanto a provisión de ropa y alimentos. El porcentaje que trabaja y estudia dentro del penal es mayor al 35% en Argentina, México, El Salvador y Chile¹⁰⁰. En Brasil, este porcentaje es mucho menor (9.6%), mientras que el porcentaje de la población que no trabaja ni estudia alcanza un 39.7% (véase anexo estadístico-metodológico).

Sin embargo, en cuanto a la condiciones de seguridad de los internos en los penales, el estudio arroja resultados preocupantes. Con la excepción de El Salvador, en todos los países donde se realizaron encuestas, el porcentaje de internos que dice sentirse menos seguros al interior del penal que donde vivían antes supera el 60%. Lo anterior puede atribuirse a los niveles de violencia que se viven al interior de los penales. El porcentaje que reportó haber sido golpeado por el personal penitenciario supera el 60% en El Salvador, Chile y Argentina. La violencia por parte

Cuadro 6.3.

Seguridad y violencia dentro de los penales, países seleccionados, 2013
porcentajes

	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil	Chile
Porcentaje que se siente menos seguro (en el penal) comparado con el lugar donde vivía antes	66,5	76,4	74,1	44,1	67,5	79,4
Proporción de quienes han sido golpeados en los últimos 6 meses	18,2	15,1	14,4	3,5	4,4	25,5
Porcentaje que indica haber sido golpeado por el personal penitenciario	76,8	40,2	48,7	65,9	36,4	71,8
Porcentaje que indica haber sido golpeado por otros internos	35,8	73,4	58,2	95,5	27,3	43,1

Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013).

Cuadro 6.4.

Tipo de delito cometido por mujeres reclusas, países seleccionados, 2013
porcentajes

	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil	Chile
Robo	29,6	36,7	10,8	9,1	18,4	34,9
Homicidio	13,9	19,4	8,3	19,1	7,8	9,2
Tráfico o tenencia de drogas	52,8	5,4	69,2	25,2	66,0	55,0
Proporción que consumió alcohol o drogas durante las 6 horas previas al delito	25,0	18,2	10,3	7,6	33,0	40,2

Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013).

de otros internos también es alta. Más de la mitad reportó haber sido golpeado por otros reclusos en México, Perú y El Salvador. En este último país, el porcentaje reportado es altísimo: 95.5% (véase cuadro 6.3).

La sobrepenalización es otro problema relevante. En países tan dispares como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, la cantidad de personas encarceladas por delitos relacionados con drogas, incluida la posesión, es enorme y está en continuo crecimiento (WOLA 2011). Este problema tiene sus orígenes en el progresivo endurecimiento de las penas en materia de tráfico de drogas, que es desproporcionado respecto de la manera como se penalizan otros delitos graves (Parra Norato et al. 2012).

Esta tendencia afecta particularmente a los jóvenes y a las mujeres, quienes están siendo encarcelados a edades cada vez menores (WOLA-TNI 2011). Los datos del Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013) permiten dimensionar este

problema. En cinco de los seis países de la encuesta, el tráfico o la tenencia de drogas fue reportado como el principal delito cometido por las internas —por encima del robo y el homicidio—. En el caso de Argentina, Perú, Chile y Brasil el porcentaje de mujeres encarceladas por tráfico o tenencia de drogas es incluso mayor al 50%. En El Salvador, el porcentaje es del 25.2%; en México, es mucho menor: 5.4%. Es importante destacar que, en algunos países como Chile, Brasil y Argentina, más del 25% de las internas reportaron, además, haber consumido alcohol o drogas durante las seis horas previas al delito (véase cuadro 6.4).

La agenda de derechos humanos en la región está incidiendo en los problemas del sistema penitenciario. La Corte Interamericana de Derechos Humanos recomendó en 2011 adoptar las medidas necesarias para asegurarse de que las personas privadas de libertad sean reclusas en condiciones dignas y congruentes con el principio del trato humano. En particular, insistió en adoptar medidas concretas para prevenir y erradicar el hacinamiento.

Cuadro 6.5.

Situación familiar de mujeres reclusas, países seleccionados, 2013
porcentajes

Cantidad de hijos	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil	Chile
Ninguno	13,9	16,5	11,7	13,7	17,5	9,1
Uno	13,9	16,2	20,2	19,5	25,2	21,6
Dos	17,6	28,5	25,4	30,5	27,2	19,8
Tres o más	54,6	38,8	42,7	36,3	30,1	49,5
Proporción de mujeres que tienen hijos viviendo con ellas en la cárcel	7,5	8,3	7,6	3,9	1,2	8,3

Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.

En el caso de los adolescentes y jóvenes, la falta de centros penales especiales que cuenten con un enfoque de rehabilitación y reinserción a la sociedad contribuye a criminalizar de manera temprana de los jóvenes y a limitar sus oportunidades reales de desarrollo (Zilberg 2007). El estudio comparativo de población carcelaria del PNUD arrojó un porcentaje preocupante de internos que habían estado reclusos en institutos de menores, particularmente, en el caso de Brasil (18.6%), Argentina (19.4%) y Chile (40%). En México, Perú y el Salvador, los porcentajes reportados fueron menores (9%, 6.9% y 11.9%, respectivamente).

Si bien las condiciones generales dentro de las cárceles de la región tienden a ser difíciles para todos los reclusos, las mujeres se enfrentan a dificultades adicionales. Entre éstas destacan instituciones carcelarias que, con frecuencia, no están preparadas para atender necesidades médicas específicas; vulnerabilidad al abuso sexual por parte del personal penitenciario; encarcelamiento en prisiones masculinas para estar cerca de la familia o en cárceles de mujeres ubicadas lejos de sus familias, incluidos los hijos (UNODC 2008, 7-22).

El cuadro 6.5 permite ilustrar, con base en el Estudio comparativo de población carcelaria PNUD (2013), cuál es la situación de las mujeres internas en relación con sus hijos. De acuerdo con este estudio la gran mayoría de las internas son madres de familia, y un porcentaje significativo de ellas reportó tener tres o más hijos. Sin embargo, muy pocas tienen hijos viviendo con ellas en las cárceles. Lo anterior da cuenta de una situación de fractura familiar profunda que impacta tanto a las mujeres internas como a sus familias.

La capacidad de Estado y la reforma penitenciaria

El Estado está en el centro de la solución al problema carcelario, pues es el principal responsable de sancionar, de diseñar y financiar los programas de rehabilitación y reinserción pospenitenciaria. Si bien se han gestado iniciativas y programas vinculados con el sector privado, su impacto es aún menor y su repercusión, limitada.

Para avanzar hacia un sistema carcelario más eficaz y justo, es preciso reconocer que las funciones de investigación, persecución penal, sanción y reinserción son, esencialmente, diferentes. Por lo tanto, es importante que exista una clara separación organizativa entre el sistema penitenciario y el policial (Coyle 2002; OCDE-DAC 2008). Sin embargo, esta necesidad no se traduce automáticamente en modelos de gestión gubernamental eficaces. En algunos países de la región, el sistema penitenciario está subordinado a un ministerio. En otros, es un sistema nacional independiente, con sujeción administrativa de alguna autoridad del gobierno central, estatal o regional. En varios países, la administración penitenciaria descansa en el Ministerio del Interior, del que también dependen los servicios policiales. Esto se justifica en los países pequeños, donde los recursos humanos y financieros no son suficientes para separar las funciones judiciales de las de seguridad.

En América Latina, hay experiencias prometedoras. Entre las más relevantes está la de República Dominicana (véase recuadro 6.4). La reforma incluyó la contratación de personal civil ajeno a la policía y a las fuerzas armadas, así como la introducción de programas educativos obligatorios al interior de la prisión. Además, esta reforma ha permitido brindar apoyo a los reclusos para buscar trabajo al ser puestos en libertad y adoptar medidas concretas frente al problema de la sobrepoblación¹⁰¹.

Recuadro 6. 4. El nuevo modelo de gestión penitenciaria en República Dominicana

En 2005, la Presidencia de República Dominicana anunció la creación de un nuevo modelo de gestión penitenciaria, basado en el respeto a los derechos fundamentales de los individuos y con la convicción de que las personas privadas de libertad tienen el derecho a reinsertarse en la sociedad. En ese contexto, se establecieron los Centros de Corrección y Rehabilitación como espacios en donde los internos pueden adquirir las habilidades y las capacidades para su reinsertación en el marco de la ley.

Actualmente, hay 16 Centros de Corrección y Rehabilitación en todo el país, y 20 del modelo tradicional. A pesar de que el llamado “viejo modelo” (tradicional) continúa funcionando, en abril de 2013, el 28.5% del total de los reclusos estaban internos en los centros del nuevo modelo. Este nuevo modelo implica la capacitación constante de

los internos y su inserción en programas laborales y educativos que les permitan ser productivos y contribuir al sostenimiento operativo y logístico de los propios recintos. La atención es individual, basada en el perfil de los internos de acuerdo con el nivel educativo, la situación social, familiar y laboral, la edad y la conducta. Algunos internos participan de programas de alfabetización obligatoria, lo que adquiere especial relevancia en un país donde el 12.9% de la población es analfabeta.

Las nuevas instalaciones, su equipamiento y la capacitación del personal administrativo y operativo en la Escuela Nacional Penitenciaria implican gastos extraordinarios para la Procuraduría General de la República. No obstante, los resultados han sido muy positivos, en particular, en la reducción de la tasa de reincidencia a un 2.7 %. El gobierno dominicano mantiene su intención de continuar apoyando la expansión del nuevo modelo.

Fuente: PNUD (2013).

En Chile, la puesta en marcha del sistema de cárceles concesionadas (que entrega a entidades privadas la construcción y la administración de servicios, excepto la seguridad) ha aumentado la capacidad del sistema; asimismo, un nuevo sistema procesal penal ha disminuido la cantidad de reclusos sin condena (Libertad y Desarrollo 2012).

En otros países, la liberación de los presos sin condena ha sido una de las medidas para descongestionar el sistema penitenciario. En Brasil, en 2011, entró en vigor el cambio en la ley de prisión cautelar. La norma indica que el juez debe evaluar nueve medidas cautelares - como el monitoreo electrónico o la prisión domiciliaria - antes de enviar a la cárcel por cuatro años a un acusado de haber cometido un delito con una pena inferior -como hurto o falsificación de moneda extranjera—. Según datos oficiales, entre 2003 y 2009, la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, adscrita al Ministerio de Justicia, invirtió 1,000 millones de reales (unos US\$625 millones) en la construcción de 97 prisiones y la reforma de otras 37, lo que le permitió ampliar su capacidad —aunque se trate todavía de un número inferior al requerido (RESDAL 2011)—. También se ha impulsado el modelo de sociedad público-privada en el estado de Minas Gerais: en 2011, se inauguraron dos recintos con capacidad para 3,000 personas.

En Venezuela, el gobierno decretó en 2004 una “emergencia carcelaria” con el fin de mejorar las condiciones en las cárceles. Entre otras cosas, se creó un centro modelo de rehabilitación y cinco centros de tratamiento comunitario y se abrieron programas de dotación, formación y atención a la comunidad penitenciaria.

Entre estos últimos destaca la creación de la red de orquestas sinfónicas penitenciarias, conformada hasta el momento por siete núcleos.

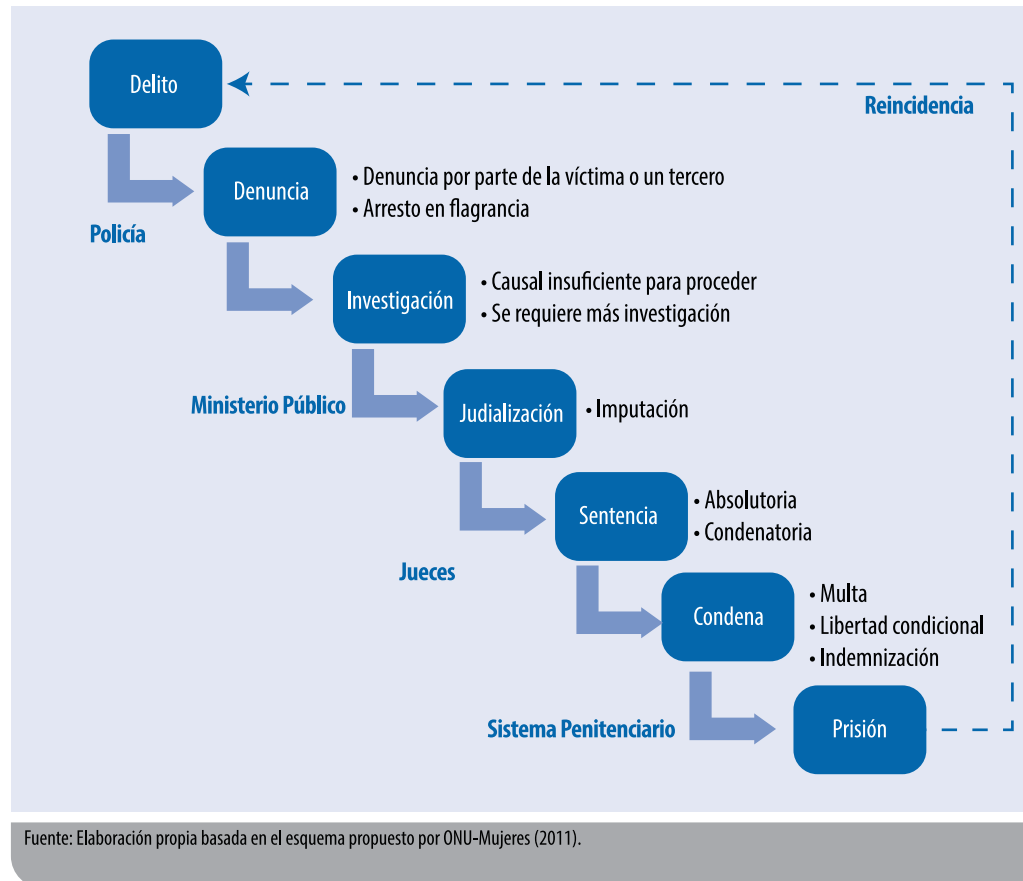
La cadena de justicia en América Latina

Las tres instituciones analizadas —policías, jueces y cárceles— representan los puntos nodales de la llamada “cadena de justicia”. Ésta se define como la serie de instancias que el ciudadano debe seguir para acceder a la justicia (ONU-Mujeres 2011, 48). La cadena es compleja y varía según el sistema jurídico de cada país. La figura 6.7 ofrece una versión simplificada de la cadena. El primer eslabón es la ocurrencia del delito, seguido por su denuncia, la investigación, la imputación y la sentencia. En caso de que la sentencia del juez sea condenatoria, el acusado puede terminar en la prisión. En este esquema, se agregó la reincidencia con fines analíticos, ya que, de ocurrir, la cadena de justicia vuelve a su primer eslabón.

La cadena funciona como un embudo. Es decir, se hace más estrecha a medida que avanza el proceso. Un porcentaje mayoritario de los delitos quedan impunes al no ser denunciados: ésta es la denominada “cifra oculta”. Sólo una pequeña fracción de casos llega a la etapa de juicio, y una proporción mucho menor de delinquentes ingresa a la cárcel (Carranza 2004, 57). La escasa confianza en el sistema judicial incide en la baja denuncia: por ejemplo, en Colombia la denuncia es del 24.5% (encuesta realizada por el DANE 2013).

Figura 6.7.

La cadena de justicia



En México, los delitos no reportados o que no derivaron en averiguación previa representaron el 91.1% del total en 2011 (INEGI 2012). Algunas estimaciones indican que 1 de cada 100 crímenes resulta en sentencia (Shirk 2012). En Colombia, según datos de la Fiscalía, 5.9% de los casos que ingresan al sistema acusatorios finalizan con sentencia condenatoria, y en el caso de delitos de gravedad, como el homicidio, la cifra puede descender hasta el 3% (Comisión Asesora de Política Criminal 2012). En Brasil, se calcula que se esclarece menos de uno de cada cuatro homicidios (Beato 2012).

En el caso de Belice, la tasa de condenas por casos de homicidio se encuentra por debajo del 10%, con claras señales de debilidad. Entre los problemas del sistema judicial se encuentran una baja asignación de recursos para operaciones judiciales, la falta de un sistema formal de evaluación de eficacia judicial, la baja legitimidad en sus acciones, la ausencia de mecanismos de resolución alternativa de conflictos y disputas, la baja comunicación con la policía y una tensión permanente con jueces y magistrados que requieren tiempos extremadamente largos para llevar a cabo los juicios¹⁰². Entre tanto, los altos niveles de impunidad se atribuyen a una mala investigación criminal y una débil preparación de los casos¹⁰³.

En El Salvador, según datos de la Fiscalía General de la República, de inicios de 2008 a julio de 2010 se presentaron 8,108 denuncias por delitos contra la libertad sexual. De este número de denuncias recibidas, el 43% se judicializaron; de los casos judicializados, un 30% terminaron en sobreseimientos provisionales o definitivos. De los casos que llegaron a audiencia de sentencia, el 7.7% terminaron en sentencias absolutorias y sólo un porcentaje del 5.9% obtuvieron una sentencia condenatoria para el agresor (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer 2010, 32).

La efectividad del sistema de justicia varía de acuerdo con la gravedad y complejidad de los delitos. La cadena de justicia, generalmente, muestra mayores tasas de imputación para los delitos que demandan menores esfuerzos de investigación. Los policías, fiscales y jueces tienden a concentrarse en la detención y sanción de personas que son fáciles de detener, en vez de hacerlo con criminales organizados que requieren mayor labor de inteligencia y coordinación interinstitucional (Bergman 2002). Este es el caso de los delitos caracterizados por la flagrancia, como el hurto, el porte de armas o los delitos relacionados con estupefacientes. En el caso de los homicidios o las violaciones, las imputaciones son más difíciles y, por lo tanto, más bajas (La

Cuadro 6.6.

Porcentaje de reincidencia, países seleccionados, 2013

	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil	Chile
Reincidentes	38,6	29,7	15,8	10,4	47,4	68,7
Reincidentes entre mujeres	23,1	9,9	12,2	3,8	30,1	15,8

Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.

Rota y Bernal 2013). El Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013), por ejemplo, indica que la proporción de los internos que fueron detenidos —en flagrancia— el día en que fue cometido el delito es alta en los seis países de la encuesta. El porcentaje es mayor al 60% en Argentina, Brasil y México; en Perú, llega al 56.4% y en El Salvador, al 44.8% (véase anexo estadístico - metodológico).

Esta situación se agrava por los elevados índices de reincidencia, pues los infractores recurrentes generan una sobrecarga para el sistema de justicia. El cuadro 6.6 permite ilustrar los niveles de reincidencia con base en la población en cárceles, incluida en el Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013). Destacan los casos de Brasil y Chile, donde este porcentaje alcanza el 47.4% y el 68.7%, respectivamente. En todos los casos, la reincidencia en el caso de las mujeres internas fue proporcionalmente menor.

Si bien el sistema carcelario no es el único factor que influye en la reincidencia del delito, la deficiencia en los programas de rehabilitación, las difíciles condiciones penales y la exposición a redes delinuenciales en las cárceles se combinan e influyen negativamente como aspectos reproductores de la violencia y del crimen (Pucci et al. 2009, Briceño-León et al. 2013).

Los Estados deben atender cada uno de los eslabones de la cadena y promover mecanismos que permitan vincular los procesos que tienen lugar en cada eslabón, desde la policía, pasando por los ministerios públicos, los juzgados y el sistema penitenciario. Una práctica que ofrece lecciones interesantes en este sentido son los Centros Modelo de Atención Integral (MAI) en Nicaragua, los cuales han permitido integrar el trabajo de todas las instancias involucradas en prevenir y sancionar la violencia en contra de las mujeres, incluidas la Comisarías de la Mujer de la Policía Nacional, el Instituto de Medicina Legal, la Defensoría y el ministerio público. Al situar en una misma infraestructura y esquema de atención a estas instituciones, estos centros han logrado brindar un servicio y acceso a la justicia integral para las víctimas, y han reducido la revictimización y la impunidad¹⁰⁴.

Las políticas de prevención del delito

Las políticas preventivas buscan actuar contra los factores que causan, facilitan o contribuyen a la manifestación de conductas delictivas. La evidencia científica internacional demuestra que determinados programas preventivos tienen efectos directos sobre la violencia y que, en algunos casos, su impacto puede ser muy rápido y su costo, efectivo (Schochet, Burghardt y McConnell 2008).

A pesar de la evidencia, hasta hace algunos años, la respuesta de los Estados de la región frente al delito se centraba, principalmente, en utilizar el sistema de justicia penal con fines disuasivos, apoyado en la acción policial para identificar a infractores de la ley penal —que posteriormente eran acusados ante los tribunales y, eventualmente, sancionados—. Esto ha experimentado un cambio gradual, y el discurso público ha integrado los programas preventivos como esfuerzos eficaces para reducir los niveles delictivos.

En contraste con las actividades de aplicación de la ley, las acciones preventivas no constituyen prerrogativas exclusivas del Estado, sino que organismos privados y de la sociedad civil pueden llevarlas a cabo. La debilidad de la acción del Estado puede crear un espacio para iniciativas de otros actores. Además, los presupuestos públicos asignados a programas preventivos son insuficientes y están en desventaja si se les compara con los asignados a las tareas de la justicia penal. Por ejemplo, un análisis realizado por PNUD (2011) respecto del gasto en seguridad en el Istmo Centroamericano muestra que entre 2006 y 2010 el gasto público en seguridad experimentó un alza, al pasar de 2.28% del PIB a 2.66%. En el mismo periodo, el gasto en proyectos preventivos aumentó, pero continuó siendo una fracción pequeña del gasto canalizado al combate al crimen a través de medios tradicionales (PNUD 2011).

Recientemente, la prevención ha comenzado a filtrarse gradualmente hacia los gobiernos de la región. En primer lugar, la difusión de las intervenciones realizadas en América Latina ha mostrado un impacto positivo en la reducción del delito.

Recuadro 6.5. La Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de Paz Social en Costa Rica

El 14 de febrero de 2011, el gobierno de Costa Rica presentó la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (Polsepaz), una herramienta programática de articulación del quehacer estatal con un enfoque multisectorial, con un horizonte al año 2021. Para la elaboración de esta política, se contó con el apoyo del PNUD en el proceso de consulta, en el que participaron más de 5,000 actores, entre instituciones y personas (Alfaro 2013). La consulta constituyó la base conceptual y estratégica del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Polsepaz concibe el problema de la inseguridad como un asunto de convivencia y desarrollo humano, que requiere una respuesta integral a las vulnerabilidades sociales y económicas. Polsepaz se propuso como objetivos establecer

mecanismos de financiamiento permanente de la seguridad ciudadana; poner en marcha un Plan de Prevención de la violencia y promoción de la paz social; fortalecer a la policía y al sistema penitenciario, y reforzar la lucha contra la delincuencia organizada. En materia de prevención de la violencia, esta política se despliega en diez zonas de alto riesgo, y lleva a cabo programas de prevención en 20 cantones. Sus actividades están dirigidas, principalmente, a la población joven (Frühling 2012, 25).

Como resultado de la aplicación de Polsepaz, la tasa de homicidio disminuyó de 12.4 en 2010 a 8.8 en 2012¹⁰⁵. Otros delitos muestran importantes disminuciones o estabilidad. En materia de percepción, el porcentaje de personas que consideran a la inseguridad el mayor problema del país, pasó de un 49% en julio de 2011, a 18% en marzo de 2013¹⁰⁶.

Fuentes: Frühling (2012); Alfaro (2013); información recopilada por el PNUD (2013).

En segundo lugar, ha habido un esfuerzo sostenido de la cooperación internacional por poner en práctica o apoyar este tipo de intervenciones en la región. En el caso del BID, sus operaciones se han centrado en apoyar acciones de prevención social del delito, en programas dirigidos a la prevención situacional, en actividades preventivas realizadas por la policía o el poder judicial y en programas de reinserción y rehabilitación dirigidos a quienes salen de las prisiones (Abizanda et al. 2012). El PNUD ha apoyado a Costa Rica y a Honduras en el diseño de políticas de seguridad ciudadana que incorporen componentes eficaces de prevención (véase recuadro 6.5). Asimismo, el Banco Mundial, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) y la Unión Europea han prestado importante apoyo técnico y financiero para la introducción de programas preventivos.

Los proyectos preventivos constituyen, muchas veces, un complemento eficaz de las acciones de la policía y de la justicia penal, y no las reemplazan. Así ocurre, por ejemplo, con las intervenciones en áreas urbanas de alta peligrosidad, como Barrio Seguro en Chile, o iniciativas similares en República Dominicana, que combinan acciones policiales con acciones preventivas (Frühling y Gallardo 2012). Esto también permite mejorar la percepción de la población respecto del Estado.

El caso de Bogotá es uno de los más relevantes y con mayor impacto. Entre 1993 y 2009, se redujeron los homicidios desde una tasa de 80 homicidios por cada 100,000 habitantes a 23. La política de seguridad preventiva en Bogotá combinó la recuperación de espacios críticos, con iniciativas de desarme y de limitación del horario de venta de alcohol y apoyo a la Policía Metropolitana-

na en comunicación, movilidad y fortalecimiento de la cultura ciudadana (Mockus, Murraín y Villa 2012; Costa 2007). Si bien es cierto que el impacto de esta experiencia no se interpreta unánimemente del mismo modo (Casas y González 2005), sin duda contribuyó a situar a los programas preventivos como un componente de las políticas regionales.

La gran diversidad de programas y proyectos que hoy se aplican en América Latina se muestran en el cuadro 6.7; en éste se precisan las áreas prioritarias de estas intervenciones, los objetivos que buscan y algunos de los ejemplos que se destacan en la región.

A pesar de que estas experiencias son prometedoras, el análisis del diseño de algunos de estos programas demuestra que sus objetivos son múltiples y están poco dirigidos, que su diseño no se basa en teorías específicas de la violencia y que las actividades que realizan no son las aconsejables para lograr los objetivos planteados (Frühling 2012). Más aún, a pesar de que en la mayoría de los casos los ejecutores de los proyectos monitorean su puesta en marcha, son escasos los que se han evaluado de manera rigurosa. Aun así, muchos de ellos han alcanzado resultados significativos e incluso se han difundido a otros países.

En Brasil, Chile y Colombia se han instrumentado programas de prevención de conductas de riesgo de niños y niñas en los que, por ejemplo, se amplía la oferta de actividades extracurriculares al término de las clases. Un ejemplo en Brasil es el programa de escuelas abiertas *Abrindo Espaços*, lanzado por la UNESCO en 2001 y adoptado por el Ministerio de Educación. El programa

Tipo	Objetivo	Intervención	Ejemplos
Prevención social centrada en la familia, la escuela o la comunidad	Actuar contra los factores de riesgo que conducen a la violencia juvenil, la violencia de género y a problemas de convivencia en comunidades específicas.	i) Incremento de la oferta de programas dirigidos a jóvenes en riesgo. ii) Asistencia psicosocial dirigida a adolescentes y a sus familias. iii) Prevención del consumo de drogas y alcohol. iv) Capacitación en mediación de conflictos que ocurren en la escuela.	Chile Crece Contigo¹⁰⁷ Programa Barrio Adentro-Altos de San Lorenzo de la Sub Secretaría de Niñez y Adolescencia de la Argentina (CEC, 2011) <i>Abrindo Espaços</i> (Waiselfisz y Maciel 2003)
Programas focalizados en lugares	Mejorar las condiciones de seguridad de áreas urbanas específicas y de distinta extensión.	i) Acciones para mejorar condiciones de vida en áreas que acumulan desventajas sociales mediante proyectos urbanos integrados y presencia policial. ii) Intervenciones situacionales que buscan disminuir la oportunidad para cometer delitos en el espacio público.	Proyecto urbano de Juan Bobo, Comun a Nuevo Sol de Oriente, noreste de Medellín, 2001 (Alvarado y Abizanda 2010) Unidades de Policía Pacificadora, estado de Río de Janeiro, Brasi (Felbab-Brown 2011)
Acciones dirigidas a infractores de ley	Reducir el costo humano y facilitar la rehabilitación y la reinserción de adultos y adolescentes detenidos provisionalmente o condenados.	i) Servicios previos al juicio. ii) Establecimiento de penas alternativas a la cárcel. iii) Programas educativos, de formación para el empleo y de tratamiento por consumo de drogas dirigidos a internos.	Unidad de Medidas Cautelares para Adolescentes de Morelos, México (UMECA)¹⁰⁸ Penas bajo control telemático (Di Tella, y Schargrodsky 2009) Programa de Prevención de la Reincidencia en Adultos en cuatro unidades penales: Colina I, Colina II, CP Valparaíso y El Manzano, Chile¹⁰⁹
Programas de carácter multisectorial realizados en municipios o ciudades	Involucrar a diversas agencias del gobierno y aplicar de manera coordinada las acciones.	i) Medidas de prevención situacional. ii) Horarios limitados de expendio de alcohol. iii) Programas preventivos de la violencia juvenil y de género. iv) Medidas que promueven la cultura ciudadana. v) Observatorios de información estadística respecto del crimen.	Bogotá y Medellín en Colombia Diadema y Pernambuco en Brasil San Salvador, Santa Tecla y Sonsonate en El Salvador Programa Barrio Seguro y Programa Vivir Tranquilo en República Dominicana (Vanderschueren et al. 2009; Mockus, Murrain y Villa 2012; Basombrio 2012; De Lima y de Paula 2012)

ofrece deportes, cultura, artes y actividades de ocio y trabajo inicial de formación para los jóvenes durante los fines de semana. Las evaluaciones han mostrado un efecto benéfico respecto de los niveles de violencia registrados en las escuelas y sus alrededores (Waiselfisz y Maciel 2003). En São Paulo, el programa de escuelas abiertas, conocido localmente como la Escuela de Familia, se implementó en 5,306 escuelas entre 2003 y 2006, y en este periodo, los actos delictivos se redujeron en un 45% (Banco Mundial 2011).

Otros programas y proyectos específicos se han dirigido a mejorar las condiciones de seguridad de áreas urbanas determinadas. Es el caso de las intervenciones en áreas donde predominan desventajas sociales, que son expresión de los procesos de urbanización con altos grados de segregación social. En estos territorios, es frecuente que se concentre la violencia interpersonal, la presencia de redes delictivas, el escaso apego por el cumplimiento de normas legales y la baja consideración por la policía (Frühling y Gallardo 2012; Escobar 2012; Sampson 1985; Bursik 1988; Manzano 2009). Las intervenciones buscan mejorar las condiciones de vida en las comunidades y aumentar la capacidad de las personas para responder positivamente a los problemas de delincuencia y violencia (ONU-Habitat 2011). Algunas de las intervenciones en estas áreas requieren una fuerte presencia policial para erradicar a las bandas delictivas, que muchas veces reemplazan a las autoridades legítimas y forjan lazos de colaboración y complicidad con líderes locales y grupos comunitarios.

Recuadro 6.6. Principios de urbanismo social aplicados en Medellín

- Acción a través de proyectos urbanos integrados, realizados en áreas con alto nivel de exclusión social.
- Entrega de amplia oferta cultural y educativa en áreas excluidas.
- Nuevas viviendas sociales y programas de mejoramiento de viviendas para sectores más vulnerables. Se incluyen alternativas de reubicación de familias en zonas de riesgo.
- Recuperación de espacios públicos como valor fundamental, mediante programas intensivos que incluyen bulevares, parques lineales y calles emblemáticas que vuelvan a conectar esas áreas con la ciudad.
- Seguridad y convivencia de los ciudadanos incorporados desde las primeras etapas de planificación y diseño de programas urbanos integrados.

Fuente: ONU-Habitat (2011).

En este sentido, una de las principales experiencias en América Latina es la de Medellín, que mediante un conjunto de principios de urbanismo social promueve la idea de que cualquier intervención territorial debe basarse en un proceso de gestión social integrada. Los elementos que han sustentado la intervención urbana se muestran en el recuadro 6.6.

Un requisito para que un programa de prevención sea efectivo es que se dirija a grupos o lugares que acumulan factores de riesgo o niveles delictivos significativos. Un ejemplo de focalización es el Programa de Seguridad Integrada para Niños, Niñas y Adolescentes las 24 horas, de Chile. En principio, se intentaba que existiera un intercambio de información oportuno y eficiente entre carabineros y los municipios. Esto llevó a los municipios a desarrollar una metodología de intervención psicosocial para atender la situación de todos los menores de 18 años que habían ingresado en los registros de una unidad policial (ONU-Habitat y Universidad Alberto Hurtado de Chile 2010).

En 2010, el programa se denominó Vida Nueva y fue resultado del trabajo conjunto entre la Subsecretaría de Carabineros, la Dirección de Protección a la Familia de Carabineros-Diprofam y el Servicio Nacional de Menores. En su diseño original, contemplaba una experiencia piloto de tres años de duración, y buscaba articular una red de atención pública y privada en torno a los problemas de los niños y niñas violados en sus derechos o infractores de ley. A partir de enero de 2012, se agregó una mayor orientación sociodelictiva en los diagnósticos que se realizaron a los niños y niñas identificados como transgresores, para determinar el riesgo sociodelictivo al que están expuestos. Para su tratamiento, se les incorporó a la Terapia Multisistémica (Monreal, Neira y Olavarría 2012; Frühling 2011). La evaluación indica que quienes logran un egreso exitoso de algunos de los programas de atención tienen un 61% de menor reingreso a una unidad policial, respecto de quienes presentan otra forma de egreso (Monreal, Neira y Olavarría 2012, 33).

La capacidad del Estado y la prevención del delito

El reconocimiento del papel de los programas preventivos en la reducción de la violencia ha ampliado el repertorio de respuestas para hacerle frente a la violencia en América Latina. La información existente demuestra que el número y el tipo de proyectos de intervención preventiva han aumentado, y que tienen aspectos de gestión positivos. Sin embargo, la debilidad en la capacidad estatal constituye un fuerte freno a su efectividad.

Una política de seguridad integral requiere la coordinación entre distintos niveles de gobierno. Desde el punto de vista institucio-

nal, la realización de este tipo de programas se ha apoyado en un creciente protagonismo de los gobiernos locales en la prevención del delito. Ello constituye una constante en la región, a pesar de que son escasos los países en los que los gobiernos locales tienen responsabilidades constitucionales en materia de seguridad ciudadana. En la gran mayoría de los países, la responsabilidad de la seguridad ciudadana recae en el Ejecutivo nacional, como es el caso de Chile, Ecuador y El Salvador. En países de organización federal, como Argentina, Brasil y México, la responsabilidad de la seguridad ciudadana es, en algunos casos, compartida por entidades subnacionales, aunque se ha facilitado el papel municipal en materia de seguridad, lo que permite que las acciones preventivas se realicen a nivel local.

Los programas multisectoriales locales que son exitosos han tendido a concentrarse en municipios y ciudades importantes que cuentan con recursos propios o con el apoyo presupuestario del gobierno nacional; cuentan, además, con profesionales capacitados para diseñar y ejecutar proyectos, y con el suficiente peso político para forjar lazos de colaboración con entidades públicas de tipo nacional, como las policías y los ministerios del área social. Los municipios más pequeños se han mantenido bastante marginados de este proceso (Dammert 2007). Ello explica que se mencionen repetidamente los casos de Bogotá, Medellín, Diadema, Belo Horizonte, Peñalolén y Puente Alto como exitosos.

La ejecución de políticas integrales de carácter intersectorial que complementen el control del delito con programas preventivos requiere información de calidad. La focalización de los programas debería basarse en información sobre hechos de violencia en el territorio, la vulnerabilidad de quienes los sufren o la existencia de factores de riesgo que sugieren la posibilidad de que los delitos se incrementen en el futuro. Las iniciativas responden a la disponibilidad de una cooperación internacional, a circunstancias políticas o a razones coyunturales, lo que debilita el efecto, el alcance y la permanencia de las iniciativas. La carencia de personal especializado en la gestión de proyectos preventivos conlleva la ausencia de estándares claros, debidamente consensuados y supervisados en su cumplimiento, que resguarden la calidad de las intervenciones respectivas (Abizanda et al. 2012).

Se ha observado que los países con mayor experiencia y capacidad burocrática cuentan también con mayor fortaleza institucional. Así, en el caso de Colombia, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, coordinada por la Alta Consejería Presidencial de Seguridad Ciudadana, se centra en la implementación de planes en 20 municipios que concentran el mayor número de los delitos priorizados: homicidios y hurtos. El principal instrumento de aplicación local de la política son los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad que diseñan

los gobiernos locales por mandato de la ley, con asesoría de la Consejería (Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana 2011).

Asimismo, algunas intervenciones preventivas que se llevan a cabo en la región muestran dificultades para pasar de los programas piloto hacia programas de más amplia cobertura; incluso tienen problemas para mantenerse en el tiempo. Además, hay áreas de intervención abiertamente deficitarias en materia de recursos humanos y financieros, y ello se expresa en escasa formación del personal a cargo, mal financiamiento de los programas en ejecución y ausencia de evaluaciones sobre su efecto. El caso de la prevención dirigida hacia adultos o adolescentes infractores de la ley penal es muy clara a ese respecto: las instituciones penitenciarias son, en general, muy débiles, y los programas de reinserción tienen serias deficiencias.

En los sistemas penitenciarios, la experiencia internacional muestra que existen modelos de intervención con resultados positivos para favorecer la reinserción social de los internos (Pantoja 2010). Entre estas actividades destacan los cursos destinados a que los internos puedan completar los estudios interrumpidos, talleres laborales que se proponen capacitarlos para el ejercicio de un oficio, el tratamiento y la reducción de daños en materia de adicciones, así como convenios con empresas privadas o públicas para facilitar la inserción laboral. Sin embargo, las acciones preventivas dirigidas a infractores de la ley son aún incipientes, no se dan en todos los países y su cobertura es muy pequeña.

La ejecución exitosa de estrategias preventivas descansa en la profesionalización del personal a cargo de las intervenciones, algunas de las cuales son complejas y costosas, como ocurre con el tratamiento por adicciones y las intervenciones psicosociales dirigidas a jóvenes que han delinquido. Sin embargo, ese personal escasea en la región; además, los tratamientos y las intervenciones son caros y, en algunos casos, deben sostenerse por largo plazo, por lo que existen limitaciones objetivas para que lleguen a muchos beneficiarios. Ante estas limitaciones, es frecuente que los programas recurran a metodologías que pueden no ser adecuadas: talleres, actividades recreativas o deportivas para los jóvenes, sin el sustento de intervenciones psicosociales más especializadas (Frühling 2012).

Las intervenciones preventivas deben nutrirse del conocimiento que proporciona la evaluación de procesos y de impacto. La mayor parte de los proyectos parecen monitorear los procesos de implementación. Las evaluaciones de sus efectos contrastan la información delictiva al momento del inicio del programa con la que existe después de un periodo de la intervención. No obstante, este tipo de evaluaciones es insuficiente para identificar

el factor que podría haber causado la disminución del delito, por lo que su evidencia es incompleta. Además, la capacidad de los gobiernos de la región para realizar evaluaciones de impacto es escasa.

Un reciente estudio sobre programas de violencia juvenil en la región encontró que sólo 11 evaluaciones de impacto realizadas y publicadas sobre proyectos en América Latina o El Caribe cumplían con los requisitos de rigor (Moestue, Moestue y Muggah 2013). Otros siete estudios están en proceso de realizarse en América Central o no se han completado aún. Por ahora, los estudios disponibles se concentran en proyectos realizados en Brasil, Chile, Colombia y Jamaica. Ninguno de los estudios encontrados fue solicitado por un gobierno: la mayoría de ellos fueron comisionados o publicados por un organismo internacional.

En resumen, se ha iniciado un camino promisorio, pero persisten importantes dificultades que deben solucionarse. Entre éstas destacan el limitado conocimiento que existe en círculos políticos y gubernamentales sobre los posibles impactos de los programas; la preferencia mayoritaria por soluciones punitivas para enfrentar el delito, lo que afecta la voluntad política para emprender programas preventivos, y la expectativa generalizada de que sólo la acción policial puede alcanzar resultados en el corto plazo.

Recomendaciones

1. Fortalecer las capacidades del Estado, colocando al centro la protección de la integridad física y material de las personas, así como el respeto a los derechos humanos.

Resulta imperativo que los tomadores de decisión transformen los parámetros a partir de los cuales se mide el éxito de una política de seguridad. Este éxito no puede medirse solamente por la reducción de los niveles de delito, sino por la capacidad de hacerlo sin aumentar los niveles de violencia existentes y dentro de un marco que garantice los derechos humanos de todos los ciudadanos, incluidos aquellos que infringen la ley.

Es clave que la seguridad ciudadana se construya como una política de Estado, que trascienda los periodos de gobierno. El nombramiento de un gabinete profesional, con la formación y las capacidades necesarias para la gestión en el campo de la seguridad, puede contribuir a lograr la continuidad de las políticas de seguridad.

Es necesario que las instituciones del Estado democratizen la seguridad ciudadana, mediante la inclusión de los actores no es-

tatales en el diagnóstico, la definición, la evaluación y la contraloría de las políticas públicas. La participación amplia de los actores representativos de la sociedad puede contribuir a restaurar y a fortalecer la confianza en las instituciones, así como brindar información valiosa sobre las prioridades de las comunidades.

2. Modernizar la policía, acercándola a la ciudadanía.

Los Estados deben implementar las iniciativas de reforma policial a través de planes con distintas etapas y asentando objetivos claros con indicadores que permitan evaluaciones de corto, mediano y largo plazos.

Los modelos de policía de proximidad o de policía comunitaria deben desarrollarse en el marco de la función preventiva, con incentivos y sistemas de monitoreo y evaluación que permitan superar la renuencia al cambio por parte de algunos actores estatales.

Es necesario crear las condiciones materiales e institucionales necesarias para que la policía funcione como una institución profesional, altamente valorada y respetada, que ofrezca a sus empleados una carrera de vida.

Es importante democratizar los procesos de reclutamiento y trabajar sistemáticamente en la incorporación de un mayor porcentaje de mujeres e indígenas en todas las áreas de la policía. La creación de unidades especializadas para atender a grupos en situaciones de vulnerabilidad, como jóvenes, mujeres e indígenas, es fundamental.

La participación de los militares en labores de seguridad ciudadana debe darse solamente en circunstancias excepcionales, con un marco de absoluto respeto a la legalidad y estricta supervisión civil. Debe estar acompañada de un plan de repliegue factible y estar sujeta a una estricta supervisión civil que permita garantizar el respeto a los derechos humanos y la rendición de cuentas.

3. Fortalecer el sistema de justicia, reduciendo la impunidad.

Las reformas al sistema de seguridad deben darse de manera balanceada con las reformas al sistema de justicia, con el fin de evitar nudos críticos y la saturación de ciertos eslabones en la cadena de justicia. En la articulación de la policía y el ministerio público está una de las claves principales para disminuir radicalmente la impunidad.

Las reformas judiciales deben impulsarse mediante un diálogo cercano y consistente entre el Estado y los diversos segmentos de la sociedad civil, desde las asociaciones que representan a la

profesión legal, hasta las organizaciones de base promotoras de derechos civiles y la academia.

Es necesario ajustar el número de tribunales, con el objetivo de disminuir la carga de casos y descongestionar el servicio de administración de justicia. Un paso importante en este sentido es el establecimiento de oficinas físicas del sistema judicial en las comunidades afectadas por la inseguridad y en la periferia de los centros urbanos, para facilitar el acceso a la justicia de las poblaciones allí asentadas.

Es imperante garantizar la aplicación efectiva de las leyes vigentes para prevenir y sancionar la violencia en contra de las mujeres en la región, incluidas las leyes contra la violencia intrafamiliar y las leyes referentes al feminicidio. La transversalización del enfoque de género dentro de todas las instancias del sistema de justicia debe asumirse como un componente medular del fortalecimiento del sistema.

Asimismo, es necesario llevar a cabo un debate abierto y una revisión profunda e informada de los actuales marcos penales y de la proporcionalidad en el abordaje de los diferentes delitos de acuerdo con su gravedad, para garantizar una administración de justicia más equitativa y fortalecer su legitimidad de cara a la sociedad.

4. Transformar el sistema penitenciario.

Es preciso abandonar la idea de la cárcel y el aumento de penas como la alternativa para los problemas de seguridad de la región. La cárcel debe considerarse como un último recurso, y en ningún caso debe concebirse como un eje central de una política de seguridad ciudadana.

La disminución de la detención preventiva, así como la adopción de las medidas alternativas al encierro, especialmente para los delitos menores, son pasos importantes para descongestionar las cárceles y detener la sobrepoblación del sistema carcelario. Es necesario revisar y reconsiderar la severidad de las penas aplicadas en contra de mujeres y jóvenes vinculados a delitos como el microtráfico de drogas.

Los sistemas penitenciarios requieren personal con condiciones de trabajo digna, formación profesional y sistemas de control interno que reduzcan los casos de corrupción y abusos. Es necesario reforzar los programas de reinserción que faciliten la incorporación socioeconómica de los ex reclusos y reduzcan las altas tasas de reincidencia en muchos países de la región.

Las condiciones de las mujeres en reclusión deben mejorarse sustancialmente y garantizar el respeto a su integridad y a sus derechos.

5. Hacer de la prevención una prioridad, con programas basados en evidencia y ajustados a las realidades locales.

Es necesario impulsar la prevención mediante la designación de una autoridad responsable, con atribuciones de coordinación de políticas intersectoriales, así como con funcionarios con capacidad de gestión de proyectos, que centren las acciones en grupos o lugares en riesgo. Es necesario que se transfiera la capacidad para ejecutar proyectos hacia todos los municipios, de manera que se acerquen las políticas a las comunidades.

Es importante contar con recursos financieros y humanos suficientes para llevar a la práctica acciones preventivas de manera sustentable. Los programas que demuestren efectividad deben poder escalar en su cobertura una vez que los programas piloto hayan demostrado su efectividad.

Se deben dar prioritariamente recursos para las especialidades profesionales que se requieren para la ejecución correcta de programas preventivos en el campo de las intervenciones psicosociales, del tratamiento de adicciones y de la atención a personas que salen del sistema penitenciario.

Resulta relevante producir evidencia a partir de los programas de prevención que se ejecutan en la región y difundirla a los círculos más amplios de la población. Para ello, debe fomentarse la colaboración con universidades y centros de investigación que tienen conocimiento experto en materia de diseño de indicadores, análisis estadístico y evaluación de programas.



CAPÍTULO 7

LAS RESPUESTAS DE LOS ACTORES NO ESTATALES

LAS RESPUESTAS DE LOS ACTORES NO ESTATALES

A pesar de que la seguridad ciudadana es responsabilidad principalmente del Estado, el concurso de la ciudadanía es indispensable para garantizarla de forma efectiva en un marco democrático e incluyente. En este capítulo, se analizan las respuestas adoptadas por actores no estatales (ANE) —como la sociedad civil, sector privado, academia y medios de comunicación— ante la inseguridad.

Este informe identifica tres tipos de respuestas adoptadas por los ANE que impactan directamente en la seguridad ciudadana: las respuestas funcionales, las respuestas disfuncionales y las respuestas de la zona gris (véase figura 7.1).

Las respuestas funcionales se refieren a las acciones que complementan o fortalecen la seguridad ciudadana democrática, legítima y apegada a los derechos humanos que debe proveer el Estado, mediante la colaboración con los actores estatales o a través de mecanismos de contrapeso, como la incidencia.

Las respuestas disfuncionales son mecanismos que, en la práctica, desafían al Estado en su monopolio del uso de la violencia legítima, y con ello contribuyen a la reproducción de la violencia.

Por su parte, las respuestas que se sitúan en una zona gris, si están bien reguladas, tienen la capacidad de contribuir a mejorar la seguridad ciudadana, pero si no se manejan adecuadamente, pueden favorecer la reproducción de la violencia.

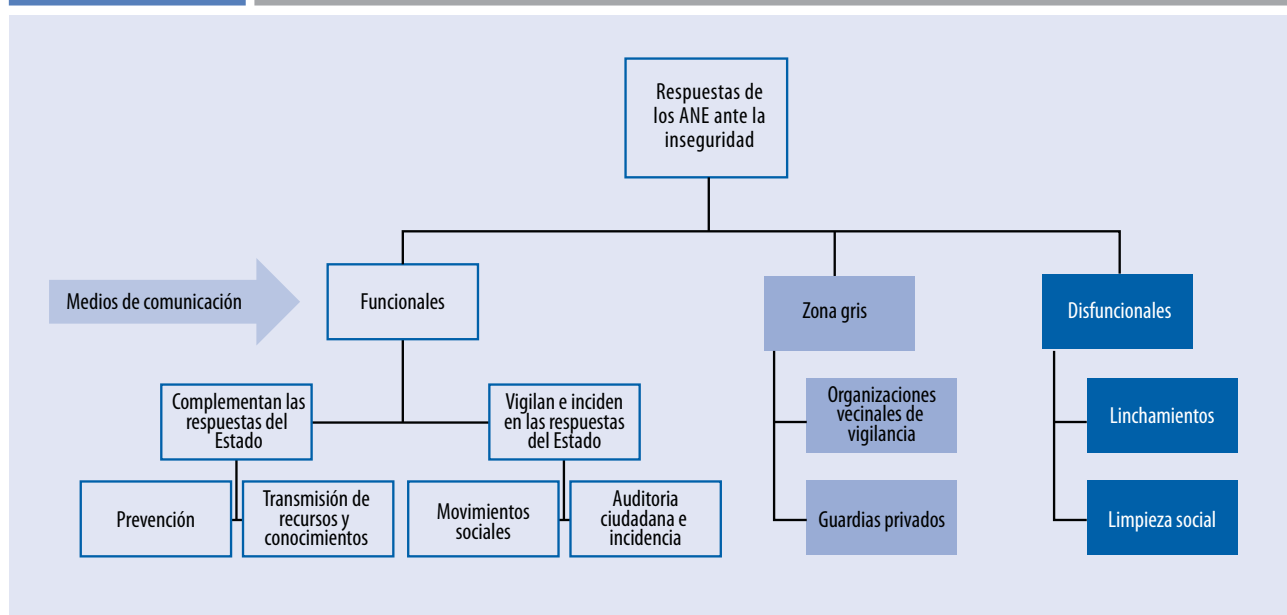
Finalmente, se incluyen los impactos de las respuestas de los medios de comunicación para fortalecer —o no— las respuestas funcionales, y con ello, la construcción de seguridad.

Los argumentos centrales de este capítulo son los siguientes:

- Las y los ciudadanos son los únicos actores que pueden exigir, complementar y dialogar con el Estado para que ofrezca una auténtica seguridad ciudadana. No obstante, no deben reemplazar al Estado en su función de proveer seguridad.

Figura 7.1.

Categorías de las respuestas de los actores no estatales (ANE) ante la inseguridad



- Hay experiencias exitosas y lecciones que aprender en las respuestas funcionales de los ANE para la seguridad. Estas experiencias pueden ser ejemplos de buenas prácticas no sólo para otros ANE, sino también para el Estado.
- Tanto la colaboración de los ANE con las instituciones del Estado, como la contraloría ciudadana sobre estas instancias, resultan fundamentales para lograr instaurar políticas de seguridad ciudadana efectivas y legítimas en las democracias de la región.
- Los gobiernos tienen el reto central de frenar la aparición de respuestas disfuncionales y asegurarse de que las que se encuentran en la zona gris estén reguladas.
- Los medios de comunicación tienen una responsabilidad medular en la democracia y en la seguridad ciudadana. Por ello, requieren un manejo adecuado de la información y una protección efectiva por parte del Estado para contribuir a la seguridad.

El capítulo está dividido en cinco apartados. Los primeros tres analizan las posibles respuestas a la inseguridad por parte de los actores no estatales: funcionales, disfuncionales y la zona gris.

El cuarto apartado estudia las respuestas de los medios de comunicación en materia de seguridad ciudadana y sus retos para contribuir positivamente en la seguridad. En la última parte se ofrece una serie de recomendaciones.

Respuestas funcionales para la construcción de seguridad

Las respuestas funcionales complementan la provisión de seguridad ciudadana que ofrece el Estado o inciden en ella a partir de la participación y la contraloría ciudadana. Dados los desafíos que enfrentan las instituciones del Estado en América Latina, este tipo de iniciativas son fundamentales para fortalecerlas y garantizar la seguridad ciudadana. En este apartado, se analizarán primero las respuestas de complemento y, posteriormente, las de incidencia ciudadana, subrayando sus logros y beneficios, así como sus limitaciones y retos pendientes.

Respuestas que complementan las políticas de Estado

Dos grandes grupos de respuestas ciudadanas complementan la acción del Estado: las que trabajan en la prevención de la violencia y el delito, y las que contribuyen mediante la generación de información y conocimientos.

Prevención ciudadana

La prevención de la violencia y el delito es el ámbito de actuación y la contribución más visible de los ANE en materia de seguridad. En materia de prevención, las campañas informativas han desempeñado un papel fundamental para advertir a la ciudadanía sobre las consecuencias negativas de ciertas prácticas, para difundir información sobre algunos tipos de violencia que suelen pasar desapercibidas y apelar al sentido de responsabilidad de las y los ciudadanos. El rasgo principal de estas campañas de prevención es que se dirigen al público en general, y su intención es tener un impacto sobre la opinión pública; por eso, generalmente operan a través de los medios masivos de comunicación, y muchas veces con su apoyo¹¹⁰.

Algunas campañas informativas de prevención se han dirigido a reducir los disparadores del delito, como el consumo de alcohol, drogas y armas; a combatir los prejuicios o cambiar las percepciones sobre determinados temas relacionados con la inseguridad, y a hacer visible y prevenir la violencia contra las mujeres u otras poblaciones vulnerables.

Recientemente, ha aumentado la utilización de medios alternativos de comunicación para estos mismos fines, como los blogs y las redes sociales. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación son fundamentales en la forma como se comunican los jóvenes; además, se han convertido en “armas de colaboración en masa” que desafían la jerarquía de los medios de comunicación tradicionales (Tapscott y Williams 2008). Tanto las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como las empresas que realizan campañas de prevención de la violencia se valen de estos nuevos medios. Por ejemplo, mediante YouTube se han generado cadenas “virales” con campañas como “Alza la voz contra la violencia hacia las mujeres”, de la Fundación Avón, en México, o en contra de la violencia derivada de la llamada guerra contra las drogas por parte de redes de OSC a nivel internacional.

En América Latina, no han faltado campañas de alta calidad. Por ejemplo, en Argentina, la campaña “Desarmar la violencia doméstica” buscó que las autoridades prohibieran que las personas con historial de abuso doméstico adquirieran armas;¹¹¹ en Chile, se lanzó una campaña para crear una Comisión Nacional que controlara el comercio de armas¹¹². Destacan también los casos de Lei de drogas: é preciso mudar, en Brasil, y “15 ideas por una nueva ley de drogas”, en Argentina, que abogan por la despenalización del consumo de estupefacientes. Desafortunadamente, no existen mediciones que permitan cuantificar la efectividad y el impacto de estas campañas.

En el caso colombiano, desde 2011, se echó a andar un proyecto de nuevas masculinidades y nuevas feminidades en seis muni-

cipios del Litoral Pacífico y en tres de la cordillera nariñense. El Colectivo Hombres y Masculinidades, de Bogotá, y el Programa Creciendo Juntos Nariño¹¹³ se comprometieron con una apuesta de transformación cultural. En este marco, se desarrolló, por ejemplo, el Proyecto Masculinidades, Prácticas de Paz y de Equidad de Género, que se tradujo en acciones de movilización por los derechos de las mujeres y en los 16 Días de Activismo por la No Violencia contra las Mujeres. En ambos casos, los jóvenes han ejercido un nuevo protagonismo: el de la equidad de género. Estas nuevas identidades de género se fomentan mediante mecanismos novedosos, como el baile y la música, para reaccionar contra el machismo.

Además de estas campañas, hay programas específicos, diseñados o apoyados por OSC, cuyo objetivo es prevenir la violencia en ciertas localidades o barrios. Estos programas suelen realizarse mediante alianzas con actores estatales y no estatales. En ellos, las OSC desempeñan tareas muy diversas, pero suelen ser especialmente activas en dos frentes: las visitas a los hogares y los talleres con adolescentes y padres de familia¹¹⁴. Los talleres incluyen charlas sobre seguridad y convivencia o programas deportivos y artísticos dirigidos a los jóvenes.

Diversas evaluaciones (Baires, Bermejo y Montalván 2010; Buvinić y Morrison 2002) sugieren que la prevención comunitaria funciona de manera más eficaz cuando existe una mayor cohesión social en el barrio o la comunidad, y si la agencia ejecutora merece la confianza del grupo, cuando el apoyo externo es decidido, el trabajo es altamente profesional y los esfuerzos se mantienen a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la Fundación Construir (Bolivia) está orientada a la prevención de la violencia intrafamiliar contra las mujeres y los niños, a partir del empoderamiento de las mujeres, la participación de la sociedad civil y la formación de operadores públicos. Esta OSC ha logrado mantener la continuidad de sus iniciativas de prevención a partir del trabajo colaborativo con las comunidades y el gobierno, lo que ha permitido que los residentes se apropien del proyecto y le den seguimiento. Gracias a su clara metodología de trabajo, se transfirieron las buenas prácticas a los gobiernos municipales de las zonas en las que se instrumentó el programa, con apoyo del Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM). Esto ha permitido aumentar la posibilidad de replicar, dar continuidad y producir impacto de la iniciativa, además de fortalecer las capacidades del Estado y de la sociedad civil para la provisión de seguridad (Banco de buenas prácticas en prevención del delito en América Latina y el Caribe).

Otra forma de prevención es la atención individualizada de personas en riesgo, dirigida a las personas proclives a incurrir en actos delictivos o violentos —individuos con problemas de adicción a drogas o alcohol, niños o jóvenes en conflicto con la

ley, exconvictos— o a quienes han sido víctimas de la violencia. Estos programas hacen una importante contribución a la reinserción social y al fortalecimiento de un tejido social pacífico. A la vez, comparten un reto decisivo: al requerir atención personalizada implican un costo unitario relativamente alto.

En contextos muy diversos de América Latina, la juventud se organiza y trata de construir capacidades propias para enfrentar situaciones adversas y para lidiar con la pobreza y la inseguridad. En muchos casos, estos esfuerzos cuentan con respaldos de diversas organizaciones de la sociedad civil. Estas iniciativas impactan positivamente en términos de “resiliencia”, esto es, la capacidad de los propios jóvenes para hacer frente a las adversidades y tratar de construir alternativas de desarrollo personal e inclusión social.

Algunas de estas iniciativas contemplan la participación directa de jóvenes en situación de riesgo como voluntarios, para lo cual se les brinda capacitación técnica de modo que puedan crear sus propias microempresas y se reinserten en la sociedad. Es el caso de la experiencia de Jóvenes Constructores puesto en marcha en El Salvador desde 2009¹¹⁵.

Otro ejemplo es el Grupo Ceiba, en Guatemala, que mediante el programa Empresa Educativa capacita a jóvenes en situación de vulnerabilidad en habilidades tecnológicas, empresariales e inglés técnico, para facilitar su inserción laboral o el desarrollo de empleos propios. Las evaluaciones a este programa señalan que sus participantes han alcanzado un 50% de inserción socio-laboral, 10% superior a la media en América Latina¹¹⁶ (Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil, CCPVJ 2009, 43-50).

En Honduras destaca el caso de la Asociación Civil JHA JA (Jóvenes Hondureños Adelante, Juntos Avancemos) que promueve, impulsa y propone alternativas y oportunidades para la niñez y juventud, particularmente en el ámbito de grupos pandilleros. Esta asociación ha generado diversos programas para el fortalecimiento de las capacidades y autoestima de los jóvenes participantes, que han contribuido a disminuir los niveles de violencia, adicción y prevención de los factores de riesgo a nivel nacional. En este marco, se han logrado importantes impactos en términos de reinserción social de jóvenes hondureños en riesgo (foto 7.1).

Otra de las vías utilizadas por organizaciones civiles juveniles ha sido la música popular. Es el caso de la Agrupación Afro Reggae de Brasil, que busca promover la inclusión y la justicia social, utilizando el arte, la cultura afro-brasileña y la educación como herramientas para la creación de puentes entre los diferentes grupos sociales y para fortalecer el ejercicio de la

Foto 7.1.

"Vidas, no armas"



Fotografía: Organización JHA JA, Honduras (CCPVJ 2009, 61).

ciudadanía de niños y jóvenes. Ofrece una alternativa de vida a los jóvenes, introduciéndolos en el mundo de la música, el arte y la danza. La agrupación cuenta con proyectos en las zonas más conflictivas del país, e incluye entre sus actividades espectáculos de contorsionismo, circo, arte urbano, música, fútbol, reciclaje de residuos y capoeira¹¹⁷.

Con respecto a la prevención de la violencia de género, un grupo de mujeres denominado Promotoras Solidarias de las Comisarías de la Mujer en Nicaragua realiza alianzas con organizaciones de los barrios para acompañar a las víctimas de este tipo de violencia. Las integrantes de esta agrupación han sido, en su mayoría, víctimas de violencia. La acción preventiva, educativa y de detección de riesgos emprendida por este grupo ha incrementado el conocimiento de las mujeres sobre sus derechos y ha contribuido a ampliar la denuncia por violencia basada en género. Entre sus principales logros se cuentan la detección oportuna de casos de violencia intrafamiliar y sexual (VIFS) y la ampliación de cobertura de la atención a un mayor número de víctimas — incluidos hombres — en todos los lugares donde hay Comisarías de la Mujer.

No obstante, la falta de evaluaciones consistentes que puedan indicar la efectividad de estas experiencias sigue siendo una tarea pendiente. Para que estas iniciativas puedan replicarse, es importante contar con metodologías claras, construir una relación estrecha con las comunidades y propiciar la colaboración con las autoridades. Además, el éxito de estos programas está íntimamente relacionado con el fortalecimiento de las capacidades técnicas dentro y fuera de la organización, así como con su institucionalización y transparencia (CCPVJ 2009).

Transmisión de conocimientos y recursos

Además de los aportes en materia de prevención, los ANE pueden complementar la provisión de seguridad ciudadana por parte del Estado generando y analizando información relativa a la seguridad, y colaborando directamente con instituciones estatales en la capacitación y profesionalización de sus cuadros.

Los ANE aportan información para el debate público y las políticas de seguridad mediante el levantamiento de datos y la producción de estadísticas primarias a partir de encuestas. Dirigidas, generalmente, a registrar o a medir los niveles de victimización y la inseguridad percibida, estas encuestas también pueden ofrecer evaluaciones del desempeño de un gobierno o del nivel de aprobación de una política determinada. En ocasiones, al profundizar en la indagatoria sobre alguna amenaza — como la violencia intrafamiliar o la corrupción — se logra visibilizar el problema.

Además de recopilar datos, algunos observatorios, centros de investigación y universidades, producen análisis relevantes sobre la seguridad ciudadana y su evolución en la región. Algunos de estos observatorios provienen de la sociedad civil. Por ejemplo, en República Dominicana, destaca la Colectiva Mujer y Salud que mantiene el Observatorio de Ejercicio Ciudadano de las Mujeres; entre otras actividades, este observatorio realiza un análisis cualitativo y cuantitativo de los feminicidios, de las violencias contra las mujeres, de la trata y el tráfico de mujeres¹¹⁸.

Otros observatorios están vinculados con alguna universidad, como es el caso del Observatorio de la Violencia del Instituto Universitario en Desarrollo, Paz y Seguridad (IUDPAS) y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Desde hace 10 años, este observatorio sistematiza y analiza información sobre inseguridad a partir de los datos recolectados y validados con las distintas instituciones oficiales¹¹⁹. De esta forma, se produce información útil para mejorar la comprensión del problema y contribuir a la toma de decisiones. Uno de los aportes de este observatorio es que ha definido criterios unificados para permitir la homologación, la depuración, la validación y el registro de la información sobre los hechos delictivos que aportan las instituciones oficiales. Periódicamente, el Observatorio de la Violencia de Honduras produce boletines informativos sobre la situación de inseguridad y realiza publicaciones sobre violencias específicas contra poblaciones en situación de vulnerabilidad. Además, a través del PNUD como impulsor de la iniciativa, ha venido brindando apoyo técnico para el establecimiento de otros observatorios de violencia de la región, y así fortalecer una cultura de diseño de políticas públicas basadas en evidencia.

El sector empresarial también ha promovido la creación de observatorios a partir de diversas cámaras de comercio. En Colombia, las cámaras de comercio han creado observatorios en Bogotá (Cámara de Comercio de Bogotá 2013) y Barranquilla (Cámara de Comercio de Barranquilla 2013). En Panamá, se creó el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá¹²⁰. Esta alianza público-privada se propuso crear un espacio especializado, donde se recopilan y sistematizan datos e información útil para orientar

la seguridad ciudadana. Si bien se emplean los datos oficiales —que se recopilan a partir de los registros administrativos continuos del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales (SIEC), la Policía Nacional y la Dirección de Investigación Judicial (DIJ)—, la información se complementa a través de encuestas de victimización y percepción social de la seguridad (Observatorio de Seguridad Ciudadana Panamá 2012)¹²¹.

La transparencia es muy relevante para garantizar la legitimidad de los observatorios, de las encuestadoras y de los centros académicos. Hacer pública sus fuentes de financiamiento les permite contribuir a un debate informado y democrático en materia de seguridad ciudadana. Algunos ejemplos son el Centro de Estudios Políticos Económicos y Sociales (CEPES) y el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) de Uruguay, que cuentan con una amplia lista de patrocinadores del sector empresarial (Garcé y Uña 2010).

Otras fuentes de información son las líneas telefónicas o sitios web abiertos al público, así como el seguimiento de medios locales para el conteo de incidentes delictivos o de un delito específico¹²². Aunque, en principio, estimulan la necesaria denuncia ciudadana —y cuentan, en ocasiones, con el aval de instituciones reconocidas¹²³—, tienen riesgos evidentes de cobertura, de subjetividad del informante y de sesgos del propio compilador, cuyos criterios no están sujetos a escrutinio externo. Por eso, las cifras en cuestión están expuestas al debate —con más razón cuando se trata de información que le corresponde procesar al Estado— y sobre todo en contextos de polarización política,¹²⁴ de delitos que afectan a grupos de poder¹²⁵ o a minorías¹²⁶.

Además de la producción y el análisis de información, los ANE complementan la labor de las instituciones del Estado al compartir su conocimiento técnico y reforzar con ello las capacidades del Estado. Por ejemplo, en Monterrey, México, las divisiones de recursos humanos de las principales empresas han generado un proceso de investigación y selección para la contratación de policías nuevos para el estado de Nuevo León (Moncada 2013a). En este marco, los recursos y las capacidades técnicas de las empresas pueden complementar y fortalecer la capacidad del Estado para llevar a cabo sus políticas públicas.

Las empresas también tienen una participación más directa en la construcción de programas públicos de seguridad. En el caso de Cali, Colombia, durante los años 1990, algunas empresas locales colaboraron ampliamente con el gobierno nacional y con agentes de seguridad en el diseño de las políticas de seguridad local (Moncada 2013b). En aquel momento, el gobierno municipal de Cali afrontaba graves desafíos institucionales y financieros derivados, en gran parte, de la penetración del cártel de Cali en los gobiernos locales, en la economía y en la sociedad. Como

respuesta a este escenario, las élites empresariales y las instituciones gubernamentales de la ciudad trabajaron en estrecha colaboración con el gobierno nacional para fortalecer las economías locales y regionales, y al mismo tiempo, interactuaron con la policía y los militares para hacer frente a las amenazas a la seguridad local.

Las empresas también han ofrecido su apoyo a las fuerzas estatales de seguridad a lo largo de la región para apoyar con algunos insumos básicos, como vehículos o gasolina (Ungar 2011). Por ejemplo, desde la primera década del siglo XXI, la Cámara de Comercio de Bogotá ha proporcionado un importante apoyo financiero para el programa de Zonas Seguras (Llorente y Rivas 2005).

El papel de las empresas en el fortalecimiento de una institución pública es importante; sin embargo, también plantea interrogantes sobre los límites apropiados o el alcance de la responsabilidad de los ANE. La transparencia, el monitoreo ciudadano y la rendición de cuentas son fundamentales para asegurar que esta transmisión de recursos contribuya al fortalecimiento institucional del Estado y que no resulte en la captura de estas instituciones por parte de intereses particulares (Moncada 2013b).

Además del sector privado, los propios ciudadanos, generalmente organizados en asociaciones vecinales, pueden prestar apoyo directo a las autoridades para garantizar la seguridad ciudadana de sus barrios. Entre otras actividades, se organizan para colocar rejas en el vecindario, contratar vigilantes y ofrecer charlas o actividades deportivas, dirigidas en especial a niños y jóvenes.

Las experiencias de los comités o asociaciones vecinales muestran que estas organizaciones suelen enfrentarse a las dificultades propias de las acciones colectivas (Arriagada 2003, 573): sus actividades suelen tener corta duración e inversiones reducidas —lo cual hace improbable que se atiendan efectivamente los problemas más complejos o las necesidades de seguridad más costosas—. Más aún, tanto la asociación como su actividad y su eficacia tienden a ser menores cuando la violencia es elevada y el tejido social está muy fragmentado —es decir, cuando más falta harían las acciones colectivas— (Dammert 2011, 7).

Incidencia y auditoría ciudadana

Para responder al desafío de la violencia y el delito, los gobiernos requieren establecer una política de Estado en materia de seguridad. En el contexto democrático, esto demanda una participación activa por parte de la ciudadanía para la definición de esta política, así como para auditar su implementación (WOLA 2006; Tapia Álvarez et al. 2010, 8).

Las respuestas de incidencia y auditoría ciudadana, a partir del efecto que generan —o buscan generar— en las instituciones del Estado pueden dividirse en dos categorías: movilizaciones y cabildeo.

Movilizaciones y movimientos sociales

Ante la situación creciente de inseguridad, en la región suelen generarse acciones —con distintos grados de organización y duración— para exigir a las autoridades que atiendan a situaciones de inseguridad crítica.

Las movilizaciones sociales son —por definición— volátiles y carecen de una institucionalización con objetivos o medios claros que les permitan una mayor continuidad. Por lo general, la movilización viene después de hechos de violencia o de criminalidad que se convierten en símbolo de un malestar o de un problema repetido. En Honduras, el asesinato a manos de policías del hijo de la rectora de la Universidad Nacional Autónoma en octubre de 2011 desencadenó una ola de protestas ciudadanas¹²⁷. En Chile, la indignación causada por la muerte brutal del joven Daniel Zamudio en marzo de 2012 llevó al gobierno a promulgar una severa ley contra la discriminación y convirtió al joven Zamudio en símbolo contra la violencia homofóbica en su país y en la región¹²⁸. El secuestro de un niño colombiano originó en 2009 la “marcha un millón de voces” contra las Fuerzas Armadas de Colombia (FARC). En México, el secuestro de un joven empresario generó que su madre creara la asociación civil Alto al Secuestro¹²⁹. En República Dominicana, el homicidio de la joven Vanessa Ramírez Fallas en 2006 llevó a sus familiares a crear una fundación para promover entre los jóvenes una cultura de paz. Entre 2008 y 2010, se produjeron diversas marchas por la Paz y la No Violencia en varios países de la región¹³⁰. A menudo, las movilizaciones expresan el cansancio y la indignación frente a la violencia, y repudian a los actores criminales o al propio Estado, ya sea por la corrupción o por la pasividad de las autoridades ante la inseguridad.

Por otro lado, los movimientos sociales que defienden los derechos o aspiraciones de un determinado grupo de la población suelen ser más duraderos e institucionalizados que las movilizaciones ciudadanas. A diferencia de estas últimas, los movimientos sociales suelen agrupar a personas organizadas de acuerdo con una identidad cohesionada e intereses en común, y tratan de demostrar de manera sostenida y constante la validez de sus demandas (Tarrow y Tilly 2009, 442). En otras palabras, aunque puede consistir en una serie de movilizaciones ciudadanas, un movimiento social es un fenómeno más duradero y no se limita a la calle, sino que también presiona al Estado por otros medios (Tarrow 1997, 19).

En particular, los movimientos de mujeres han venido creciendo en América Latina¹³¹. Éstos visibilizan el problema de la violencia, en particular la sexual e intrafamiliar, en contra de las mujeres. Los movimientos de mujeres tienden a adoptar un enfoque integral o referido no sólo a la violencia directa a la que se enfrentan las mujeres por su condición de género, sino también a la violencia estructural que las excluye y las limita en el trabajo, así como a la violencia simbólica que normaliza la violencia de género.

Ante el feminicidio, los movimientos han propuesto reformas o medidas puntuales e inmediatas. Por ejemplo, el Movimiento Social Mexiquense y la organización Nuestras Hijas de Regreso a Casa, en el Estado de México y Ciudad Juárez, en México;¹³² las organizaciones de mujeres en Perú que, en 2011, lograron la tipificación de este delito; o las organizaciones de mujeres en Guatemala, que lograron la sanción de una ley especial contra este crimen (ACSUR 2008). En el Salvador, a partir de una marcha multitudinaria de mujeres ante la Asamblea Nacional en 2010, se logró la aprobación por una amplia mayoría de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia contra las Mujeres¹³³. Asimismo, existen redes de mujeres que buscan articular esfuerzos de varias organizaciones e instituciones, incluso de varios países de la región, en torno a agendas específicas.

En materia de violencia de género, destacan también los movimientos de las personas LGBT; por ejemplo, el Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (MOVILH), de Chile, y el Grupo Estratégico por los Derechos Humanos de la Diversidad Sexual, de Nicaragua (GEDDS). Estos movimientos luchan por hacer visibles los derechos de estas comunidades, así como de los riesgos y las formas de violencia a los que se enfrentan por razón de su identidad sexual.

En la región han proliferado también los movimientos de víctimas o familiares de víctimas. Algunos surgieron durante las transiciones hacia la democracia, a raíz de las desapariciones perpetradas por gobiernos militares en el Cono Sur y en Centroamérica. En casi todos los países, estas organizaciones siguen denunciando, con mayor o menor fuerza, asesinatos, violaciones, desapariciones, impunidad o lentitud gubernamental para aclarar y sancionar delitos que, de algún modo, se atribuyen a policías o a otros actores estatales. En el caso de Argentina, por ejemplo, se organizan protestas dirigidas a los gobernadores, demandas o seguimiento de causas judiciales que a veces logran la sanción del culpable (Pereyra 2012).

En años recientes, han surgido diversos movimientos de víctimas de las crecientes espirales de violencia vinculadas con la delincuencia organizada, las guerrillas o paramilitares en la región, así como con las estrategias de mano dura por parte de algunos

gobiernos de la región para combatir estas amenazas a la seguridad. En este marco, las familias de víctimas se han afirmado como actores “legítimos” en la escena jurídica y política para que el delito no siga prosperando. Resalta el caso de México, donde el movimiento nacional de víctimas —a partir de su articulación con otras coaliciones ciudadanas con puentes de diálogo entre diferentes sectores y con propuestas específicas y sustentadas— impulsó la aprobación de Ley General de Víctimas en el país (Centro de Colaboración Cívica 2010; Concha 2012).

En conclusión, el logro principal de este tipo de movilizaciones ciudadanas y de movimientos sociales consiste en que han logrado visibilizar y llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre la inseguridad que está afectando a las poblaciones. Aunque generalmente funcionan en un corto plazo, las movilizaciones expresan su descontento con el statu quo o denuncian las amenazas de las que son víctimas (Serbin 2008, 156-158). Algunas de las acciones organizadas por los movimientos sociales han logrado trascender en el tiempo —y en su impacto— así como definir claramente sus denuncias, exigiendo respuestas puntuales y ejerciendo incidencia efectiva sobre las instituciones. Mantener la autonomía y evitar la criminalización de estas protestas en América Latina es fundamental para impedir la reproducción de la violencia.

Cabildeo

Otro método que utilizan los ciudadanos de forma individual y colectivo para que sus necesidades e intereses en materia de seguridad estén representados en el proceso de toma de decisión es la herramienta del cabildeo (Bobbio 1985). En un contexto democrático, resulta fundamental que los gobiernos mantengan una escucha activa y un diálogo abierto con la ciudadanía, para comprender cómo la inseguridad afecta de forma directa y diferenciada a los distintos actores sociales. En este marco, la agenda y las políticas de seguridad deben estar abiertas a la incidencia por parte de la ciudadanía. A su vez, los ciudadanos tienen el deber y el derecho de participar, defender sus intereses y posicionar sus preocupaciones y propuestas.

No obstante, los intereses de un determinado grupo en materia de seguridad no necesariamente resultan convenientes para el resto de la sociedad: hay maneras violentas o corruptas de influir, y hay intentos de cooptar al Estado para que sirva a la seguridad particular de un grupo en desmedro del resto de la ciudadanía. En consecuencia, esta influencia puede generar —o acrecentar— dinámicas de exclusión en el acceso a la seguridad, con base en el poder fáctico para posicionar una agenda particular. Esta dinámica se hace aún más compleja en contextos donde actores ilegales, como la delincuencia organizada, tienen un amplio poder de influencia tanto en los medios de comunicación como en los gobiernos.

En la mayoría de los países de América Latina, el sector privado goza de ventajas sobre los otros ANE para poder avanzar en sus intereses mediante el cabildeo. Una manera común de ejercer esa influencia es manteniendo reuniones privadas con altos funcionarios (jefes de policía, alcaldes, gobernadores e incluso presidentes) para discutir las condiciones de seguridad, intercambiar información confidencial, buscar ideas y lograr compromisos por parte del Estado. Estos encuentros pueden ser parte de “campañas” para reclamar intervenciones específicas del Estado.

En otras ocasiones, los empresarios tratan de influir mediante la importación de estrategias “modelo” del extranjero. Por ejemplo, los empresarios de la Ciudad de Guatemala han invitado a alcaldes y a funcionarios policiales de otros países para instruirlos y asesorarlos sobre reformas que consideran exitosas¹³⁴.

Además de su diálogo directo con las autoridades, los empresarios también tratan de influir en la opinión pública. Debido a su acceso preferencial a los medios de comunicación, el sector privado puede aprovechar sus capacidades de investigación para promover sus puntos de vista. Por ejemplo, las asociaciones empresariales en Bogotá, en la Ciudad de Guatemala, en Buenos Aires y en Monterrey patrocinan encuestas que los medios suelen difundir, acompañadas, en ocasiones, de críticas a las políticas vigentes y de recomendaciones para mejorarlas (Moncada 2013a).

Dado el poder de incidencia desigual entre los diferentes actores sociales, así como la presencia de actores ilegales con amplio poder en algunas zonas de la región, la transparencia y la rendición de cuentas resultan muy relevantes. Se deben establecer normas estrictas y un control cuidadoso sobre las finanzas electorales, así como la financiación de la policía mediante impuestos, en lugar de hacerlo mediante donaciones directas.

Respuestas disfuncionales para la construcción de seguridad

No todas las estrategias de los actores no estatales son legales y coadyuvan a la construcción de una seguridad incluyente para los habitantes de la región. Ante el temor creciente, la estigmatización de ciertos grupos sociales y la normalización o legitimación de una cultura de violencia y justicia por mano propia, la ciudadanía puede incurrir en respuestas disfuncionales. Es decir, en acciones que, por su naturaleza, reproducen la violencia y usurpan la potestad punitiva del Estado con la pretensión de proveer seguridad. Se ilustrará este argumento a partir de dos respuestas disfuncionales a la inseguridad que, en diversas lo-

calidades, llegan a gozar de cierta legitimidad social: los linchamientos y la “limpieza social”.

Linchamientos

Los linchamientos son actos públicos de violencia colectiva contra presuntos autores de delitos (Snodgrass 2002, 640). Aunque no se dispone de cifras rigurosas,¹³⁵ hay informes y estudios que señalan que su presencia es particularmente importante en los barrios populares de la región y que han ido en aumento (Santamaría 2012; Centro de Noticias ONU 2011; Notimex 2012; El Diario, El Editorial 2012). Los linchados suelen ser personas sorprendidas in fraganti o sindicadas de delitos comunes, en especial el abuso de menores, violaciones, asaltos, secuestros o robos ordinarios.

Los linchamientos suponen un “juicio”—sumario y arbitrario— acerca de la autoría de delitos específicos. En la visión de sus autores, es una medida de justicia necesaria porque el aparato estatal no funciona (Santamaría 2012). Su intención es, por una parte, el castigo (o la venganza) y, por otra, disuadir a otros infractores potenciales. Este carácter de justicia explica por qué los linchamientos son públicos (incluso llegan a ser filmados y entregados a los medios de comunicación)¹³⁶. También explica por qué a veces la turba entrega al “reo” a las autoridades después de golpearlo. Un estudio sobre los linchamientos en Ecuador concluye que, en una tercera parte de los casos, la persona detenida es entregada a la policía; pero en un porcentaje similar,

el grupo no está dispuesto a entregarla, y se dan casos en los que la población acude a las unidades de la policía donde ya se encuentra el detenido para sustraerlo y lincharlo (Santillán 2008).

Limpieza social

Por su parte, mediante acciones de “limpieza social”, algunos ciudadanos buscan procurarse de mayor seguridad —o hacer justicia— a partir de la eliminación, el amedrentamiento o la expulsión de ciertas personas estigmatizadas. En algunos lugares, los mismos actores estatales pueden llegar a participar en esta “limpieza” a través del uso extralegal de la fuerza en contra de supuestos criminales o permitiendo que esta práctica se reproduzca dentro de las comunidades (Cruz 2011). Otros casos incluyen operaciones de reestructuración urbana que provocan el desplazamiento de personas (Dossiê da articulação nacional dos comitês populares da copa 2011).

Conocer la dimensión y las formas de operación de este fenómeno es una tarea compleja. Los casos que se han reportado han permitido que estos hechos sean particularmente visibles en Colombia, México y Centroamérica. En Colombia, se han denunciado ejecuciones extrajudiciales de jóvenes (Coalicón contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado de Colombia 2008), así como de defensores de derechos humanos, sindicalistas y periodistas (Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en febrero 2012, Semana 2012).

Cuadro 7.1.

Porcentaje de aceptación de justicia por mano propia, América Latina, 2012

País	Desaprueba	Aprueba	País	Desaprueba	Aprueba
Argentina	82,3	17,7	Honduras	77,7	22,3
Bolivia	69,6	30,4	México	77,8	22,2
Brasil	86,6	13,4	Nicaragua	68,8	31,2
Chile	80,5	19,5	Panamá	88,7	11,3
Colombia	77,8	22,2	Paraguay	76,9	23,1
Costa Rica	84,8	15,2	Perú	71,3	28,7
Ecuador	62,4	37,6	Rep. Dominicana	65,1	34,9
El Salvador	65,6	34,4	Uruguay	83,4	16,6
Guatemala	66,2	33,8	Venezuela	85,1	14,9
Total				76,1	23,9

Fuente: LAPOP-PNUD (2012).

Nota: Pregunta: ¿Hasta qué punto aprueba o desaprueba que las personas hagan justicia por su propia cuenta cuando el Estado no castiga a los criminales?

Estos actos sociales se dirigen generalmente en contra de grupos en situación de vulnerabilidad, como los miembros de minorías rechazadas en una comunidad, grupos marginados o estigmatizados por su identidad, por ejemplo, personas LGBT, trabajadoras sexuales (Brown 2009), consumidores de drogas, habitantes de la calle (Pérez García 2003) o pequeños delincuentes (Samayoa 2011). A diferencia de los linchamientos, no se trata de castigar al autor de un delito, sino de remover a la persona por pertenecer a un grupo social minoritario. En este sentido, la

limpieza social es un crimen de odio, a menudo con la inactividad o complicidad de vecinos y autoridades (PNUD 2009).

La llamada “justicia por mano propia”, que puede referirse tanto a actos privados de venganza como a linchamientos de carácter colectivo, goza de aceptación social considerable en América Latina. El 23.9% de los encuestados por LAPOP-PNUD (2012) aprueban que las personas hagan justicia por su propia cuenta cuando el Estado no castiga a los criminales (véase cuadro 7.1).

Cuadro 7.2.

Porcentaje de grado de aprobación de justicia por mano propia frente a amenazas, América Latina, 2012

País	No aprobaría ni entendería	No aprobaría pero entendería	Aprobaría
Argentina	47,7	36,4	15,8
Bolivia	32,8	41,0	26,2
Brasil	52,6	33,4	14,0
Chile	59,9	31,2	8,8
Colombia	37,9	43,1	19,1
Costa Rica	66,7	21,0	12,3
Ecuador	35,7	39,3	25,0
El Salvador	32,3	38,8	28,9
Guatemala	27,7	42,8	29,5
Honduras	22,4	40,3	37,3
México	45,4	40,1	14,6
Nicaragua	46,6	35,5	17,9
Panamá	61,5	28,3	10,2
Paraguay	62,4	23,9	13,7
Perú	36,9	39,8	23,3
República Dominicana	32,6	40,8	26,6
Uruguay	42,7	36,4	20,9
Venezuela	37,9	44,0	18,1
Promedio regional	43,5	36,4	20,1

Fuente: LAPOP-PNUD (2012).

Nota: Pregunta: Si hay una persona que mantiene asustada a su comunidad y alguien lo mata, ¿usted aprobaría que maten a esa persona que mantiene asustada a la comunidad, o no aprobaría que lo maten pero lo entendería, o no lo aprobaría ni lo entendería?

Cuadro 7.3.

Porcentajes de grado de aprobación de justicia por mano propia frente a agravios, América Latina, 2012

País	No aprobaría ni entendería	No aprobaría pero entendería	Aprobaría
Argentina	24,5	38,6	36,8
Bolivia	22,1	31,5	46,4
Brasil	32,5	34,2	33,3
Chile	30,2	36,7	33,1
Colombia	29,4	36,7	33,9
Costa Rica	42,0	31,4	26,5
Ecuador	25,8	33,7	40,5
El Salvador	26,4	35,7	37,9
Guatemala	26,1	39,1	34,9
Honduras	20,1	37,5	42,4
México	31,7	40,2	28,1
Nicaragua	36,2	32,2	31,6
Panamá	41,3	37,4	21,3
Paraguay	41,2	24,3	34,5
Perú	20,8	27,2	52,0
República Dominicana	24,6	39,7	35,8
Uruguay	21,5	38,5	40,0
Venezuela	27,5	38,7	33,8
Promedio regional	29,1	35,2	35,7

Fuente: LAPOP-PNUD (2012).

Nota: Pregunta: Suponga que una persona mata a alguien que le ha violado a un/a hija/o. ¿Usted aprobaría que mate al violador, o no aprobaría que lo mate pero lo entendería, o no lo aprobaría ni lo entendería?

A esta pregunta general, la encuesta LAPOP añadió tres situaciones hipotéticas. Primera situación: “Si hay una persona que mantiene asustada a su comunidad y alguien lo mata, ¿usted aprobaría que maten a esa persona que mantiene asustada a la comunidad, o no aprobaría que lo maten pero lo entendería, o no lo aprobaría ni lo entendería?”. Uno de cada cinco encuestados aprobaría esta muerte (véase cuadro 7.2) y más del 70% al menos lo entendería.

Segunda pregunta: “Suponga que una persona mata a alguien que le ha violado a un/a hija/o. ¿Usted aprobaría que mate al

violador, o no aprobaría que lo mate pero lo entendería, o no lo aprobaría ni lo entendería?”. En este caso, el 36% de los latinoamericanos aprueban la venganza (véase cuadro 7.3).

Tercera pregunta: “Si un grupo de personas comienza a hacer limpiezas sociales, es decir, matar gente que algunos consideran indeseables, ¿usted aprobaría que maten a gente considerada indeseable, o no aprobaría que la maten pero lo entendería, o no lo aprobaría ni lo entendería?”. Aquí, la aprobación desciende a 13.8%, pero un 30.1% adicional “lo entendería” (véase cuadro 7.4).

Respuestas de “zona gris”: la importancia de su regulación

En la “zona gris” se encuentran las respuestas que no pueden catalogarse como funcionales dado que pueden generar desigualdades en el acceso a la seguridad o incluso reproducir la violencia. Sin embargo, tampoco es posible catalogarlas claramente como respuestas disfuncionales, porque utilizan herramientas legales para procurarse seguridad y, de ser bien reguladas, pueden contribuir a la construcción de seguridad.

Para ilustrar las lecciones e impactos de este tipo de respuestas en la seguridad de los habitantes de la región, se analizan a continuación dos ejemplos clave de la zona gris: las instituciones comunitarias de vigilancia y la contratación de empresas de seguridad privada.

Organizaciones vecinales de vigilancia

En varios países de la región, la policía organiza a grupos de residentes para que la apoyen en sus labores. También hay comunidades donde la colaboración se limita a un “comité de vigilancia”¹³⁷ que informa a la policía sobre posibles amenazas a la seguridad. En otros casos, se crean “juntas vecinales” que reciben alguna capacitación por parte de la policía,¹³⁸ dan asesoría informal y algún apoyo logístico a los agentes —por ejemplo, la relación de residentes o la organización de cadenas telefónicas para responder en caso de emergencia— (El Tiempo 2012)¹³⁹. En general, estas organizaciones vecinales tienen como objetivo apoyar los procesos de planeación de la policía para atender las áreas identificadas como prioritarias por la comunidad, prevenir o evitar la delincuencia y mejorar la confianza de la comunidad en las autoridades (Dammert 2002, 5).

No obstante, estas iniciativas también pueden implicar riesgos para la seguridad ciudadana; es el caso, por ejemplo, de los “patrullajes” de vecinos que portan armas o que efectúan registros para los cuales no están ni autorizados ni calificados, o de las denuncias infundadas y los abusos por parte de la organización para saldar cuentas personales de sus miembros. En Guatemala, el Comité de Derechos Humanos ha señalado su preocupación por que las juntas locales de seguridad —constituidas originalmente para prevenir el delito— lleven a cabo funciones del Estado en materia de control territorial y de uso de la fuerza y que, según la información constatada por el Comité, cometen abusos y violaciones¹⁴⁰. En Perú, las rondas campesinas han sido criticadas por los “métodos poco convencionales” de las sanciones que imponen a los presuntos delincuentes tomados por las rondas y por el abuso de poder (Gitlitz 1991).

Cuadro 7.4.

Grado de aprobación de limpieza social frente a personas que algunos consideran como indeseables, América Latina, 2012

País	No aprobaría ni entendería	No aprobaría pero entendería	Aprobaría
Argentina	75,9	18,3	5,8
Bolivia	43,3	37,4	19,3
Brasil	67,7	23,5	8,8
Chile	77,0	18,3	4,7
Colombia	46,1	37,2	16,7
Costa Rica	78,9	16,2	4,9
Ecuador	44,6	34,4	21,0
El Salvador	41,7	36,6	21,8
Guatemala	29,2	43,2	27,6
Honduras	29,5	38,5	32,0
México	58,3	32,8	8,8
Nicaragua	50,9	35,0	14,1
Panamá	68,6	24,1	7,3
Paraguay	73,6	18,8	7,7
Perú	44,4	37,6	17,9
República Dominicana	53,2	35,2	11,6
Uruguay	76,3	15,9	7,8
Venezuela	49,2	39,0	11,8
Promedio regional	56,1	30,1	13,8

Fuente: LAPOP-PNUD (2012).

Nota: Pregunta: Si un grupo de personas comienza a hacer limpiezas sociales, es decir, matar gente que algunos consideran indeseables, ¿usted aprobaría que maten a gente considerada indeseable, o no aprobaría que la maten pero lo entendería, o no lo aprobaría ni lo entendería?

Trabajar de manera conjunta con los residentes de la localidad es el mejor modo de allegarse información, facilitar la prevención y aumentar, de esta manera, la eficacia del trabajo policial. Desde este punto de vista, las juntas o comités vecinales de seguridad son un instrumento de la llamada “policía comunitaria” —aunque éste es un modelo más amplio y complejo—, y su éxito depende de ciertas condiciones.

Algunas de las condiciones que requieren los modelos de juntas o comités vecinales de seguridad para ser funcionales para la seguridad son las siguientes: que haya confianza y fluidez en la relación entre la policía y la ciudadanía, que la institución esté descentralizada para adaptarse y responder a cada comunidad, que policías rasos y oficiales tengan el entrenamiento y la motivación para hacer un trabajo especializado y exigente, que exista una buena relación con las unidades o actividades “duras” (policía judicial, detención de sospechosos, delincuencia orga-

nizada), que el programa sea duradero y extendido —lo cual implica mucho personal— y que funcionen los controles para evitar abusos de parte de los vecinos o de los actores estatales (Skogan 2006). En ausencia de estas condiciones —comprobadas por múltiples estudios en los países donde la “policía comunitaria” se ha tomado en serio—, los comités vecinales no pasan de ser un gesto de relaciones públicas o, peor, corren el riesgo de convertirse en una amenaza para la seguridad ciudadana (Mastroski 2006; Frühling 2007 y 2013).

Seguridad privada: guardias privadas y porte de armas

Debido a la creciente percepción de inseguridad, a la expansión de las clases medias y al “adelgazamiento” del Estado, la contratación de vigilantes privados ha venido creciendo en América Latina a una tasa estimada del 10% anual (Ungar 2007, 20). Esto, en muchos casos, ha implicado un desbalance entre el tamaño relativo de la seguridad pública y la seguridad privada. A pesar del elevado subregistro que existe, en América Latina el desbalance entre agentes de policía y guardias particulares es, en general, mucho mayor que en los países desarrollados (Mota 2010). Incluso en ciertos casos podría hablarse de una “hipertrofia” de la seguridad privada, en particular en aquellos países

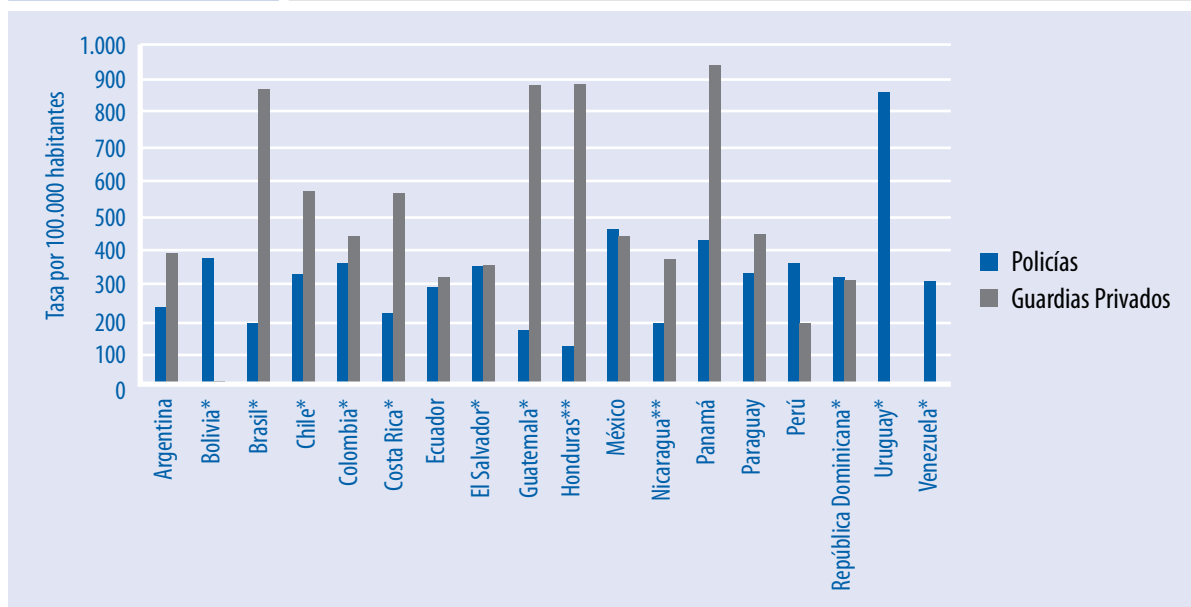
latinoamericanos donde —a falta de una garantía efectiva de la seguridad por parte del Estado, o su ausencia— la vigilancia armada la asumen directamente los ciudadanos.

Como indica la figura 7.2, en la región existen 3,811,302 vigilantes privados y 2,616,753 agentes de policía. La hipertrofia más grave se registra en Guatemala, donde existen 19,900 policías para velar por sus 12.7 millones de habitantes y 120,000 guardias privados que protegen a quienes los contratan. Le sigue Honduras, con 12,301 policías y 60,000 guardias privados, con una proporción 4.9 a 1. En Nicaragua, por cada policía hay 2.1 vigilantes privados. Fuera de Centroamérica, Colombia contaba con 119,000 agentes de policía frente a 119,146 vigilantes privados (2005-2007), y Argentina con 120,000 y 150,000, respectivamente (2007). Es importante destacar casos como el de Bolivia, donde apenas se registran 500 agentes de seguridad privada y 19,365 policías. Esto, a pesar de que algunos estudios etnográficos han registrado también en este país un aumento considerable en los mecanismos de seguridad privada (Goldstein 2005).

Los agentes de seguridad privada de América Latina son los más armados del mundo, con una tasa de posesión de armas por empleado 10 veces mayor que la de Europa Occidental. La situación varía mucho de un país a otro y, en general, parece ser menor donde hay mayor confianza en los servicios de seguridad del Estado (Small Arms Survey 2011).

Figura 7.2.

Tasas de guardias de seguridad privada y de policías por 100.000 habitantes, América Latina, último año disponible



Fuente: OEA-AlertaMericana (2012)

Notas: Guardias privados: los países con ** Small Arms Survey (2013).

Policías: los países con * provienen de registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase anexo estadístico-metodológico. Para México y Panamá, los datos de policías provienen de registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013) y los de guardias de Small Arms Survey.

Para apreciar los usos y los riesgos de la seguridad privada, es conveniente distinguir cuatro modalidades: (a) la protección de establecimientos (bancos, fábricas, empresas) por parte de su “departamento de seguridad” o de una empresa de vigilancia legalmente constituida (que a veces cubre transporte de valores y seguridad electrónica); (b) la vigilancia residencial que estas compañías ofrecen a los hogares con alto nivel de ingreso; (c) los “celadores” o vigilantes residenciales que contratan directamente los hogares, y (d) los “veladores” que designan los vecinos de algunos barrios populares para ayudar a patrullar la zona. Existe, pues, un mercado diverso y complejo de vigilancia privada, por lo que hay que evitar las generalizaciones.

Ciertamente, se trata de una industria legítima, y en todos los países de América Latina hay empresas respetables que utilizan tecnologías de punta y se ciñen a la ley. Pero una proporción alta de los guardias privados son trabajadores informales: “celadores” y “veladores” no adscritos a empresa alguna o a empresas pequeñas que compiten a fuerza de salarios bajos y malas condiciones laborales, lo que implica falta de entrenamiento, supervisión y, por supuesto, de control estatal (Frigo 2003). También preocupa la relación ambigua que existe entre lo público y lo privado en este campo: por una parte, el Estado reglamenta y supervisa el desempeño de la industria, pero, por otra parte, muchas entidades estatales contratan su seguridad con estas empresas, que a menudo son propiedad de militares en retiro —incluso, en varios países se permite que los agentes de policía trabajen media jornada para estas compañías— (FLACSO-Chile, 2007). Existe, por tanto, un riesgo de corrupción (Ungar 2007), e incluso se ha sabido de casos extremos en los que “empresas de seguridad” funcionan, en realidad, como apéndices de la delincuencia organizada o se dedican a extorsionar (PNUD 2009).

La regulación clara y rigurosa de la industria privada de seguridad es una prioridad en América Latina. Tanto dentro como fuera de la región, existen buenas prácticas de regulación —como el aumento de personal y de los recursos para supervisar estas actividades, así como registros completos y actualizados de las empresas, de los trabajadores y de las armas—. Como se analizó en el capítulo 2, la portación de armas de fuego es un facilitador del delito y de la violencia, por lo que debe ser excepcional y el Estado debe controlarla estrictamente (UNLIREC 2011; Scheye 2009; Páez 2007).

En términos de la percepción ciudadana sobre la necesidad o la justificación de utilizar mecanismos de seguridad o protección privados, LAPOP registró que el 38.8% de los latinoamericanos desearía tener un arma de fuego para su protección (véase cuadro 7.5). La evidencia empírica mostrada en el capítulo 2 subraya que las supuestas ventajas defensivas de portar armas son cuestionables, cuando no equívocas (Bandeira y Burgois 2006).

Como en el caso de la industria de seguridad privada, la capacidad efectiva del Estado para controlar la posesión y utilización de armas resulta fundamental. Esta capacidad, sin embargo, parece limitada en América Latina. El número de armas registradas es menor que el de las no registradas; también se estima que “casi todas las armas que circulan ilegalmente fueron legales en algún momento” (Godnick 2007, 4). La capacidad limitada del Estado está vinculada a diversos factores. En parte, se debe a que detrás del comercio de armas hay grandes intereses económicos y políticos, tanto nacionales como transnacionales, además de intereses o actividades de carácter ilegal, como la delincuencia organizada, que logran penetrar y corromper los canales legales de tráfico de armas (Olson 2013). La regulación del comercio de armas, tanto a nivel nacional como internacional (véase capítulo 8), es un proceso complejo, que implica la coordinación entre múltiples actores, así como políticas diferenciadas que permitan discriminar entre la gran diversidad de armas, los sistemas de registro, las municiones, la concesión y el seguimiento de licencias, el almacenamiento y las incautaciones (PNUD-OPCR 2008).

Existen experiencias exitosas en materia de desarme, como el ejemplo de Brasil, donde la ciudadanía entregó 459,000 armas de fuego a cambio de depósitos en sus cuentas bancarias (Conferencia de las Naciones Unidas 2006); otro ejemplo es el de Mendoza, Argentina, donde funciona un programa anual de destrucción de armas bajo custodia estatal (Godnick 2006), o el de San Martín, en El Salvador, que ayudó a la disminución del 40% en la tasa de homicidios (Jiménez 2006). En todos estos casos, el proceso estuvo en manos de autoridades civiles y no en manos del Ministerio de Defensa, que en muchos países sigue a cargo del control de armas. En general, estos procesos han con-

Cuadro 7.5.

Porcentaje de la población que tendría un arma de fuego para su protección, América Latina, 2012

País	Sí	No	País	Sí	No
Argentina	37,0	63,0	Honduras	39,8	60,2
Bolivia	51,9	48,1	México	47,6	52,4
Brasil	20,7	79,3	Nicaragua	51,1	48,9
Chile	26,3	73,7	Panamá	28,6	71,4
Colombia	27,2	72,8	Paraguay	52,2	47,8
Costa Rica	35,9	64,1	Perú	51,0	49,0
Ecuador	45,4	54,6	Rep. Dominicana	60,5	39,5
El Salvador	36,8	63,2	Uruguay	28,0	72,0
Guatemala	30,4	69,6	Venezuela	25,0	75,0
Total				38,8	61,2

Fuente: LAPOP-PNUD (2012).

Nota: Pregunta: Si usted pudiera ¿tendría un arma de fuego para su protección?

tado con una activa participación del gobierno local y de ANE que generan información para el diagnóstico y la evaluación de los procesos, así como para la creación de alianzas entre nuevos actores (Godnick 2007, 17).

Las respuestas de los medios: un papel clave para la seguridad

El aforismo de que la prensa debe ser “libre, pero responsable” resume bien el ideal de los medios de comunicación en el marco de una democracia. La libertad implica la seguridad para realizar su labor, seguridad que debe ser garantizada por el Estado. La responsabilidad, por su parte, se refiere a su papel central para garantizar el derecho de la ciudadanía a estar informada y nutrir el debate público (PNUD Paraguay 2009, 18; Scherman y Etchegaray 2012, 573). En efecto, la información es un derecho ciudadano, y la buena información es un requisito para tomar buenas decisiones públicas.

La libertad periodística implica que las personas que laboran en los medios no sean coartadas por el uso de violencia o amenazas, ni sujetos a censura por parte de actores criminales o del Estado. En el contexto actual de aumento de la violencia en diversos países, ciudades y subregiones de América Latina, los ataques y la censura contra los periodistas han adquirido niveles alarmantes, por lo que el derecho a la libre expresión se ve fuertemente limitado, y diversos medios de comunicación han optado incluso por la autocensura. Este grave hecho limita la labor de los organismos que tienen la misión de informar de manera clara y objetiva.

En este apartado, nos centraremos en las respuestas que han tenido los medios de comunicación respecto de su cobertura de la inseguridad y analizaremos cuál ha sido su impacto en las respuestas de otros ANE.

Los retos para la construcción de seguridad desde los medios

El ejercer un periodismo funcional para la seguridad ciudadana, requiere del profesionalismo mediático, que ejerza la libertad de expresión de forma responsable, en aras de garantizar tanto el derecho a la información como a la seguridad. Sin embargo, en la actualidad, los medios enfrentan diversos retos para lograr este tipo de cobertura informativa.

En primer lugar, destaca el problema de otorgarle prioridad a la rapidez de la información en lugar de la calidad y fiabilidad. Esto se vincula con la descontextualización de los hechos delictivos: en busca de llamar la atención del espectador para poder venderse (PNUD 2009), los medios se centran en hechos concretos y olvidan el contexto.

En segundo lugar, algunos medios, deseosos de audiencia, tienden a incurrir en el sensacionalismo y, como señala Vargas Llosa, “la frontera que tradicionalmente separaba al periodismo serio del escandaloso y amarillo ha ido perdiendo nitidez” (Vargas Llosa 2009). La lucha competitiva por la audiencia tiende a sustituir las prioridades: lo nuevo pasa por encima de lo importante, lo que divierte por encima de lo pedagógico o lo que genera recursos sobre las informaciones que no reportan tantos ingresos (Giró 2006).

El sensacionalismo, aplicado a las informaciones sobre la inseguridad, conlleva el aumento de la percepción del temor, la distorsión o magnificación de la realidad al agrandarse la brecha entre percepción de inseguridad y hechos que ocurren, así como el deterioro en la confianza en las instituciones o la estigmatización de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, como los jóvenes, a quienes se criminaliza y se les atribuyen comportamientos criminales (PNUD 2009, 313). Esta estigmatización corresponde a una violencia simbólica que puede influir en la normalización de respuestas disfuncionales —como la “limpieza social”— en contra de estos grupos.

Algunas investigaciones recientes revelan que existe una asociación importante entre la preocupación expresada acerca de los niveles de crimen en el propio vecindario y los niveles de consumo de medios (Maldonado 2012, 1). Esto es particularmente preocupante cuando algunos medios de comunicación señalan como presuntos culpables a individuos a los que no se les ha seguido juicio, lo cual viola el principio de presunción de inocencia. O por otra parte, muestran imágenes, audios o videos de víctimas de la violencia, a pesar del riesgo que puede representar para ellos¹⁴¹.

En tercer lugar, la elección editorial de cubrir ciertos hechos delictivos y no otros suele destacar los sucesos violentos más visibles, como los homicidios. Esto puede contribuir a que permanezcan invisibles otro tipo de amenazas a la seguridad como, por ejemplo, la violencia contra la mujer. Como destaca este informe, la violencia sexual y de género es un fenómeno bastante extendido en la región. Sin embargo, los medios de comunicación no suelen otorgarle a este delito igual importancia que a otros. En general, este tipo de violencia —silenciada cotidianamente— sólo aparece para engrosar las estadísticas criminales.

Hacia una cobertura libre y responsable del delito y la violencia

Sin duda, se han dado avances para superar el sensacionalismo y cubrir las noticias con mayor profesionalismo, tanto en su forma como en sus contenidos.

En relación con los contenidos mediáticos sobre el delito y la violencia, el periodismo de investigación y otros medios digitales operan como plataformas de gestión de conocimiento y monitoreo más cercanas a la ciudadanía. En los últimos años, han despuntado en la región —al amparo de las nuevas tecnologías— una serie de medios de comunicación que basan sus informaciones en la investigación profunda y el tratamiento de temáticas y enfoques poco habituales en la prensa tradicional. Aprovechando el bajo costo que supone Internet y apoyados, en algunos casos, por instituciones —como Open Society o el Centro Knight para el Periodismo en las Américas de la Universidad de Texas—, estos medios y sus periodistas parecen más proclives a denunciar la corrupción o la inseguridad. Este tipo de cobertura de la inseguridad por parte de los medios impulsa contundentemente las estrategias funcionales de contraloría ciudadana y el fortalecimiento de la democracia en la región.

Medios digitales, como el Faro de El Salvador, cuentan con jóvenes profesionales dispuestos a indagar sobre temas como la corrupción o la inseguridad. Desde su sección Sala Negra,¹⁴² este medio digital con 15 años de experiencia realiza reportajes y crónicas con los que han obtenido, entre otros galardones, el premio Ortega y Gasset de periodismo en 2011, por “la defensa de las libertades, la independencia, el rigor y la honestidad como virtudes esenciales del periodismo”¹⁴³. Algunos de estos medios de comunicación digitales comparten, además, contenidos y establecen alianzas (Quesada 2013). Coordinados por Insight Crime, institución de investigación estadounidense dedicada a analizar la delincuencia organizada en las Américas, algunas publicaciones digitales —como Animal Político de México o El Faro, Plaza Pública y Verdad Abierta de Colombia— han hecho valiosas investigaciones sobre temas relacionados con el narcotráfico. Además de ser espacios donde se promueve y se gestiona el conocimiento sobre este tema y se facilitan herramientas teórico-prácticas que contribuyen a profesionalizar a los periodistas, las plataformas virtuales ejercen un trabajo importante de veeduría y seguimiento desde la sociedad civil.

También ha habido avances notables con respecto a la visibilización de violencias frecuentemente normalizadas, como la violencia de género, lo que resulta fundamental para su prevención. La evidencia muestra que, al menos en algunos países de la región, la violencia contra la mujer comienza a tener una mayor cobertura de prensa. Un estudio reciente realizado entre

enero y junio de 2012 en cinco países sudamericanos (Argentina, Chile, Bolivia, Colombia y Ecuador) muestra que en la región se publicaron, en promedio, 456 piezas periodísticas con sucesos relacionados con violencia contra las mujeres.

Sin duda, la forma es el fondo. Por lo tanto, el avance en los contenidos que presentan los medios de comunicación debe ir de la mano con una profesionalización de la forma como se expone esta información. Al analizar la creciente cobertura en los medios en relación con la violencia de género, se confirma que los hechos de violencia sexual u homicidios contra mujeres se presentan como hechos aislados, en lugar de visibilizar el problema como una violación a los derechos humanos que requiere políticas públicas para garantizar la seguridad de las mujeres y la equidad de género (Observatorio Regional Las Mujeres en los Medios).

En diversos países, se han desarrollado mecanismos de autorregulación sobre la forma como se presenta la información. En el caso de México y Colombia, el Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia y el Código de Ética del Círculo de Periodistas de Bogotá han establecido una serie de criterios para informar responsablemente sobre la violencia en el país. Algunos de estos compromisos consisten, por ejemplo, en contar con criterios editoriales comunes para la cobertura informativa de la violencia en el caso México. En el caso colombiano, destaca el rechazo del sensacionalismo y el compromiso con la investigación periodística: “el periodista debe contextualizar la información y evitar que las citas alteren el sentido de lo que transcribe” (art. 4 y 7)¹⁴⁴. El Código de Ética Periodística de la Asociación de la Prensa Uruguaya, aprobado en 2013, establece una serie de recomendaciones generales para promover un periodismo de calidad. El código toma en cuenta aspectos como el rigor informativo, el uso correcto e inclusivo del lenguaje, el equilibrio periodístico y el respeto irrestricto hacia las comunidades y las personas con independencia de su género, su pertenencia étnica, sus creencias religiosas, sus preferencias sexuales o su aspecto físico. Una de las recomendaciones de este código apunta a un aspecto clave en la cobertura periodística de los hechos noticiosos sobre la inseguridad: la presunción de inocencia (APU 2013, 5)¹⁴⁵.

Si bien no dejan de ser herramientas que marcan un posible camino a seguir para mejorar la cobertura informativa y, especialmente, velar por la calidad y la veracidad de las informaciones que se publican en los medios, estas prácticas autorregulatorias, en muchos casos, han terminado por convertirse en cartas de buenas intenciones. Para garantizar su cumplimiento, es preciso establecer marcos normativos legales externos que regulen la actividad periodística, siempre basados en el respeto de la libre expresión de los medios y el derecho a la información de la ciudadanía.

Finalmente, los medios tienen un papel central para el impulso de las respuestas funcionales de los ANE y, en consecuencia, para la construcción de la seguridad ciudadana. Por ejemplo, en materia de las respuestas de contrapeso frente al Estado, como el monitoreo y la contraloría ciudadana, algunos medios han presentado avances a partir de plataformas de gestión de conocimiento y monitoreo. Cabe destacar el Proyecto Presunción de Inocencia en México, creado en 2004¹⁴⁶. Este proyecto busca promover la presunción de inocencia por medio del uso racional de las medidas cautelares en el nuevo sistema de justicia penal y, en particular, de la prisión preventiva, de acuerdo con los estándares internacionales del debido proceso y el Estado de Derecho. El programa surgió a raíz del nuevo proceso de instauración del modelo acusatorio en México y en el entendido de que “los periodistas son actores determinantes para el éxito o fracaso de su implementación, y deben por eso desempeñar una función fiscalizadora, convirtiéndose en agentes de cambio social por una sociedad justa”¹⁴⁷.

El PNUD ha trabajado para facilitar la construcción de seguridad ciudadana desde los medios de comunicación. Se han realizado diversos foros y encuentros con periodistas latinoamericanos (PNUD 2009) y la conformación de una red de comunicadores en colaboración con la Fundación Nuevo Periodismo. Particularmente importante ha sido el esfuerzo realizado en Centroamérica, tanto en el marco de la Feria de Conocimiento Compromiso Centroamérica, como en colaboración con medios de la región, como El Faro, y el desarrollo de programas académicos concretos. Junto con la Universidad de Panamá y el Consejo Nacional de Periodismo, se llevó a cabo en 2012 el primer Diplomado de Periodismo y Seguridad Ciudadana con el objetivo de incrementar los conocimientos y las herramientas de análisis que permitan a los profesionales de la comunicación mejorar su desempeño en el ejercicio de su labor.

Recomendaciones

1. Asegurar una adecuada coordinación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

El éxito de las estrategias de seguridad ciudadana del Estado requiere la coordinación de sus instituciones con los ANE. Para garantizar de forma legítima la seguridad, el Estado debe contribuir al fortalecimiento de la democracia, abriendo espacios que garanticen el derecho a la libertad de expresión de la ciudadanía. Para ello, es importante generar y difundir información clara y accesible sobre la situación de la violencia y el delito, de las instituciones de seguridad y justicia, y de las políticas públicas que llevan a cabo, con el fin de incentivar un debate informado y una participación más efectiva y funcional de los diferentes actores para la seguridad ciudadana.

Resultan relevantes los procesos de diálogo que generen acuerdos entre actores de diferentes sectores, visiones e intereses, y que impliquen avances en la seguridad, la gobernabilidad y el desarrollo humano. Asimismo, es necesario construir sólidos puentes mediante el diálogo entre el gobierno, el sector privado, la sociedad civil y la academia, para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de seguridad, así como para la planeación e implementación de las reformas a instituciones del Estado y su auditoría continua.

2. Profesionalizar a las organizaciones de sociedad civil para ampliar su incidencia en la prevención de la violencia y en la contraloría ciudadana de los gobiernos.

El éxito de los programas de prevención está íntimamente relacionado con el fortalecimiento de las capacidades técnicas de estas organizaciones civiles y su institucionalización. En materia de generación de información y análisis, el valor de los estudios realizados por los ANE depende fundamentalmente de su metodología y de su carácter periódico, para poder considerar en el tiempo los cambios en los indicadores. Esta continuidad requiere la profesionalización de las entidades encuestadoras y contar con altos estándares de calidad.

Por otra parte, es preciso que los integrantes de las organizaciones sociales cuenten con capacitación para desarrollar metodologías claras, procesos sistematizados y resultados evaluados. Esto es fundamental para conocer los efectos de estas iniciativas y para la transferencia de buenas prácticas a otras organizaciones, e incluso a los gobiernos. La replicabilidad de las experiencias permitiría darles mayor continuidad e impacto a las iniciativas de prevención de la violencia y contraloría ciudadana.

La auditoría ciudadana a las autoridades resulta indispensable para prevenir y solucionar los problemas de corrupción e impunidad que erosionan la legitimidad de las instituciones democráticas. Por tanto, es un deber estratégico fortalecer e impulsar el desarrollo de iniciativas de auditoría ciudadana a las instituciones del Estado, en particular en materia de seguridad y justicia. El Estado requiere impulsar los observatorios ciudadanos sobre temas de inseguridad a nivel local, nacional y regional, para complementar la información generada por las autoridades y permitir un análisis más objetivo que oriente y evalúe las políticas de seguridad.

Además, la transparencia y la rendición de cuentas de los propios ANE es imprescindible para garantizar su legitimidad. Por ejemplo, en las transmisiones de recursos de los ANE hacia la autoridad, los mecanismos de transparencia son centrales para que estos apoyos se traduzcan en un verdadero fortalecimiento institucional y no se diluyan en las redes de corrupción dentro de las burocracias.

3. Impulsar el fortalecimiento de las comunidades y la cultura de paz.

En el proceso de construcción de comunidades más seguras y pacíficas, la relación de inclusión con las comunidades es esencial para lograr la continuidad y ampliar el espectro de impacto de estas iniciativas. En consecuencia, la incorporación de las comunidades en el diseño, seguimiento y evaluación de los programas de seguridad, sobre todo en materia de prevención, es central para su apropiación, efectividad y seguimiento.

La construcción de comunidades con una cultura de paz es un elemento necesario para mantener la estabilidad de la seguridad en la región. Más que evitar los delitos y la violencia a partir del temor al castigo, la cultura de paz busca que la resolución de conflictos se dé por medios no violentos. Esto es posible a través del reconocimiento del conflicto y de su transformación mediante el diálogo y la negociación. Este enfoque, presente en las iniciativas de mediación comunitaria y en otros medios de transformación pacífica del conflicto, se centra en la reparación del daño y en el fortalecimiento del tejido social, y dado que el delito quiebra las relaciones interpersonales, es necesario que este tejido sea también “reparado”.

Finalmente, en el mediano y largo plazo, las políticas de desarrollo social equitativo, de inclusión social y convivencia ciudadana (por ejemplo, la recuperación de espacios públicos, las actividades culturales) son de gran relevancia para fomentar relaciones de confianza, reciprocidad, normas y valores compartidos entre la ciudadanía. Esto permite fortalecer los lazos dentro de las comunidades y prevenir el crecimiento de la violencia al interior de ellas.

4. Regular el porte de armas por parte de los actores no estatales.

Los mecanismos de seguridad privada y el porte de armas por particulares debe cumplir con una regulación estricta para evitar que este tipo de protección reproduzca la violencia.

Las licencias, los requisitos de capacitación y las condiciones para el manejo del arsenal deben ser exigentes, igual que las regulaciones sobre la propiedad por parte de funcionarios públicos o sobre la contratación de policías activos.

Se requiere un control estricto del porte de armas, en particular dentro de las empresas de seguridad privada autorizadas para usar armas de fuego, así como exigir evaluaciones psicológicas, de antecedentes y pruebas de tiro para sus funcionarios, y establecer mecanismos de reporte para el caso de pérdida o robo de las armas en su poder.

5. Garantizar la seguridad de los periodistas y coadyuvar a la construcción de seguridad desde los medios de comunicación.

La garantía de seguridad por parte del Estado hacia los medios de comunicación resulta de fundamental importancia para asegurar la libertad de expresión, así como el derecho a la información por parte de la ciudadanía. A su vez, los medios requieren fortalecer sus capacidades para contribuir, desde su labor, a la construcción de un debate informado sobre seguridad ciudadana.

Los medios necesitan seguir elevando el nivel profesional de sus periodistas: deben aclarar y explicar a su audiencia los criterios editoriales para el tratamiento del tema de la inseguridad, trabajar en la visibilización de violencias contra grupos en situación de vulnerabilidad, poner la noticia en un contexto que le dé su justa dimensión y sentido, así como divulgar más y mejores estadísticas, análisis criminológicos y evaluación de políticas.

En cuanto a la forma, los medios deberían abstenerse de manejar sin responsabilidad las imágenes, los adjetivos, los detalles y las generalizaciones propias del “periodismo amarillo”. El aspecto medular que debe regularse en la región es el respeto de la presunción de inocencia por parte de los medios de comunicación.

Finalmente, habrá que realizar esfuerzos deliberados y sistemáticos destinados a desestigmatizar a los grupos que se encuentran en situación de marginación o estigmatización, como los jóvenes o las personas LGBT, para lo cual se tendrá que contar con el apoyo de los principales medios de comunicación y de un conjunto amplio y calificado de “referentes”, que transmitan mensajes positivos y desarticulen los mensajes que estigmatizan a estos grupos. Frente a los estereotipos carentes de fundamento y contruidos arbitrariamente, se requiere construir mensajes que muestren cómo estos grupos en situación de vulnerabilidad pueden y están contribuyendo al desarrollo humano de la región.

Finalmente, cabe destacar que los medios de comunicación tienen un importante efecto e impacto en el discurso público sobre la inseguridad y ofrecen elementos para el debate, pero también respuestas posibles y deseables para este reto regional. En este contexto, los medios tienen un papel central para sensibilizar a la opinión pública de que la mano dura no es la solución para superar el desafío regional de la inseguridad y para transmitir propuestas y mensajes centrados en la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.



8

CAPÍTULO

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En los últimos años, se han multiplicado los esfuerzos para impulsar la cooperación internacional en materia de seguridad en América Latina: han proliferado los programas de prevención, así como una voluntad sin precedentes para impulsar agendas comunes entre cooperantes y receptores, y para fortalecer los mecanismos de cooperación existentes. A pesar de los avances, el escenario de la cooperación internacional en materia de seguridad en la región aún no está a la altura de los desafíos existentes.

La inseguridad real y percibida a la que se enfrenta América Latina demanda una cooperación internacional eficiente y comprometida con la construcción conjunta de la seguridad ciudadana para mitigar los impactos negativos en el desarrollo humano, así como en el entorno social e institucional. Este informe destaca cuatro mensajes en torno a la cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana latinoamericana:

- Se requiere intensificar los esfuerzos por alinear los objetivos de los donantes y de los receptores en las distintas iniciativas de cooperación.
- Es preciso consolidar esquemas innovadores de cooperación bilateral y multilateral que fortalezcan las capacidades locales, no sólo en el ámbito gubernamental, sino también con actores no estatales.
- Urge redoblar esfuerzos para mejorar los mecanismos de evaluación, pues esto redundará en una mayor confianza para los donantes y mejorará la eficacia en los proyectos en el nivel local.
- Se debe apuntalar el nuevo papel de América Latina como protagonista de la cooperación en seguridad, a través de una agenda común de seguridad basada en una arquitectura regional fortalecida.

Este capítulo se desarrolla en tres apartados. Primero, se expone el concepto de “constelación entrecruzada”, como la expresión de las distintas modalidades de cooperación en seguridad que coexisten en la región. Segundo, se analizan tres áreas de cooperación específicas y relevantes: la cooperación subregional, la cooperación de América Latina con Estados Unidos, y la coope-

ración entre América Latina y los organismos internacionales. Finalmente, se presenta una serie de recomendaciones en este ámbito.

Cooperación internacional: una constelación entrecruzada

La práctica actual de la cooperación internacional puede concebirse como una “constelación entrecruzada” de diferentes modalidades de cooperación, con actores, objetivos e instrumentos diferenciados. Las modalidades de la cooperación en seguridad hacen referencia a los actores que las llevan a cabo (entre Estados, multilateral o descentralizada¹⁴⁸), los niveles de desarrollo de los cooperantes (Norte-Sur o Sur-Sur)¹⁴⁹ y los mecanismos que utilizan para su interacción (bilateral¹⁵⁰ o triangular¹⁵¹).

La constelación de estrategias favorece la confluencia y la complementación para la cooperación internacional en materia de seguridad, pero también tiene un enorme potencial de duplicación, de tensión e incluso de contradicción. El cuadro 8.1 ilustra la complejidad de las respuestas de la cooperación tradicional y no tradicional, y, sin ser exhaustivo, expone las diferentes modalidades de cooperación, sus enfoques y sus mecanismos prioritarios de ejecución (asesorías, intercambios de información, transferencia de recursos, entre otros).

El análisis de la cooperación en la región como una “constelación entrecruzada” permite hacer tres señalamientos:

1. Entre los actores que participan en la cooperación internacional en la región, no existe una definición única ni una aproximación común hacia la seguridad. Sin embargo, es posible afirmar que la cooperación en seguridad ha comenzado a distanciarse —aunque sin abandonarlas del todo— de las visiones tradicionales de seguridad nacional, que se orientaban de forma casi exclusiva al combate de amenazas transnacionales. Esta nueva perspectiva incorpora cada vez con mayor frecuencia aspectos relacionados con el desarrollo humano y con el fortalecimiento institucional.

Cuadro 8.1

Actores y modalidades de la cooperación en seguridad^a

Modalidad ^b	Ejemplos de actores	Cooperación en seguridad tradicional	Cooperación en seguridad no tradicional	Mecanismos de cooperación prioritarios
Bilateral (Norte-Sur)	Estados Unidos España Canadá Rusia	- Delincuencia organizada - Narcotráfico - Lavado de activos - Terrorismo - Insurgencia	- Prevención - Inteligencia - Fortalecimiento institucional - Derechos humanos	- Asesoría, entrenamiento y capacitación - Transferencia de recursos - Intercambio de información - Coordinación de estrategias
Bilateral (Sur-Sur)	Brasil Colombia ^c Chile México Nicaragua Panamá Venezuela	- Tráfico de drogas - Contrabando - Delincuencia organizada - Control de armas y municiones	- Prevención - Fortalecimiento institucional - Derechos humanos - Anticorrupción	- Asesoría, entrenamiento y capacitación - Intercambio de información - Transmisión de buenas prácticas - Operativos tácticos
Multilateral (subregional en América Latina)	CAN Mercosur SICA UNASUR	- Delincuencia organizada - Narcotráfico - Lavado de activos - Tráfico ilícito de armas - Robo de vehículos - Delitos cibernéticos	- Prevención (desarrollo humano) - Fortalecimiento institucional - Derechos humanos - Anticorrupción	- Coordinación e integración regional - Estrategias y planes de acción comunes - Intercambio de información - Transmisión de buenas prácticas - Asistencia recíproca
Multilateral (organismos hemisféricos)	Comunidad de Policías de Américas (Ameripol) OEA	- Delincuencia organizada - Tráficos ilícitos - Lavado de activos - Terrorismo - Trata de personas - Delitos cibernéticos	- Prevención (consumo de drogas, violencia juvenil y de género) - Fortalecimiento institucional - Transparencia - Normas	- Asesoría, entrenamiento y capacitación - Estrategias y planes de acción comunes - Intercambio de información - Mecanismos de evaluación, promoción y gestión de la seguridad regional - Proyectos de investigación
Multilateral (organismos extrarregionales)	Unión Europea	- Terrorismo - Drogas - Delincuencia transnacional	- Prevención (violencia juvenil y de género) - Fortalecimiento institucional - Derechos humanos - Reforma a los sistemas judiciales - Cohesión social - Desarrollo alternativo	- Mecanismo de coordinación - Consolidación de observatorios nacionales - Desarrollo de capacidades locales y sistemas de información - Asesoría y asistencia técnica - Investigación - Intercambio de información
Multilateral (organismos financieros, de desarrollo y especializados)	Banco Mundial BID CEPAL Interpol OACNUDH ONU-Habitat ONU Mujeres PNUD UNICEF UNODC	- Robo de vehículos - lavado de dinero - Violencia de género - corrupción - Trata de personas - Delincuencia organizada	- Fortalecimiento institucional - Prevención (social y situacional, consumo de drogas) - Desarrollo humano - Políticas de rehabilitación - Apoyo a sectores vulnerables	- Trabajo analítico, monitoreo y evaluación de proyectos - Investigación - Asesorías y asistencia técnica - Préstamos - Espacios de diálogo - Intercambio de información - Cooperación técnica - Operaciones conjuntas

a. La información no es exhaustiva y sólo pretende ejemplificar las dinámicas de la cooperación en seguridad en América Latina.

b. Todas las modalidades pueden llevarse a cabo con/entre Estados o de forma descentralizada (actores subnacionales).

c. Este país también realiza iniciativas de cooperación triangular con Estados Unidos.

Recuadro 8.1. Cooperación en materia de lavado de activos

Las condenas judiciales por el delito de lavado de activos son notoriamente bajas en América Latina (Evaluaciones Mutuas de Gafisud y Gafic, informes MEM-OEA e Informes de INL-EE.UU.). Las dinámicas de las condenas de lavado de activos muestran una debilidad central en las políticas antidrogas en la región: el énfasis de las investigaciones criminales está en otros eslabones de la cadena —la producción, el tráfico y la venta—. Las acciones judiciales frente a los circuitos económicos del tráfico son mínimas y en proporción muy menor.

Comparativo de capturas tráfico de drogas y condenas por lavado de activos

	Arrestos por tráfico de drogas ^a	Condenas por lavado de activos ^b
Argentina	6.962	1
Chile	14.717	3
Ecuador	902	2
El Salvador	1.036	8
Perú	4.529	4
Uruguay	1.024	1

Fuente:

a. UNODC, promedios anuales 2006 al 2011.

b. Gafic y Gafisud, promedios anuales últimos años disponibles. Para El Salvador, se utilizó Corte Suprema de Justicia dirección de planificación institucional unidad de información y estadística (2013).

Pese a la evolución y al perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación, cooperación y regulación para el lavado de activos, su contribución en la reducción del crimen y la violencia no es clara. Desde la teoría criminológica y desde las políticas públicas, hay intentos incipientes por analizar la relación entre el control del lavado de activos y las variaciones en la criminalidad (Walker y Ungar 2009; Harvey 2005; Levi y Gilmore 2003; Morgan 2003; Johnson y Lim 2002).

Se pueden inferir tres conclusiones sobre la cooperación contra el lavado de activos en la región :

- Las mediciones del impacto de las políticas antilavado de activos están en una etapa inicial y aún no logran dimensionar el problema (Walker y Unger 2009).
- La insistencia en establecer objetivos políticos difusos —como “acabar con el lavado de activos” o “adoptar medidas de control”— dificulta la evaluación sistemática y objetiva basada en evidencias (Walker y Unger 2009).
- A pesar de los avances en materia de normatividad, las capacidades de los gobiernos nacionales y locales son limitadas para el combate efectivo del lavado de activos, lo cual no permite un efecto de disuasión frente a las finanzas de la delincuencia organizada. Como señala Morgan (2003), los países de la región no han logrado apropiarse del modelo “estándar” internacional, pues se trata de procesos exógenos que no desarrollan una institucionalidad local suficiente para ser efectivos.

2. Las transformaciones en la aproximación a la seguridad están teniendo impacto tanto en las estrategias como en los mecanismos de la cooperación. Por ejemplo, los mecanismos convencionales, basados en la necesidad de controlar el delito, han dado lugar a estrategias integrales que consideran los problemas de inseguridad como fenómenos complejos y multidimensionales (Arriagada y Godoy 2000). Esto ha permitido el avance de las políticas preventivas que complementan las medidas de control, y ha favorecido el fortalecimiento de los gobiernos locales.

3. A pesar de que la cooperación bilateral para combatir el narcotráfico sigue siendo la modalidad que recibe los mayores fondos, la cooperación descentralizada y la cooperación triangular han abierto nuevas vías de colaboración. Estos novedosos esquemas permiten abordar la diversidad de las expresiones locales de la inseguridad y aprovechar las ventajas de la cooperación entre países latinoamericanos, con lo que se abren mejores oportunidades para que las partes asuman visiones compartidas. Sin

embargo, estas formas innovadoras de cooperación deberán mejorar su efectividad para lograr un impacto sostenible en la seguridad regional.

Cooperación subregional: el ascenso de América Latina

La cooperación Sur-Sur está adquiriendo un papel creciente en el concierto latinoamericano. Esta interacción horizontal en la que participan activamente las contrapartes ofrece ventajas sobre la cooperación bilateral y multilateral de tipo tradicional. Por ejemplo, permite aprovechar el intercambio de experiencias para la construcción conjunta de capacidades, por tratarse de una relación entre países con vivencias y problemas similares. Por ello, se propicia la empatía, la confianza y la solidaridad entre las partes, lo que puede impulsar la cooperación en seguridad.

Cooperación bilateral y triangular entre países latinoamericanos

La mayor parte de los países de la región han sido receptores o emisores de cooperación en temas relacionados con seguridad ciudadana. Por ejemplo, Panamá y El Salvador han desarrollado e intercambiado experiencias para el fortalecimiento institucional, en particular en materia de gestión de información y de sistema de justicia.

Los carabineros chilenos son una institución con una experiencia consolidada de cooperación a través sus planteles educativos y de divulgación de sus experiencias y buenas prácticas. En el marco de la política de cooperación internacional, Chile cuenta con un Programa de Cooperación Internacional de Policías Uniformadas (CECIPU) que ofrece capacitación a policías en 25 países. Asimismo, los carabineros han asesorado a Guatemala y Honduras en la elaboración de estrategias basadas en el enfoque de planes cuadrantes (Emol 2007; Vásquez 2012).

Desde 2001, Brasil ha desarrollado una iniciativa de defensa y seguridad fronteriza conocida como Plan Agatha. El objetivo de este programa de cooperación es combatir la delincuencia, el tráfico de drogas, la minería ilegal y el contrabando en las zonas de frontera (Kane 2012; Infodefensa 2011). En 2003, Brasil lanzó la Estrategia Nacional de Combate al Lavado de Dinero (ENCCLA) con el objetivo de mejorar la coordinación de los actores gubernamentales que participan en las diferentes fases de prevención y control de los crímenes de lavado de dinero¹⁵². Esta área de cooperación resulta novedosa y relevante, dadas las dificultades a las que se enfrenta la región para consolidar una institucionalidad en el combate del lavado de activos (véase recuadro 8.1).

Algunos de los éxitos de la Estrategia inspiraron esfuerzos de cooperación técnica con otros países de América Latina. Por ejemplo, el fortalecimiento de las capacidades institucionales a través del Programa Nacional de Capacitación y Entrenamiento para el Combate a la Corrupción y el Lavado de Dinero ha capacitado, desde 2004, a funcionarios de Perú, Paraguay, Bolivia y Colombia. Igualmente, se impulsó la transferencia del modelo brasileño de los Laboratorios de Tecnología contra el Lavado de Dinero (LAB-LD) a Bolivia¹⁵³.

Otras acciones puntuales surgidas a la luz de la ENCCLA favorecieron el desarrollo de instrumentos internacionales de cooperación judicial y policial para combatir crímenes transnacionales en la región. Por ejemplo, los Acuerdos de Cooperación Jurídica Internacional en Materia Penal se utilizan para recuperar los recursos públicos enviados ilegalmente al extranjero; en este

sentido, Brasil ha logrado asociaciones relevantes con Uruguay, Paraguay, Argentina, Bolivia y Perú¹⁵⁴.

La Policía Nacional de Nicaragua (PNN) es una institución líder reconocida en la región y en otros lugares del mundo por ser un modelo policiaco con un enfoque “preventivo, proactivo y comunitario”¹⁵⁵. Esto ha permitido abrir nuevas oportunidades para compartir experiencias y fortalecer la cooperación técnico-profesional con instituciones afines. En 2011, la PNN, con el apoyo del PNUD, diseñó su Estrategia de Cooperación Sur-Sur (ECSS).

Participaron funcionarios de la Jefatura y de distintas especialidades, y se reunieron insumos del Grupo de Sistematización del Modelo Policía Comunitaria Proactiva.

El caso de Colombia, aunque más reciente,¹⁵⁶ ha tenido una proyección ascendente como resultado de su éxito en el combate a la delincuencia organizada y en la disminución de ciertos indicadores de violencia. La cooperación colombiana vincula, de forma original, cuatro elementos: cooperación tradicional, nuevos esquemas de fortalecimiento institucional y consolidación estatal, utilización de cooperación Sur-Sur y esfuerzos triangulares con Estados Unidos. Este novedoso enfoque ha permitido la “exportación” del modelo colombiano.

Según cifras del Ministerio de Defensa, entre 2009 y 2012, la Policía Nacional de Colombia (PNC) impartió cursos a 14,427 funcionarios de 40 nacionalidades distintas, dentro y fuera del país. La mayor parte del entrenamiento (cerca del 50%) se desarrolló en México, en el marco de un acuerdo bilateral vigente entre 2009 y 2010. La tendencia actual es a afianzar el programa de cooperación en Centroamérica,¹⁵⁷ donde la PNC participa crecientemente en capacitaciones, asesoría y asistencia a las fuerzas policiales de la subregión. En general, su labor ha girado en torno a la profesionalización de la policía y al fortalecimiento de la justicia.

La relativa juventud de los programas de cooperación Sur-Sur en América Latina —y aún más, de los programas de cooperación triangular con Estados Unidos—, así como la falta de evaluaciones sistemáticas, no permiten emitir juicios definitivos acerca de su efectividad. A pesar de ello, un número creciente de países ve en la cooperación subregional una ventana de oportunidad para atender sus problemas internos de seguridad ciudadana.

Integración subregional y alineación de esfuerzos

Con el fin de la Guerra Fría y el proceso de democratización de América del Sur, la creación y el fortalecimiento de mecanismos

regionales para favorecer la transparencia y la confianza mutua han cobrado creciente importancia. La cooperación en seguridad en Sudamérica ha experimentado un proceso importante de maduración. La subregión cuenta con mecanismos importantes de construcción de confianza y ha transitado hacia la consolidación de una zona sin guerra (Mares 2001). No obstante, aún no se avanza hacia la consolidación en Sudamérica de una comunidad de seguridad basada en identidades, valores y objetivos compartidos.

A pesar de ser el Mercosur uno de los esquemas de integración con mayor grado de institucionalización en la región, la cooperación en seguridad es menos dinámica que en áreas como el comercio. Por su parte, Unasur considera a la seguridad como un elemento transversal¹⁵⁸. Si bien se ha logrado una metodología común para la información que se comparte en la región, no todos los países presentan la misma transparencia en sus gastos. A pesar de ello, existen mecanismos, como el Registro Sudamericano de Gastos en Defensa, que favorecen el surgimiento de un nuevo sentido de comunidad¹⁵⁹. Respecto a eso último, la creación del Consejo de Seguridad Suramericana en diciembre del 2008, instancia de consulta y coordinación en materia de defensa, es un avance positivo.

Un esfuerzo que muestra importantes lecciones aprendidas es el caso del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). En 2007, ante el agravamiento de la situación de inseguridad en la subregión, los Jefes de Estado realizaron un primer esfuerzo por construir una política de seguridad centroamericana, como un reconocimiento de la necesidad de compartir una visión para hacerle frente a la creciente violencia, a la delincuencia organizada y al narcotráfico. Así surgió la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, un instrumento para armonizar los diversos esfuerzos nacionales en materia de seguridad, facilitar la coordinación y el intercambio de información y experiencias, e identificar y gestionar los recursos necesarios para su instrumentación¹⁶⁰.

Los gobiernos centroamericanos decidieron revisar la estrategia. Se inició así un proceso que contó con el apoyo técnico de organismos multilaterales, tanto regionales como globales. Con los principios de responsabilidad compartida, complementariedad y aprovechamiento de sinergias, se reforzó el interés y el compromiso de la comunidad donante de mejorar la coordinación y acordar una política común para hacer frente a la inseguridad y a la violencia.

El proceso de formulación de la estrategia significó un paso positivo no sólo en los esfuerzos por construir una agenda común de seguridad ciudadana, emanada y avalada por los gobiernos centroamericanos, sino también por alcanzar una visión compartida sobre la magnitud del problema, la transnacionalización

del crimen, la alineación de múltiples actores y la necesidad de integrar esfuerzos subregionales¹⁶¹.

Uno de los resultados más positivos de este proceso fue la conformación del Grupo de Amigos de Centroamérica, que reúne a los principales donantes bilaterales y multilaterales en la región. El Grupo está integrado por 16 países del hemisferio occidental, Europa y Asia —Estados Unidos, Canadá, Chile, México, Colombia, España, Alemania, Italia, Finlandia, Reino Unido, Georgia, Israel, Corea, Japón, Australia y Noruega—, la Unión Europea y varias instituciones multilaterales —BID, el Banco Mundial, el PNUD, la UNODC, la OIM, la OEA, el Banco Centroamericano de Integración Económica y la Secretaría General Iberoamericana—.

La conformación del Grupo de Amigos representa un esfuerzo por vigorizar la coordinación de la cooperación a nivel subregional en torno a un tema de preocupación mutua. Este mecanismo brinda una oportunidad para establecer una colaboración y una alineación estratégica de la ayuda externa y de las iniciativas locales, nacionales y subregionales. La variedad de actores que participan en el campo de la seguridad ciudadana en Centroamérica hace necesario un esfuerzo a nivel nacional, regional y global para coordinar acciones y evitar duplicidades innecesarias sobre el financiamiento de proyectos (e incluso posibles contradicciones entre las intervenciones)¹⁶².

El PNUD ha acompañado a la Secretaría General del SICA desde 2009 a través del Proyecto de Seguridad en Centroamérica SICA–PNUD–Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y se ha centrado en el fortalecimiento institucional de la Secretaría General de SICA (SG-SICA) y de la institucionalidad regional para atender asuntos de prevención de la violencia. Un momento decisivo de esta cooperación tuvo lugar durante la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), realizada en Guatemala en 2011, y en la organización de la Feria del Conocimiento: Compromiso Centroamérica, realizada en Panamá, también en 2010. Ambas iniciativas han permitido la incorporación de un enfoque transversal de género como prioridad de la nueva estrategia. Asimismo, el PNUD ha elaborado, en colaboración con la SG-SICA, la Estrategia de Monitoreo y Evaluación de la ESCA, y ha desarrollado una batería de indicadores de impacto sobre temas de inseguridad ciudadana y violencia.

A pesar de estos avances, aún existen obstáculos que impiden el desarrollo eficaz de la estrategia y, por consiguiente, entorpecen la emergencia de una visión unificada que permita consolidar la cooperación subregional.

Por otra parte, el diseño de acciones nacionales en varios países de la subregión —carentes de coordinación y, por lo tanto, al

margen de las discusiones y los procesos del SICA— limita la posibilidad de mejorar la articulación entre las medidas adoptadas nacionalmente y la estrategia subregional. El alcance de los esfuerzos también se ve afectado por las diferencias de capacidad y recursos entre el andamiaje institucional de los países de Centroamérica. Estas diferencias afectan la ejecución de ciertas acciones conjuntas y el intercambio de información. Un ejemplo es el caso de la estrategia frente a las drogas a nivel regional: a pesar de los acuerdos en SICA, cada país sigue instrumentado sus propias iniciativas de forma independiente, a nivel regional e internacional. La asimetría institucional entre países también pone en riesgo la armonización de las iniciativas colectivas.

Asimismo, los procesos generados por la ESCA han adolecido de mecanismos sistemáticos y accesibles de participación para la sociedad civil. El Comité Consultivo de SICA (CC SICA), brazo de sociedad civil de ese organismo, es una excepción que representa un potencial importante para institucionalizar la participación ciudadana.

Finalmente, al igual que en otros mecanismos subregionales, los instrumentos creados por SICA para coordinar los insumos que aportan los múltiples cooperantes, así como la interlocución entre ellos, no han sido suficientes. La creación del Grupo de Amigos para coordinar la posición y la respuesta de donantes a SICA representa un avance para la alineación de la cooperación, pero aún es necesario generar mecanismos para dotar al grupo de sustentabilidad y, si fuera necesario, incluso para su ampliación.

Cooperación y diálogo subregional: el debate sobre la política de drogas

Hay un debate abierto e intenso sobre la política de drogas en América Latina. Grupos de académicos, organizaciones de la sociedad y exjefes de Estado comenzaron a expresar una postura crítica frente al enfoque predominante en la región: la represión de todos los eslabones de la cadena, incluidos los consumidores, vistos como un problema cuya respuesta debía ser la justicia penal. El número de personas condenadas por posesión o tráfico de drogas en el hemisferio ha ido en aumento en los últimos años,

Recuadro 8.2. Principales conclusiones del informe “El problema de las drogas en las Américas” de la OEA

1. El problema de las drogas es un tema hemisférico. El problema de las drogas se presenta y afecta de manera diferenciada a los distintos países del hemisferio. Pero el problema involucra a todos los países y todos tienen responsabilidades, aunque diferenciadas, en la búsqueda de soluciones que reduzcan sustantivamente la adicción a las drogas, el riesgo para la población —especialmente los jóvenes— y la violencia criminal.

2. El problema de las drogas admite tratamientos distintos en cada una de sus fases y en los países en los cuales ellas tienen lugar. Los diversos componentes del problema de las drogas —producción, distribución (o tránsito), venta y consumo de drogas controladas— deben ser tratados de manera separada para establecer su dimensión e impacto real.

3. No existe una relación indisoluble entre el problema de las drogas y la situación de inseguridad en que viven muchos ciudadanos de las Américas. Aunque el problema de las drogas es motivo de preocupación para todos los países de la región, la principal fuente de temor para los ciudadanos es la violencia que se genera en torno a él, unida a la acción cada vez más extensa del crimen organizado.

4. La inseguridad afecta más a aquellas sociedades en las cuales el Estado no está en condiciones de entregar respuestas eficaces. Es urgente fortalecer a los organismos policiales, judiciales y penitenciarios para hacerle frente de manera efectiva a la violencia y la inseguridad asociada a la actividad de bandas del delito organizado.

5. Es necesario enfrentar el consumo de drogas con un enfoque de salud pública. El cambio fundamental en esta materia reside en considerar al usuario como una víctima, un adicto crónico, y no como un delincuente o un cómplice del narcotráfico.

6. El problema de las drogas debe abordarse de manera diferenciada y flexible entre nuestros países, en función de la forma como éste los afecta en particular. El problema de las drogas tiene manifestaciones e impactos muy diversos en los países y subregiones del hemisferio. Enfrentarlo requiere un enfoque múltiple, una gran flexibilidad, comprensión acerca de las realidades diferentes y el convencimiento de que, para ser exitosos, los países del hemisferio deben mantener la unidad en la diversidad.

Fuente: OEA (2013).

y un estudio realizado por la OEA que se ha convertido en una referencia obligada para el debate sobre drogas (“El problema de las drogas en las Américas”) señala que cerca del 70% de las mujeres en prisión fueron acusadas por microtráfico no violento (OEA 2013, 62). Las encuestas en cárceles en seis países de la región realizadas para este informe también muestran que, especialmente en Argentina, Brasil y Chile, el número de mujeres en prisión por tráfico de drogas es muy alto. El nuevo debate busca atender de mejor manera las espirales de violencia en la región relacionadas con la amenaza de la delincuencia organizada y el narcotráfico, así como los impactos de la política de drogas.

En el marco de la Cumbre de las Américas realizada en Cartagena en 2012, los mandatarios de la región acordaron abrir el debate, algo que no había sucedido desde la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. La OEA recibió el mandato de producir un informe especial que sirviera como marco referencial para el tratamiento de este problema y la definición de futuras políticas. Bajo este mandato, la OEA entregó el informe al Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, sobre el Problema de las Drogas en mayo de 2013. Éste contiene un análisis crítico de la política

de drogas y considera nuevos enfoques: un hito en el debate sobre el enfoque actual (OEA, 2013). El informe no ofrece recomendaciones, sino que propone un conjunto de escenarios para guiar la discusión sobre el rumbo que los países decidirán tomar. El futuro del debate sobre la política de drogas en América Latina depende, en buena medida, del cambio del tono de la discusión sobre la política de drogas en Estados Unidos,¹⁶³ así como de la multiplicación de iniciativas creativas para evaluar y proponer ajustes a la política de drogas en los ámbitos local, estatal y nacional, desde un enfoque de salud pública.

No obstante, la apertura del debate no ha implicado la desaparición de desacuerdos entre los países de la región. Algunos siguen apoyando la prohibición de todos los componentes de la cadena desde la producción hasta el consumo de las drogas, mientras que otros se acercan a la despenalización del consumo y el control de los mercados de drogas ilícitas. En términos de las intervenciones dirigidas a la seguridad, las posturas van desde la represión de las economías ilegales como prioridad —con enfoque punitivo— hasta la reducción de la violencia como objetivo central —a partir de un enfoque disuasivo (Youngers

Recuadro 8.3. Contrabando de armas

Aunque no se ha demostrado una relación causal directa entre armas y criminalidad, se aduce una correlación positiva entre la violencia letal y la disponibilidad de armas de fuego. La mayoría de los países de América Latina —excepto Argentina, Chile y Uruguay— exhiben tasas de homicidios cometidos con armas de fuego superiores a la media global: 70% frente a 42% (Small Arms Survey 2012, 2).

Los mayores exportadores de armas pequeñas y ligeras a la región (en millones de dólares) son Estados Unidos (821), Alemania (495), Italia (473), Brasil (326), Suiza (215), Israel (183), Austria (167), Rusia (157), Corea del Sur (138), Suecia (132), Bélgica (128) y España (117). A su vez, los principales importadores latinoamericanos son (en millones de dólares) Colombia (91), México (56), Perú (36), Brasil (27), Argentina (20) y Chile (11) (Small Arms Survey 2013, anexo estadístico - metodológico 8.1 y 8.2).

La mayor cantidad de armas de contrabando proviene de Estados Unidos y, en menor medida, de Europa.

- En 2012, el Departamento de Justicia estimó que un 70% de las armas utilizadas en México provenían de Estados Unidos.

- Se calcula que entre 2010 y 2012, la cantidad de armas compradas en Estados Unidos y traficadas a México osciló entre 106,700 y 426,729, con un valor de entre US\$53.7 y US\$214.6 millones.
- Del total de armas que pasan la frontera, se calcula que sólo el 15% son incautadas; la autoridad estadounidense sólo incauta el 2% (McDougal et al. 2013).

También se ha expandido el denominado mercado gris, cuya distribución de armas se realiza a través de canales legales, pero se destina a actores ilegales (Fleitas 2009, 5).

América Latina ha promovido acuerdos y ha participado en instituciones globales, regionales, subregionales y bilaterales para hacerle frente al contrabando de armas. Pese a la proliferación de acuerdos y otras iniciativas de cooperación, persisten obstáculos para su aplicación efectiva (Jaeger 2012). Sin embargo, no deben perderse de vista los resultados positivos que han generado las políticas públicas nacionales y locales para el desarme, entre las que destacan Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México (Small Arms Survey 2012).

Fuentes: Jaeger (2012); McDougal et al. (2013); Small Arms Survey (2012 y 2013); Fleitas (2009).

2013). En medio de estas opciones, se encuentran países que, aun abiertos al debate, se sienten cómodos con la política actual, mientras que otros decididamente reclaman un cambio. En este marco, la búsqueda de consensos sobre el camino a seguir demandará paciencia y liderazgo. Los espacios regionales y globales de diálogo que permitan generar una agenda común para América Latina en materia de seguridad ciudadana serán de la mayor relevancia.

Estados Unidos: cooperación tradicional y apertura a nuevas alternativas

Estados Unidos sigue siendo el mayor cooperante en seguridad para América Latina. Entre 2000 y 2013, el valor acumulado de la asistencia a las fuerzas de seguridad de América Latina as-

Recuadro 8.4. Extradición de Colombia y México a Estados Unidos

Para Colombia, la extradición se ha convertido en un importante elemento de las políticas antidrogas. De 1999 a 2012, se extraditaron 1,535 personas a Estados Unidos (Observatorio de Drogas de la Policía Nacional).

Para México, la extradición ha sido una herramienta de cooperación penal internacional, especialmente con Estados Unidos (Pérez Kasparian 2007). El tratado de extradición data de 1978, pero su uso había sido restringido. Durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), su uso se incrementó.

Destacan las siguientes preocupaciones sobre la extradición como práctica cotidiana:

- La presión institucional que existe dentro de los organismos antidrogas para mejorar sus resultados —detenciones, incautaciones— puede hacer de la extradición una práctica indiscriminada que no distinga entre grandes capos del narcotráfico y pequeños distribuidores (SSP, SRE y PGR 2009; FIP 2011).
- En lo inmediato, la extradición remueve del negocio a algunos capos y mandos medios; no obstante, la experiencia demuestra que los lugares que ellos ocupaban dentro de la cadena productiva los llenan rápidamente otros individuos (FIP 2010).

Fuentes: Fundación Ideas para la Paz-FIP (2010; 2011); Pérez Kasparian (2007); Procuraduría General de la República (2012); Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Relaciones Exteriores y Procuraduría General de la República (2009); Zuleta (2010); Observatorio de Drogas de la Policía Nacional.

Recuadro 8.5. Los procesos de deportación de Estados Unidos a Salvador, Guatemala y Honduras

En los últimos 10 años, las deportaciones totales de Estados Unidos han aumentado de forma constante: han pasado de 165,168 en 2002 a 391,953 en 2011. México, El Salvador, Guatemala y Honduras ocupan, respectivamente, el primero, segundo, tercero y cuarto lugar del número de deportados (DHS 2012).

Estados Unidos mantiene acuerdos bilaterales de intercambio de información de personas en proceso de deportación con los tres países del Triángulo Norte. La información sobre los deportados —que incluye información biográfica y biométrica— es preparada por la *Enforcement and Removal Operations* (ERO) del Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security) y verificada por los consulados y las direcciones generales de migración de los países centroamericanos.

Se han detectado algunos problemas en estos procesos de deportación:

- Hay gran desigualdad entre los procesos, los sistemas informáticos, la infraestructura y la capacitación de los funcionarios de los centros de recepción. Estas diferencias evidencian la fragilidad en la identificación temprana de las personas, que puede incidir en la inseguridad de sus países de origen.
- La falta de homologación de los procedimientos impide el uso eficiente de la información proporcionada por ERO como una herramienta que genere información de seguridad.
- Estados Unidos procura no retener en su territorio a personas con estatus migratorio irregular que además tengan antecedentes penales por crímenes violentos.

Fuentes: ACS (2011); DHS (2011); DHS (2012).

cendió a US\$15,000 millones. En este mismo lapso, los sistemas judiciales de la región han recibido entre US\$2,000 y US\$3,000 millones. Durante los últimos 13 años, los principales países beneficiarios de esta cooperación fueron Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Perú, además de Centroamérica y el Caribe a través de proyectos regionales¹⁶⁴.

Desde mediados de los años ochenta, cuando las drogas ilícitas fueron declaradas una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos, el narcotráfico ha ocupado el lugar central en la cooperación de seguridad entre Washington y América Latina. El uso de canales bilaterales, así como de estrategias de diplomacia coercitiva (como el antiguo mecanismo de la certificación y su consecuente aprobación o denegación de ayuda económica o militar), impulsó la adopción de políticas afines al enfoque estadounidense en toda la región¹⁶⁵.

En la actualidad, las prácticas de cooperación de Estados Unidos se han diversificado y se han expandido hacia las áreas de prevención y de fortalecimiento de las capacidades locales. No obstante, la mayor parte de la asistencia en seguridad de Estados Unidos a América Latina continúa siendo para enfrentar problemas internos que se perciben, directa o indirectamente, como amenazas a la seguridad estadounidense: tráfico en general, delincuencia organizada y terrorismo-insurgencia.

Cooperación tradicional

La cooperación en seguridad de Estados Unidos hacia América Latina se concentra en tres programas: el Plan Colombia, la Iniciativa Mérida y la Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica (CARSI, por sus siglas en inglés).

El Plan Colombia, entre 2000 y 2013, representó US\$6,600 millones en asistencia estadounidense, equivalentes al 45% de toda la ayuda militar y policial para América Latina¹⁶⁶. La cooperación en seguridad de Estados Unidos con México implica menos de la tercera parte del financiamiento otorgado a Colombia: US\$2,100 millones en ayuda militar y policial entre 2000 y 2013¹⁶⁷. Por otro lado, los montos de la ayuda a México se incrementaron sustancialmente a partir de 2008, con la aprobación de un plan bilateral de cooperación: la Iniciativa Mérida¹⁶⁸. Finalmente, en el Istmo Centroamericano, Estados Unidos es el principal cooperante. Desde 2008, ha comprometido cerca de US\$769.7 millones, la mayor parte destinada a El Salvador, Guatemala y Honduras, principalmente a través de CARSI (WOLA-BID).

Estos tres paquetes de asistencia estadounidense difieren por sus dimensiones, sus objetivos y sus estrategias,¹⁶⁹ pero de ellos se desprenden algunas lecciones en cuanto a la evaluación de los

impactos y a la definición de "éxito"¹⁷⁰.

El impacto de los tres paquetes de asistencia sigue midiéndose con indicadores cuantitativos.

Nuevas áreas de cooperación con Estados Unidos

A pesar de que durante el gobierno del presidente Barack Obama la cooperación hacia la región se ha reducido —en buena medida por la crisis presupuestal—, han proliferado programas para realizar reformas judiciales, buscar formas alternativas de desarrollo e impulsar la generación de oportunidades económicas para los grupos poblacionales de riesgo, especialmente los jóvenes. Los programas con ese tipo de iniciativas son el Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INCLE, por sus siglas en inglés) y el Fondo de Apoyo Económico (Haugaard et al. 2010).

Durante la última fase del Plan Colombia, aún con un 60%¹⁷¹ de los recursos en los ámbitos convencionales de la seguridad, se han empezado a desarrollar diversos programas para poblaciones vulnerables y jóvenes en riesgo, así como para la reforma judicial y el desarrollo alternativo. Por su parte, en el periodo de 2009 a 2012, la Iniciativa Mérida se reorientó parcialmente hacia temas no convencionales, como el fortalecimiento de instituciones de justicia y la prevención de la violencia juvenil.

La cooperación de Estados Unidos con Centroamérica a partir de CARSI mantiene desde su origen objetivos centrados en una visión más amplia de la seguridad, y ha incorporado de forma creciente un componente preventivo y descentralizado (US Department of State 2012). Con la coordinación de la USAID, han surgido proyectos para brindar oportunidades educativas, recreacionales y vocacionales, y así hacerle frente a la violencia juvenil con un fuerte componente comunitario y de liderazgo municipal (CARSI 2012)¹⁷². Se ha consolidado el Programa de Alianzas Municipales para la Prevención de la Violencia en América Central (AMUPREV),¹⁷³ a través de la asociación entre ciudades estadounidenses y centroamericanas (AMUPREV 2012)¹⁷⁴. Otro ejemplo de cooperación descentralizada para la prevención es el financiamiento de la USAID a las autoridades de Los Ángeles para generar el intercambio de experiencias en la atención a las pandillas juveniles entre esa ciudad y los países del Triángulo Norte¹⁷⁵.

En suma, la prevención de la violencia y el delito, así como el fortalecimiento de las capacidades locales, han adquirido relevancia dentro de la agenda de cooperación de Estados Unidos.

Estas experiencias implican avances en un diálogo de cooperación más simétrico y alineado con los objetivos de seguridad entre Estados Unidos y América Latina. Aún hace falta mejorar la coordinación entre las agencias encargadas de los componentes “blandos” de la asistencia estadounidense, especialmente la USAID, y las responsables de los aspectos “duros”, como el Pentágono. El mayor desafío siguen siendo las partidas presupuestales, pues 88% del total de la cooperación en seguridad de Estados Unidos hacia América Latina continúa centrada en las amenazas tradicionales¹⁷⁶.

Organismos internacionales: fortalecer lo local, alinearse en lo global

En la última década, se han multiplicado las iniciativas de cooperación impulsadas por organismos internacionales para hacer frente a los problemas de inseguridad en la región. A continuación, se presentan algunas iniciativas representativas de organismos internacionales¹⁷⁷ para destacar la relevancia de la cooperación para el fortalecimiento de los gobiernos locales, la prevención de la inseguridad y la necesidad de la coordinación interinstitucional en todas las áreas de la seguridad ciudadana.

La cooperación para fortalecer la gobernanza local

La cooperación de organismos internacionales con América Latina ha logrado avances considerables en materia de cooperación descentralizada. Este tipo de cooperación se ha dirigido, principalmente, al fortalecimiento de las capacidades de gobiernos locales y a la apropiación ciudadana de los programas.

La cooperación descentralizada representa un gran potencial, toda vez que las amenazas a la seguridad ciudadana tienen una expresión geográfica específica en lo local. Las estrategias diseñadas a nivel subnacional tienden a ser más efectivas para dar soluciones a problemas puntuales (Dammert 2007) y suelen tener mayor acompañamiento de la ciudadanía. Tal cercanía fortalece la legitimidad y la continuidad de las políticas de seguridad. En el caso de la cooperación con la Unión Europea, destaca el Programa URB-AL, en el que se han diseñado proyectos para fomentar la seguridad ciudadana a nivel local¹⁷⁸. Entre 2009 y 2013, se elaboró un proyecto sobre políticas locales de prevención de la violencia en áreas urbanas marginales, que promueve acciones de prevención contra la violencia, el fortalecimiento institucional y la promoción de la incidencia de la sociedad civil. Los programas se han desarrollado en Pernambuco, Brasil, en la región de Loreto, Perú, y en la intendencia de Paysandú, Uruguay¹⁷⁹.

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), establecida mediante un acuerdo de Naciones Unidas con el gobierno de Guatemala en diciembre del 2006, es otro caso ejemplar. Esta organización funciona con recursos financieros aportados por la comunidad internacional (CICIG 2012) y tiene como objetivo contribuir a la desarticulación de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS). Para el logro de estos objetivos la Comisión ha concentrado su atención en tres grandes ámbitos: (a) determinar la existencia de CIACS, su estructura, sus formas de operar, sus fuentes de financiamiento y su posible vinculación con entidades o actores estatales y otros sectores que atenten contra los derechos civiles y políticos en Guatemala; (b) colaborar con el Estado en la desarticulación de los CIACS y promover la investigación, la persecución penal y la sanción de los delitos cometidos por sus integrantes, y (c) recomendar al Estado la adopción de políticas públicas para erradicar los CIACS y prevenir su reaparición, lo que incluye reformas jurídicas e institucionales.

La CICIG se ha considerado como un modelo de cooperación en justicia penal, con un doble enfoque de apoyo a la investigación criminal y a la persecución penal y de promoción de herramientas de reforma legal e institucional, que podría replicarse en otros países (Hudson y Taylor 2010).

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas ha avanzado en el desarrollo de iniciativas de cooperación descentralizada que buscan fortalecer las capacidades locales para garantizar la seguridad de la ciudadanía latinoamericana. Un ejemplo es el caso de ONU-Habitat (2011 y 2012), órgano que instrumentó el programa Ciudades más Seguras desde 1995, para atender los problemas de crimen y violencia que han proliferado en algunas las urbes. ONU-Habitat ofrece asistencia técnica directa a los gobiernos subnacionales y coopera con los gobiernos nacionales para que faciliten la llegada de la ayuda a las localidades.

En América Latina, destacan los resultados de la cooperación entre ONU-Habitat y el gobierno de Chile que, a través de Comuna Segura-Compromiso 100, promueve la organización de consejos comunales de seguridad ciudadana en las zonas urbanas con mayores problemas de delincuencia (ONU-Habitat 2007)¹⁸⁰. En Medellín, Colombia, se ha desarrollado un modelo de intervención urbana integral: se sistematizaron buenas prácticas aplicables a las distintas áreas de la seguridad ciudadana y se constituyó una guía de colaboración con gobiernos locales (Asiago 2012; Laboratorio Medellín 2011).

Desde el PNUD también se impulsan iniciativas locales y municipales, mediante programas integrales de seguridad ciudadana y convivencia. Por ejemplo, en el caso de Honduras, el apoyo del PNUD ha sido decisivo para la adopción local de la política inte-

gral nacional de seguridad ciudadana (2012-2022). Esta iniciativa opera a través de programas denominados “Municipios más seguros”, desarrollando planes de seguridad para consolidar estrategias y mediante acciones intersectoriales para la prevención y control del crimen, y mejora de la convivencia. También se promueven mecanismos alternativos de resolución de conflictos para el establecimiento de unidades de mediación y conciliación en la justicia dentro de los municipios.

En El Salvador, el PNUD ha contribuido a fortalecer las capacidades institucionales públicas y de organizaciones de la sociedad civil en materia de violencia de género. Asimismo, desde 2012, y en coordinación con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), se ha acompañado al gobierno en el establecimiento de una mesa interinstitucional para el proceso de diseño y validación del sistema de indicadores de violencia contra las mujeres, que en 2013 se alojó en la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC).

En Colombia, el PNUD ha apoyado al gobierno para consolidar el Estado de Derecho en dos áreas: el fortalecimiento del sistema de justicia y la promoción de la convivencia. En ese sentido, se ha impulsado la reparación de daños a las víctimas y la reconciliación nacional. En el ámbito local, se han reforzado las instituciones de justicia y se ha facilitado el acceso a la justicia a las víctimas del conflicto y a la población vulnerable. A nivel nacional, se trabaja en la mejora de la capacidad de instituciones clave, como el Defensor del Pueblo, la Comisión Nacional para Personas Desaparecidas, el Instituto de Medicina Legal, la oficina del Procurador General y de la Fiscalía.

En Belice, el PNUD tiene entre sus prioridades mejorar las capacidades de los jóvenes mediante su inserción laboral y la promoción de la cohesión social en las zonas urbanas, en particular en la ciudad de Belice. Localmente, se busca fortalecer la capacidad técnica de la policía que trabaja directamente con jóvenes, así como incrementar la capacidad de respuesta institucional para defender los derechos de los jóvenes en conflicto con la ley, incluida su rehabilitación en prisión preventiva. Otro proyecto del PNUD consiste en facilitar el acceso a los servicios de justicia de personas marginadas, especialmente mujeres y jóvenes.

En Brasil, El Salvador, Uruguay, Guatemala y Panamá, el PNUD realiza programas similares para fortalecer el acceso a la justicia de personas en pobreza.

La apuesta de los organismos multilaterales e internacionales al intervenir desde la municipalidad, como punto prioritario de incidencia, es prometedora. Al nivel local, dada la diversidad del delito, es más factible identificar los problemas, proponer soluciones y realizar un seguimiento a las políticas de seguridad.

A pesar de los avances en la cooperación descentralizada con ciudades de América Latina por parte de estos organismos, aún hace falta generalizar este tipo de programas y avanzar cuantitativa y cualitativamente en la solución de los problemas de seguridad ciudadana en la región: ni todas las ciudades latinoamericanas se han beneficiado de la cooperación descentralizada, ni todas han participado en la misma medida en esos proyectos. En general, sólo las ciudades que cuentan con una base mínima de condiciones económicas, institucionales y organizativas logran aprovechar cabalmente las oportunidades que brinda este tipo de cooperación (Chiodi y Lossio 2008).

La cooperación para la prevención de la inseguridad

Los organismos internacionales están desarrollando diversos esquemas de cooperación dirigidos a la prevención de la violencia y el delito. Estos esfuerzos tienen una perspectiva integral que busca no sólo reducir los factores de riesgo, sino también contribuir a la construcción de un tejido social y de entornos pacíficos, que amplíen las oportunidades de desarrollo humano en América Latina.

Dos de las seis líneas de acción del BID se refieren a la prevención de la inseguridad¹⁸¹. En materia de prevención social, se han formulado al menos 55 proyectos regionales y nacionales que abordan temas como violencia juvenil (Argentina, México y Nicaragua), delincuencia organizada (Costa Rica y Colombia), consumo de drogas y violencia de género (Ecuador, El Salvador, Haití y Trinidad y Tobago). De los 55 programas, el mayor número (13) se ejecuta a nivel regional, seguido por Jamaica (6) y Nicaragua (4). La cooperación del BID también contempla la prevención situacional¹⁸² a través de instrumentos como asistencia técnica y préstamos de inversión en países como México y Brasil. Específicamente, la ciudad de Río de Janeiro, con Urbaniz, y Ciudad Juárez, con el proyecto apoyo a la planificación, diseño y gestión urbana, se han beneficiado con estas iniciativas de cooperación.

El Banco Mundial también aborda el problema de la inseguridad ciudadana desde una perspectiva centrada en la prevención de la violencia interpersonal (Banco Mundial 2011; Willman y Makisaka 2010). El Banco Mundial lleva a cabo diferentes esfuerzos para formular proyectos de prevención de crimen y violencia que involucren a diversos sectores, como salud, protección social y desarrollo urbano, entre otros. Destacan los proyectos de cooperación descentralizada, como Barrio-Ciudad de Honduras, Jamaica Inner City Basic Services for the Poor Project y el Programa de Reforma Judicial en Guatemala. Además, el Banco Mundial desarrolla proyectos de cooperación a través del Conservation Strategy Fund (CSF), un fondo que ofrece pequeños préstamos a organizaciones civiles con iniciativas dirigidas a la prevención de la violencia¹⁸³.

Recuadro 8.6. Objetivos de Desarrollo del Milenio: prevención de conflictos y consolidación de la paz

A pesar de que el tema de la seguridad no está incorporado explícitamente dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se han financiado diversos proyectos en la región relacionados con la construcción de paz, reconociendo que la paz es un requisito fundamental para alcanzar los ODM. Un 15% del presupuesto de esta área programática se dirige hacia intervenciones de género y a los proyectos puestos en marcha por varias agencias de las Naciones Unidas y contrapartes nacionales y locales, gubernamentales y de la sociedad civil. En América Latina se apoyan proyectos en 10 países, con una inversión total de US\$54 millones.

Bolivia: Prevención integral y transformación constructiva de conflictos sociales. El Programa ha promovido un proceso de prevención integral y transformación constructiva de conflictos sociales a través de un cambio de valores y comportamientos en diversos estratos sociales, así como en estructuras estatales y de la sociedad civil¹⁸⁷. Los conflictos se han abordado desde dos dimensiones: como potenciales factores de cambio social y como eventos que pueden desencadenar efectos negativos para el logro de los ODM. Entre los resultados del programa destacan el apoyo a iniciativas relacionadas con igualdad de género, la lucha contra el racismo y la discriminación, la búsqueda de transparencia en el manejo de los recursos públicos y la promoción de los derechos humanos. Asimismo, se ha apoyado en el diseño del plan estratégico y en la identificación de los posibles focos de conflicto a través de un mapa de conflictividad.

Brasil: Seguridad con ciudadanía: prevención de violencia y fortalecimiento de la ciudadanía en las comunidades brasileñas. La meta del programa ha sido prevenir la violencia y promover la ciudadanía, subrayando la importancia de adoptar una estrategia multidisciplinaria para evitar la violencia, dado su carácter multicausal. Este programa ha fortalecido el trabajo conjunto de los organismos de la ONU, instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Entre los resultados tangibles destacan el establecimiento de tres comités de gobernanza locales y la instrumentación del seminario sobre seguridad ciudadana y coexistencia.

Costa Rica: Redes para la convivencia, comunidades sin miedo. El programa se ha orientado a mejorar el índice de seguridad en nueve de los cantones más inseguros, para transformarlos en comunidades sin miedo, gracias a la disminución simultánea de la violencia y el temor. Se han forjado redes para la convivencia pacífica, capaces de impulsar acciones de prevención de la violencia y promover la pacificación; en estas redes se han articulado tres instituciones estatales —los ministerios de Justicia, Seguridad y Educación—, a los que se han sumado los gobiernos locales, organizaciones sociales y sector privado. Se han destacado los siguientes resultados de este programa: (a) la elaboración del Plan Nacional de Prevención de la Violencia, Promoción de la Paz y de la Seguridad Ciudadana; (b) la formación y sensibilización de docentes y de 124 funcionarios de los nueve cantones en temas de promoción de cultura de paz, y (c) la apertura de Casas de Justicia en Santa Cruz, San José, Desamparados y Heredia.

El Salvador: Reducción de la violencia y construcción de capital social: una nueva transición en El Salvador. Esta iniciativa ha buscado fortalecer las capacidades del Estado para la prevención y reducción de la violencia armada, así como para la construcción de consensos en las instituciones nacionales y locales del área metropolitana de San Salvador. Se ha promovido la puesta en marcha de planes de prevención de la violencia y seguridad ciudadana, con la participación principal de jóvenes y mujeres, recuperando los espacios públicos como lugares de coexistencia y aumentando las capacidades de desarrollo de la juventud. Entre los principales resultados se encuentra la aprobación de un plan estratégico para la política nacional de seguridad y convivencia, la aprobación de la veda de armas en espacios públicos en San Salvador y en otros 26 municipios, así como la impartición de cursos móviles para los jóvenes.

Fuente: Naciones Unidas (<http://www.mdgfund.org/es/>)

El Sistema de Naciones Unidas en Panamá, a través del programa conjunto Alianza por una Vida sin Violencia contra las Mujeres en el apoyo de dos redes locales, el Corregimiento de Arraiján y en Canto del Llano. Las redes son una estrategia de articulación para

coordinar, planear y poner en marcha acciones que contribuyan a la prevención y atención de la violencia doméstica y sexual, así como para el fortalecimiento de los mecanismos gubernamentales, no gubernamentales y comunitarios.

Asimismo, en El Salvador, el PNUD asesoró al Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de las Mujeres (ISDEMU) en el diseño del documento denominado “Ciudades Seguras: Lineamientos para el Plan Municipal de Prevención de la Violencia contra las Mujeres” dirigido a personas e instancias de acción local que están comprometidas o interesadas en contribuir a la prevención de la violencia contra las mujeres¹⁸⁴.

Desde 2011, ONU Mujeres y el PNUD apoyan la campaña Lazo Blanco en Argentina y Uruguay. El Lazo Blanco es un símbolo de paz que representa un esfuerzo por cambiar los patrones culturales, fomentar una cultura pacífica y mantener roles de género equitativos que eliminen la violencia contra las mujeres¹⁸⁵. Es una iniciativa pionera en cuanto a la participación de hombres, jóvenes y niños en acciones de formación, sensibilización y prevención de la violencia hacia las mujeres. En este marco, se brinda apoyo para implementar la campaña Lazo Blanco y promover acciones de prevención y sensibilización en zonas cada vez mayores del país.

En los últimos años, se han puesto en marcha varios programas centrados en la “prevención de conflictos y consolidación de la paz”, con el impulso de Naciones Unidas y financiados con los recursos del Fondo Español para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (FODM). Éstos se han instrumentado en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, México y Panamá, atendiendo a las divergencias y especificidades locales (véase recuadro 8.6). Las evaluaciones intermedias en todos los casos —y finales en aquellos que ya han cerrado su ciclo—¹⁸⁶ muestran resultados alentadores, tanto en relación con la pertinencia de los enfoques estratégicos utilizados como en relación con los impactos en las comunidades y las poblaciones jóvenes participantes.

A pesar del valor evidente de los programas de prevención que apoyan o llevan a cabo organismos multilaterales en América Latina, resulta fundamental mejorar los mecanismos de seguimiento y evaluación de su impacto. Igualmente, es indispensable coordinar estos programas con las políticas de fortalecimiento de las instituciones, así como con mecanismos efectivos de participación ciudadana. Lo anterior, con el objetivo de garantizar la apropiación de estos esfuerzos de prevención de la violencia y el delito por parte de los gobiernos y comunidades locales, así como aumentar su legitimidad, su efectividad y su continuidad.

La coordinación entre organismos internacionales para la seguridad ciudadana

Ciertamente, la diversidad del apoyo multilateral a América Latina es una valiosa contribución a la región. Sin embargo, un aspecto central para que la cooperación multilateral sea efectiva es la alineación de los esfuerzos de los diferentes organismos internacionales en materia de seguridad ciudadana para evitar duplicaciones e incluso contradicciones.

El mapeo de los programas de cooperación de 20 organizaciones regionales realizado por el PNUD refleja la riqueza de la colaboración con América Latina, pero destaca también la fragmentación y la falta de coordinación. Las organizaciones multilaterales requieren mayor claridad en sus objetivos, en sus nichos de acción y en los valores agregados respecto del resto de los actores internacionales (PNUD 2011, 52-53).

Como reconoce el Comité de Ayuda al Desarrollo, se requieren “respuestas internacionales coordinadas, coherentes e integradas entre los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y las ONG” (Mesa 2008, 106). En el marco de la seguridad ciudadana, los mecanismos de coordinación multilateral deben fortalecerse para garantizar una mejor gobernanza en los distintos niveles: local, nacional y supranacional.

En materia de seguridad, destaca la campaña ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres. Lanzada por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2008 e instrumentada por ONU Mujeres, ÚNETE se propuso crear conciencia pública y aumentar la voluntad política para prevenir y responder a todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en el mundo.

En América Latina y el Caribe, la campaña se inició en noviembre de 2009; desde sus inicios, por lo menos 15 organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas, además del PNUD — ACNUR, CEPAL, ILANUD, OACNUDH, ONU Mujeres, UNICEF, ONUSIDA, OPS-OMS, UNESCO, UNODC, OIT— así como la OIM y la CIM-OEA, entre otras, han impulsado acciones en todos los países de la región y con todos los sectores, gubernamentales y no gubernamentales, que buscan hacer frente a esta forma de violencia.

La campaña ÚNETE ha desarrollado una estrategia de acceso a la justicia para todas las mujeres de la región, dando lineamientos concretos de trabajo en materia jurídica, fomentando la creación de la Red Centroamericana y del Caribe de Fiscalías contra la Violencia basada en Género. También se han abierto espacios de reflexión en temas tan actuales como las nuevas expresiones de violencia contra las mujeres que se están produciendo en el marco del narcotráfico y la delincuencia organizada. De mane-

ra destacada, se ha logrado posicionar la prevención del feminicidio como una prioridad en la agenda regional. Además del acceso a la justicia para las mujeres, ÚNETE se ha preocupado por promover el cambio cultural y trabajar desde la prevención de la violencia.

Esta campaña muestra que existe un gran potencial en el trabajo coordinado y conjunto de los órganos, programas y fondos multilaterales para multiplicar recursos humanos y financieros, movilizar actores nacionales y regionales de manera simultánea, transferir experiencias y conocimiento en el marco de la cooperación Sur-Sur. Esto resulta fundamental para lograr una mirada regional y global sobre temas centrales para el avance de la seguridad ciudadana, el desarrollo humano y los derechos humanos.

La construcción de los ODM es un esfuerzo colectivo y mundial por ordenar los términos del debate sobre el desarrollo. En los ODM actuales, el tema de la seguridad está ausente, debido en parte a la dificultad para construir consensos: la seguridad se sigue considerando un elemento central de la autonomía y la soberanía de los Estados. Sin embargo, la seguridad y el desarrollo humano son dos temas indisolubles, como está apareciendo en las consultas iniciales para fijar la Agenda de Desarrollo Post-2015. Por tanto, el objetivo de ampliar la seguridad ciudadana sería una línea estratégica indispensable para fortalecer el desarrollo humano de la región.

Recomendaciones

1. Reforzar los mecanismos de diálogo y de coordinación regional para diseñar y llevar a cabo una agenda compartida sobre seguridad ciudadana. Crear un Foro Regional de Seguridad Ciudadana en América Latina.

En la medida en que los países de América Latina adopten una visión común sobre la seguridad ciudadana como reto compartido e inaplazable, se facilitará la superación de algunos de los obstáculos que han limitado la efectividad de la cooperación.

Para fortalecer la seguridad de la región en su conjunto y evitar el llamado “efecto globo” —el trasplante de un problema de seguridad de un país donde se ha incrementado el control del crimen a otro donde ese control es menor—, es necesario que existan políticas comunes y coordinadas. Los países de América Latina deben reconocer que las políticas que adopten a nivel nacional para contrarrestar las amenazas a la seguridad, en particular aquellas que tienen una dimensión transnacional, como la delincuencia organizada, pueden generar efectos negativos

para la seguridad de otros países. Las políticas de mano dura frente a las pandillas criminales, el combate punitivo al narcotráfico o las políticas de migración y deportación pueden hacer que una amenaza migre de un país a otro o que expanda sus redes transnacionales.

Existen múltiples mecanismos de diálogo y cooperación a nivel regional, cuyo funcionamiento no ha estado a la altura de los desafíos. Es necesario analizar cuáles han sido las fallas u obstáculos para que estos mecanismos funcionen, y trabajar de manera conjunta en su optimización o renovación.

Para esto, puede ser útil la creación de un Foro Regional de Seguridad Ciudadana de América Latina, en el cual puedan dialogar los principales actores, públicos y no estatales, y tomadores de decisión acerca de los retos y las lecciones de política pública aprendidas en materia de seguridad, tomando como ejemplo el Foro de Seguridad Pública en Brasil.

2. Fortalecer los mecanismos de coordinación entre los distintos actores de la cooperación internacional y alinear las modalidades de cooperación con los objetivos, las necesidades y las capacidades de los países receptores.

Es necesario fortalecer la coordinación entre los organismos mundiales, regionales y subregionales. Igualmente, se requiere alinear la cooperación con los objetivos, estrategias y capacidades de los receptores.

La Agenda Post-2015 marcará las metas, los indicadores, la institucionalidad y el financiamiento que guiará los nuevos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En el marco de la revisión de los ODM y la construcción de la Agenda Post-2015 a nivel mundial, es necesario mostrar la importancia del desafío compartido que constituye la inseguridad.

Así, es necesario consignar en la Agenda de Desarrollo Post-2015, metas, indicadores y esquemas de cooperación que reconozcan el desafío común de las principales amenazas a la seguridad y que permitan impulsar procesos de interacción más fluidos y estables entre los gobiernos en sus diversos niveles.

3. Fomentar las capacidades institucionales y la apropiación local de las políticas de seguridad ciudadana mediante esquemas como la cooperación descentralizada.

Para que la cooperación no genere dinámicas de dependencia y para que los países puedan asumir su responsabilidad en la provisión de seguridad ciudadana, es necesario que se incluya como un objetivo y como un criterio de éxito la construcción de las capacidades institucionales de los países receptores. Muchos

programas cuentan con recursos económicos y con propuestas innovadoras, pero no logran ser absorbidos o puestos en marcha de manera adecuada por el país receptor, lo que debilita su sostenibilidad y efectividad.

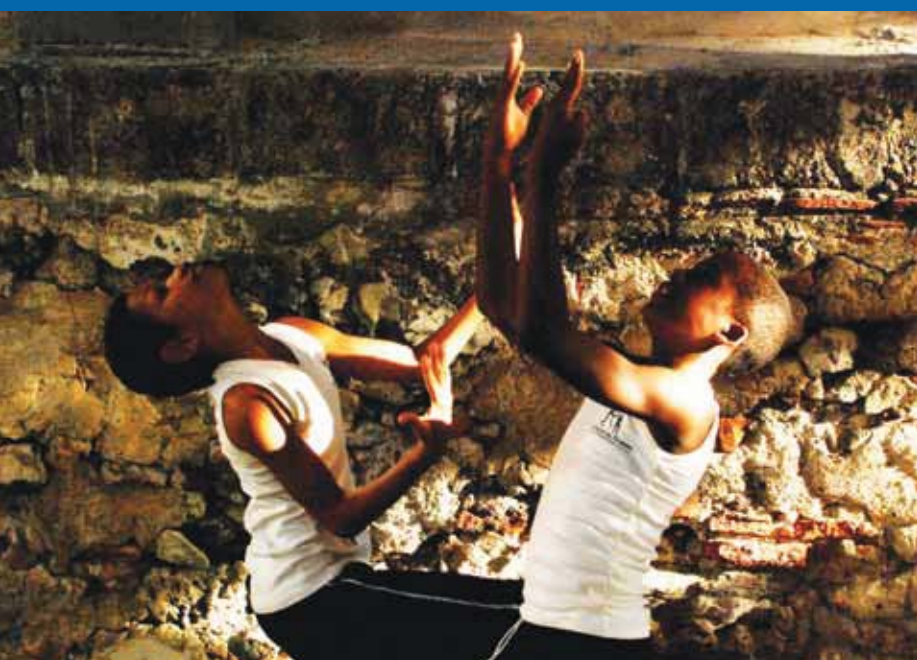
El trabajo de organizaciones —como CISALVA— para mejorar la gestión de información y crear indicadores comparables a nivel regional constituye una práctica que permite una toma de decisiones basada en información fidedigna y la medición más confiable de los resultados de una política de seguridad.

De forma similar, la cooperación descentralizada brinda oportunidades interesantes de interacción horizontal que permiten el intercambio fluido y eficaz de buenas prácticas entre actores subnacionales. Al identificar las manifestaciones principales de la inseguridad ciudadana, esta modalidad de cooperación ha demostrado ser más eficiente a la hora de atender problemas puntuales, y facilita la participación y la apropiación de los programas por parte de la comunidad local.

4. Mejorar los instrumentos de evaluación de la efectividad y del impacto de la cooperación, tanto en materia de prevención como para el combate de amenazas transnacionales, con un enfoque de fortalecimiento institucional, desarrollo humano y no reproducción de la violencia.

Resulta necesario contar con mejores resultados concretos de la cooperación internacional. Desde inicios del siglo XXI, y con más intensidad después de la crisis financiera de 2008, los gobiernos y las entidades multilaterales se han planteado el reto de mejorar los instrumentos de evaluación de la cooperación internacional, con el fin de aumentar su efectividad. Aunque estas consideraciones se originaron principalmente en la Declaración de París (2005) y en el Programa de Acción de Accra (2008), promovidas por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, también se han hecho extensivas al campo de la seguridad¹⁸⁸.

Se requiere desarrollar una cultura de la evaluación de proyectos e iniciativas de cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana, para fortalecer, y en su caso replicar, los modelos más exitosos. La mejor manera de optimizar los esfuerzos es darles continuidad y establecer indicadores de éxito, transparentes y comparables.



CAPÍTULO 9

INTERVENCIONES: LAS LECCIONES APRENDIDAS

INTERVENCIONES: LAS LECCIONES APRENDIDAS

Los retos planteados por la inseguridad ciudadana sí tienen solución, y América Latina cuenta con experiencias valiosas que vale la pena entender y destacar. No obstante, no existe una sola respuesta infalible a los problemas de seguridad ciudadana.

El objetivo de este capítulo es analizar las lecciones que ofrecen algunas de las respuestas e intervenciones llevadas a cabo en América Latina para prevenir y mitigar el impacto de la violencia y el delito en el bienestar de las personas y sus comunidades.

El capítulo se divide en tres apartados. El primero introduce, de manera general, cuáles son los tipos de respuestas que la literatura especializada y la evidencia empírica señalan como las más adecuadas para hacer frente a las distintas amenazas a la seguridad ciudadana. Amenazas como la corrupción y la violencia ilegal por parte de actores estatales se abordan de manera conjunta, pues, a pesar de que producen diferentes formas de abuso, demandan respuestas similares por parte del Estado.

El segundo discute algunas de las consecuencias y los efectos negativos que ha tenido el uso de las políticas de mano dura en la región y señala algunos de los retos que han impedido, hasta el momento, contener la adopción de estas respuestas en América Latina.

El tercero analiza cinco casos concretos de intervenciones que han arrojado resultados positivos y que resultan relevantes para ilustrar las oportunidades y los desafíos que las políticas de seguridad de los Estados latinoamericanos pueden enfrentar. Se concluye con una serie de recomendaciones basadas en el análisis de estos casos.

Los cinco casos fueron seleccionados con base en tres criterios:

- **Relevancia regional.** Todos los casos analizados han sido objeto de análisis y debate a nivel regional, y aunque no todos se han evaluado con el mismo rigor, sus logros, en términos de disminución de la violencia letal o del delito, los han colocado al centro de las discusiones sobre seguridad ciudadana en la región.
- **Enfoque.** Se eligieron casos que sean compatibles con una

política de seguridad ciudadana centrada en la persona y en la protección de su integridad física y material. Ninguno de los casos analizados privilegia un enfoque represivo o de mano dura: por el contrario, privilegian la construcción de capacidades institucionales, la prevención, el diálogo y la restitución de la confianza y del tejido social.

- **Contexto de alta violencia.** Se trata de intervenciones que responden a un contexto de alta violencia y concentración del delito. Este informe ha insistido en que la inseguridad es un problema compartido por todos los países de la región, aunque de manera diferenciada. Este capítulo abordará solamente aquellas intervenciones que responden a escenarios en los que la violencia y el delito alcanzaron niveles críticos.

Además de estos criterios, se buscó cierto balance geográfico —en términos de las distintas subregiones de América Latina— y temático —en relación con las seis principales amenazas que aborda este informe. Los casos son Fica Vivo (Brasil), Plan Cuadrante (Colombia), Barrio Seguro (República Dominicana), tregua entre pandillas (El Salvador) y Todos Somos Juárez (México). Es importante señalar que el capítulo no pretende ofrecer una lista exhaustiva de las intervenciones que se han ensayado en la región, por lo que, inevitablemente, se han excluido muchos casos que aportan también lecciones importantes¹⁸⁹.

Los principales mensajes del capítulo son los siguientes:

- La evidencia empírica demuestra que las intervenciones que funcionan están precedidas por una serie de reformas y cambios importantes en las capacidades del Estado que derivan, eventualmente, en un programa o en una política exitosa.
- La sostenibilidad de estas intervenciones depende de la construcción de alianzas estratégicas entre el Estado, los actores no estatales y la cooperación internacional.
- La participación activa de las comunidades es fundamental para que una intervención cuente con la legitimidad, la información y los recursos necesarios. Las comunidades deben apropiarse de las iniciativas y de los programas con el fin de potenciar sus alcances, de acuerdo con normas compartidas y reconocidas por la localidad.
- Para que una política sea efectiva y sostenible, debe estar

totalmente institucionalizada e internalizada por todos los sectores de seguridad relevantes.

- Las intervenciones más eficaces son las que se adecúan a las circunstancias locales y que responden a problemas de seguridad ciudadana, identificados y definidos en conjunto con las comunidades afectadas.

Las respuestas frente a las amenazas a la seguridad ciudadana

Uno de los primeros pasos para construir una política de seguridad ciudadana efectiva es entender cómo se articulan y se manifiestan las amenazas a la seguridad en un contexto determinado. Como ha planteado este informe, cada país, ciudad y municipio tiene una combinación distinta de amenazas, algunas de las cuales se entrecruzan en lo local. De ahí que las respuestas más eficaces frente a la inseguridad dependan menos de una sola política aislada y más de una combinación correcta de políticas que se deriven de un diagnóstico acertado sobre la realidad local.

De acuerdo con las teorías criminológicas, los lugares donde el delito se manifiesta de manera desorganizada y oportunista requieren un conjunto de medidas estándares —como el desarrollo de información georreferencial y el despliegue de patrullas en puntos estratégicos— para inhibir el delito (Felson y Clarke 1998). Otras respuestas pueden incluir mejorar la iluminación de las calles, reestructurar los espacios públicos, promover ma-

yor circulación peatonal o cerrar los bares más temprano con el fin de prevenir riñas o incidentes de violencia generados por el abuso de alcohol.

Donde existe una organización criminal moderada, como las pandillas juveniles, se vuelve necesario fortalecer los vínculos entre la sociedad y las autoridades locales para prevenir y controlar el delito. El trabajo de las policías comunitarias o de proximidad con las localidades, por ejemplo, es fundamental para realizar intervenciones focalizadas y de atención a poblaciones en riesgo. Los programas educativos, la transferencia de recursos o capacitación técnica, y la promoción de actividades recreativas en barrios o en comunidades pueden ayudar a fortalecer la conexión entre estos grupos vulnerables y el resto de las comunidades, así como a disminuir los factores de riesgo asociados con la violencia juvenil.

La presencia de organizaciones criminales altamente organizadas demanda respuestas específicas. La creciente presencia de redes de narcotráfico o de grupos criminales dedicados a la extorsión o al secuestro, por ejemplo, requiere una mayor inversión en investigación, trabajo de inteligencia y colaboración entre las distintas dependencias de seguridad. Cuando la presencia de la delincuencia organizada llega a permear profundamente la dinámica de las comunidades, se requiere que los Estados reestablezcan el control territorial, fortaleciendo la institucionalidad local, incluido el aparato de seguridad pública.

Por otra parte, cuando las organizaciones criminales logran permear la labor de las instituciones del Estado —mediante coop-

Figura 9.1.

Tipo de respuestas frente a amenazas y nivel de organización

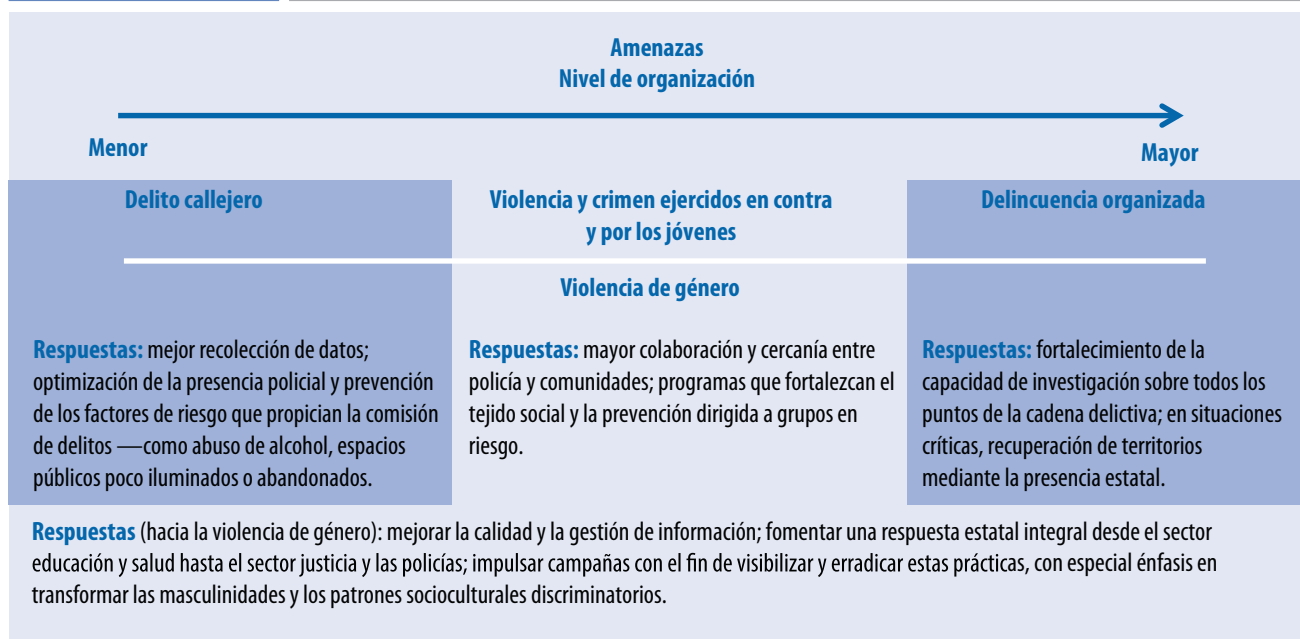
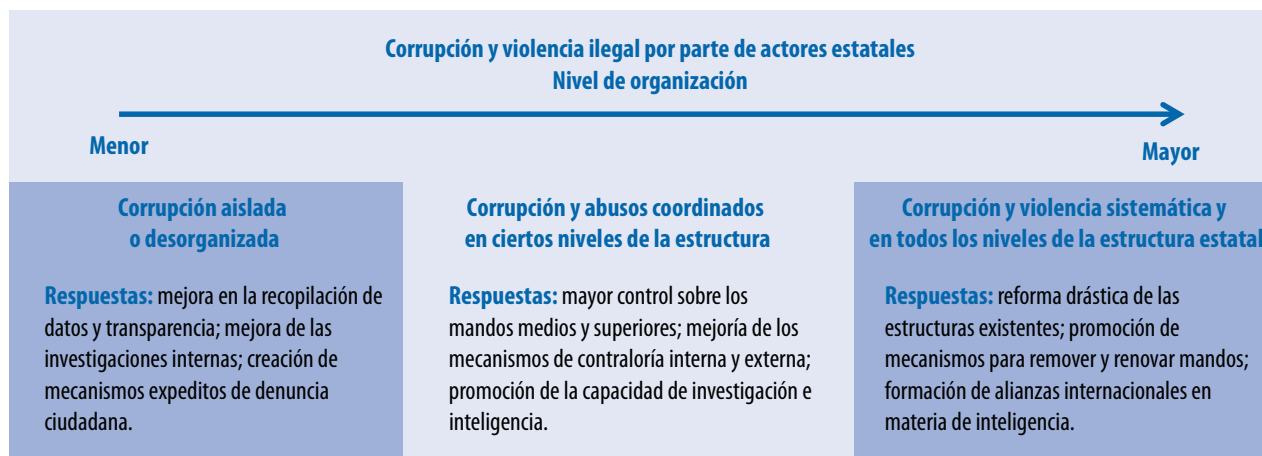


Figura 9.2.

Niveles de corrupción y uso de violencia ilegal por parte de actores estatales



tación, corrupción o captura—, la respuesta debe ser distinta. Amenazas como la corrupción y la violencia ilegal por parte de funcionarios públicos requieren el fortalecimiento de las estructuras de contraloría y de disciplina interna, así como mecanismos de rendición de cuentas frente a la ciudadanía. No obstante, igual que otras amenazas, tanto la violencia como la corrupción ejercida por parte de actores estatales pueden darse en distintos niveles de organización. Cuando la corrupción se manifiesta de manera aislada o sólo afecta a algunos elementos de la policía, el uso de mecanismos de control interno suele ser suficiente. Sin embargo, si la corrupción o el abuso policial se presentan en algunos sectores o jurisdicciones de manera extendida, los Estados deben considerar un cambio en los liderazgos. En casos extremos, si el liderazgo mismo está afectado, es posible que se requieran reformas profundas en la estructura de seguridad. Los actores no estatales y la sociedad civil, en general, pueden desempeñar un papel crucial en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas (Peruzzotti y Smulovitz 2006).

La figura 9.1 sintetiza el tipo de respuestas que pueden adoptarse para responder a las distintas amenazas a la seguridad ciudadana, tomando como punto de partida su nivel de organización. Es importante mencionar que la violencia de género puede ubicarse en cualquier punto de este espectro; es decir, como una forma de violencia “desorganizada” (violencia intrafamiliar) o como una forma organizada de delincuencia (trata de personas, explotación sexual, entre otras). Por su parte, la figura 9.2 ilustra los distintos niveles de organización que pueden presentar la corrupción y el uso de violencia ilegal por parte de actores estatales.

Delito callejero

En materia de delito callejero, las respuestas que han arrojado los resultados más positivos incorporan los siguientes tres elementos: (a) un análisis minucioso de los datos sobre la delincuencia y la victimización, (b) un mayor conocimiento y control de los espacios públicos, y (c) una mejor interacción entre la policía y la sociedad, lo que puede permitir a la policía conocer mejor las comunidades en las que trabaja. Es decir, mientras las respuestas frente a la delincuencia organizada se centran en la investigación y en un mayor intercambio intergubernamental de información e inteligencia (Shelley 2010), las respuestas frente al delito callejero se centran en mejorar la disposición y el análisis de datos locales, con el fin de distribuir los recursos del Estado de manera más eficiente.

La recopilación y el análisis de la información han sido fundamentales para desarrollar mejores estrategias de control frente al delito callejero. Un ejemplo clásico que ilustra esta idea es el programa COMPSTAT (acrónimo de *Computer Statistics o de Comparative Statistics*) de la ciudad de Nueva York que, a principios de la década de 1990, utilizó los avances de la tecnología de la información para construir bases de datos georreferenciados con base en los informes entregados por la policía. De esa manera, tanto los funcionarios públicos como los ciudadanos pudieron ver la distribución geográfica y temporal de los delitos en la ciudad. Este sistema permitió que la policía distribuyera mejor los recursos para impedir la comisión de delitos, y facilitó la localización y detención de los delincuentes.

Algunos programas similares de control de la delincuencia que se basan en datos han tenido éxito en ciudades latinoamericanas —por ejemplo, en Bogotá, Recife, Medellín, Río

de Janeiro y São Paulo—. Aun con estos avances, es importante tener en cuenta las limitaciones de los datos y de los métodos de recopilación, y recordar que no se tiene información sistemática de algunos delitos, incluso con los mejores sistemas de información (Frühling 2012, 34). Los formuladores de políticas públicas deben tratar de mejorar constantemente sus datos y de detectar las fallas en los sistemas de recolección de información (Basombrío 2012, 22).

Otra respuesta relevante frente al delito callejero consiste en el uso y la gestión del espacio público para mejorar la seguridad¹⁹⁰. De acuerdo con algunos estudios, un espacio público dinámico genera muchos observadores “pasivos”, cuya presencia permite reducir las oportunidades de que se produzcan delitos (Jacobs 2002). Ésta y otras ideas son el origen de los programas de prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental y la mejora del entorno urbano, que a la vez facilitan el trabajo policial¹⁹¹. Un ejemplo reciente de este tipo de estrategias urbanísticas es la creación de la Línea Verde en Aguascalientes, México. En este caso, los gobiernos nacional y municipal colaboraron para transformar una franja de 11 kilómetros, caracterizada por un grado de marginalidad y conflicto entre pandillas locales, en un espacio verde. En su lugar, se creó un parque y se impulsaron programas sociales y actividades recreativas. Desde que se creó la Línea Verde, se mejoró en un 70% la percepción de seguridad a nivel local (Acero 2013).

La ciudad de Diadema, en Brasil, ofrece otro ejemplo de gestión del espacio público. En esta ciudad —que llegó a presentar los índices de homicidios más altos del país—, un equipo de tomadores de decisión y empresarios locales decidió controlar los horarios de cierre de los bares y restringir la venta de alcohol a ciertas horas del día. Un estudio señala que estas restricciones lograron reducir hasta nueve homicidios por mes en Diadema, así como disminuir la incidencia de actos de violencia en contra de las mujeres (Duailibi et al. 2007, 2276-2280).

Finalmente, una tercera estrategia frente al delito callejero consiste en orientar estratégicamente la vigilancia y el patrullaje policial, conociendo mejor la distribución geográfica y temporal del delito a nivel local¹⁹². Asimismo, la llamada “vigilancia orientada a la comunidad” se refiere a un conjunto de estrategias que aumentan la presencia policial en el barrio y mejoran las interacciones entre policías y ciudadanos. Al establecer lazos más fuertes, la policía y los ciudadanos pueden generar, de manera colaborativa, medidas de seguridad que atiendan las necesidades locales (Arias y Ungar 2009; Moncada 2009). Esta aproximación ha arrojado buenos resultados en Colombia, Brasil y Honduras¹⁹³.

La violencia y el delito ejercidos por y

en contra de los jóvenes

Para atender la violencia y el crimen ejercidos por y en contra de los jóvenes se requieren políticas específicas que se centren en atender las necesidades y vulnerabilidades propias de los jóvenes. En el contexto de desigualdad, baja movilidad social y precariedad laboral que enfrenta América Latina, los jóvenes pueden involucrarse en actividades económicas ilegales o en pandillas para satisfacer sus demandas. La inversión pública para mejorar las escuelas y para que éstas puedan reducir la exposición de los jóvenes a la violencia y promover mejores perspectivas de vida es fundamental (Chaux 2012, 31-32).

Desarrollar programas escolares dirigidos a jóvenes en situación de riesgo puede ayudar a prevenir su participación en actividades delictivas y a reducir sus vínculos con las pandillas. Los maestros y el personal de las escuelas pueden ser un actor central para entender las necesidades y las tensiones sociales por las que atraviesan los jóvenes. En algunos casos, ampliar el horario escolar puede ayudar a reducir el crimen al mantener a los jóvenes lejos de las calles (Frühling 2012, 8).

Asimismo, la violencia intrafamiliar está usualmente vinculada a la violencia juvenil (Herrera y McCloskey 2001; Basombrío 2012, 16). El programa nicaragüense Sexto Sentido ofrece un buen ejemplo en el que el uso de la televisión ha permitido crear conciencia, desde una perspectiva de género, sobre la violencia intrafamiliar y su impacto en los jóvenes, subrayando temas como el abuso sexual y sus secuelas, la discriminación sexual y de género, el embarazo adolescente y el impacto de las drogas.

El Estado y los actores no estatales también pueden regular los mercados informales donde trabajan los jóvenes para protegerlos de las actividades delictivas. Por ejemplo, el Grupo Cultural AfroReggae, en Río de Janeiro, el programa Fica Vivo, en Belo Horizonte, o el programa Fuerza Joven con sede en Medellín, buscan reducir la probabilidad de que los jóvenes ingresen en pandillas, así como aumentar sus oportunidades laborales y educativas (Tocornal, Tapia y Ayala 2011). Estos esfuerzos también pueden centrarse en intervenciones estatales específicas (Llorente y Guarín 2012).

Violencia de género

Los Estados pueden ofrecer diversas respuestas frente a la violencia de género. La primera consiste en crear un ambiente propicio para que las víctimas de estos delitos puedan denunciarlos eficazmente. Si bien hay muchas estrategias para lograrlo,

destaca el establecimiento de unidades especializadas dentro de las fuerzas policiales, así como la creación de un sistema de instituciones públicas o privadas que puedan acoger a las personas que deciden denunciar este tipo de delitos. La primera estrategia puede verse más claramente en Brasil y en Nicaragua, donde la policía cuenta con estaciones o comisarías de policía dedicadas exclusivamente a atender casos de violencia de género. El funcionamiento de dichas unidades especializadas puede fortalecerse si los demás elementos de la cadena de justicia (ministerios públicos y jueces) cuentan también con unidades especializadas o con personal capacitado con base en un enfoque de género.

Por otra parte, la instalación de refugios para las víctimas de violencia intrafamiliar puede fortalecer el registro de datos, apoyar a las personas para que presenten una denuncia penal y proporcionar información clave para prevenir futuros abusos (Wathen y MacMillan 2003). La policía y otras instituciones del sistema de justicia penal deben ser conscientes de la magnitud de la violencia de género y crear estructuras que permitan proteger a las víctimas. En Campeche, México, el ministerio público ha desarrollado iniciativas sólidas para ayudar a las víctimas a obtener órdenes judiciales de protección y facilitar su aplicación¹⁹⁴.

Un tercer grupo de estrategias está formado por las campañas que buscan mostrar el problema y ofrecer información a las posibles víctimas sobre cómo protegerse mejor. Un buen ejemplo de esta estrategia es la campaña impulsada por la Secretaría General de las Naciones Unidas, “Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres”, la cual ha permitido crear una plataforma global para atender este tema e invitar a todos los países a adoptar respuestas y estrategias eficaces (para mayor referencia, véase capítulo 8). El uso de campañas dirigidas a hombres jóvenes y adultos puede tener un efecto positivo también en la construcción de masculinidades libres de violencia, basadas en relaciones de género más equitativas. Las campañas impulsadas por la Red para América Latina de la organización MenEngage o la campaña lanzada en Guatemala “Soy orgulloso chapín y no soy violento”, como parte de la campaña Únete del Secretario General de la ONU, ofrecen lecciones importantes¹⁹⁵.

Corrupción y violencia ilegal por parte de actores estatales

Tanto la corrupción como la violencia ilegal por parte de actores estatales tienen efectos nocivos sobre la seguridad ciudadana: ambas socavan la colaboración que puede darse entre las instituciones de seguridad y las comunidades, y debilitan las estrategias de control y aplicación de la ley, impulsadas por el Estado

(Soares 2003; Kilcullen 2009).

La experiencia indica que existen respuestas relativamente sencillas que los Estados pueden adoptar para hacerle frente a la violencia y al abuso policial. La puesta en marcha de programas de entrenamiento y cursos de actualización, con un enfoque comunitario y de derechos humanos, puede ayudar a que la institución policial cumpla con estándares más altos. El programa de las Unidades Policiales de Pacificación (UPP) en Río de Janeiro dota a los barrios críticos —alrededor de 33 para fines de 2013— con policías de reciente ingreso y que reciben entrenamiento especial¹⁹⁶. Los gobiernos pueden, además, adoptar y aplicar reglas estrictas que limiten el uso de la fuerza letal por parte de la policía, como sucede en el Reino Unido (Kennison y Loumansky 2007, 152). Asimismo, se podría entregar un número limitado de balas o sólo ciertos tipos de armas de fuego a los policías para ayudar a reducir la letalidad de sus acciones.

Los gobiernos pueden implementar sistemas de supervisión, estableciendo revisiones civiles y creando la figura del ombudsman, de manera que la población tenga mayores posibilidades de presentar denuncias contra la policía (Chevigny 1995). El control de la violencia policial requiere que las denuncias estén en manos de individuos que puedan llevar a los policías ante la justicia. La colaboración de actores civiles en el ámbito local, nacional y, en ocasiones, internacional es esencial para que la policía rinda cuentas (Arias 2004).

Delincuencia organizada

La delincuencia organizada se manifiesta en ciudades y localidades específicas, donde ciertos grupos criminales encuentran ventajas sobre otras organizaciones (USAID 2013; WWC 2013; Varese 2011). Estos grupos pueden llegar a operar transnacionalmente para extender su alcance. En ocasiones, transportan mercancías y operan a través de los denominados “supernodos” o intermediarios internacionales, que ayudan a mediar el intercambio entre grandes grupos criminales locales o nacionales (Farah 2008).

Para controlar a estas organizaciones, es necesario fortalecer la capacidad de investigación de las fuerzas policiales locales y desarrollar una mayor coordinación regional para identificar las transacciones ilícitas transnacionales. Un elemento clave en este proceso es la adopción y aplicación de leyes que permitan investigar y enjuiciar de manera más efectiva a estas organizaciones. También se requiere mejorar los mecanismos de intercambio de información de inteligencia y la cooperación entre las fuerzas policiales de distintos países¹⁹⁷.

A escala local, es importante reconocer las vulnerabilidades de

los barrios y áreas en los que operan estas organizaciones. La falta de servicios públicos básicos en ciertas áreas, en particular en los barrios urbanos pobres, puede crear oportunidades para que la delincuencia organizada preste este tipo de servicios a cambio de recursos económicos o de apoyo por parte de miembros de la comunidad para sus actividades delictivas (Gambetta 1996; Arias 2009). En este contexto, las respuestas eficaces contra la delincuencia organizada implican la resolución de los problemas estructurales de la fragilidad del Estado, así como la recuperación de los territorios que se perciben como abandonados, como ha ocurrido en Río de Janeiro en el marco de las UPP.

Dado que la corrupción es una condición necesaria para financiar y sostener las actividades vinculadas a la delincuencia organizada, las respuestas frente a esta amenaza también deben mejorar la supervisión de la policía¹⁹⁸. Esto puede incluir la creación o el fortalecimiento de las oficinas de contraloría, la mejora de la transparencia y rendición de cuentas, la protección adecuada a los periodistas que documentan la delincuencia organizada (Arias 2009)¹⁹⁹ y la divulgación de los expedientes judiciales.

La mano dura y sus efectos negativos

Las políticas de mano dura adoptadas en la región han fracasado en su objetivo de disminuir los niveles de violencia y delito, y también han tenido un impacto negativo y profundo en la

convivencia democrática y en el respeto a los derechos humanos, que están en la base del desarrollo humano.

Basadas en un enfoque punitivo que privilegia la represión, el aumento en la severidad de las penas y el uso de la fuerza, las políticas de mano dura han tenido repercusiones negativas, muchas de ellas inesperadas, en la seguridad ciudadana de América Latina. Entre ellas destacan: el aumento en los niveles de violencia letal, el fortalecimiento de redes criminales, el congestionamiento de sistemas carcelarios —ya sobrecargados—, la violación de los derechos humanos —particularmente en contra de jóvenes y menores de edad— y el abuso de autoridad (Hume 2007, Zilberg 2011, Basombrío y Dammert 2013). En suma, la experiencia demuestra que las políticas de mano dura representan un obstáculo para la construcción de un modelo de seguridad ciudadana incluyente, sostenible y con apego a los derechos humanos.

En América Latina, existe un apoyo abrumador hacia la adopción de medidas punitivas más duras frente a la criminalidad. La figura 9.3, basada en resultados de la encuesta LAPOP-PNUD 2012, muestra que un promedio del 87% de los encuestados indicó estar muy de acuerdo o algo de acuerdo con que la mejor manera de luchar contra la delincuencia es imponer castigos más duros.

En esta misma línea, la figura 9.4 muestra cómo consideran los ciudadanos de la región que la policía debe “cumplir la ley” cuando persigue a los delincuentes. Un promedio de 35% expresó estar dispuesto a aceptar que la policía viole la ley para

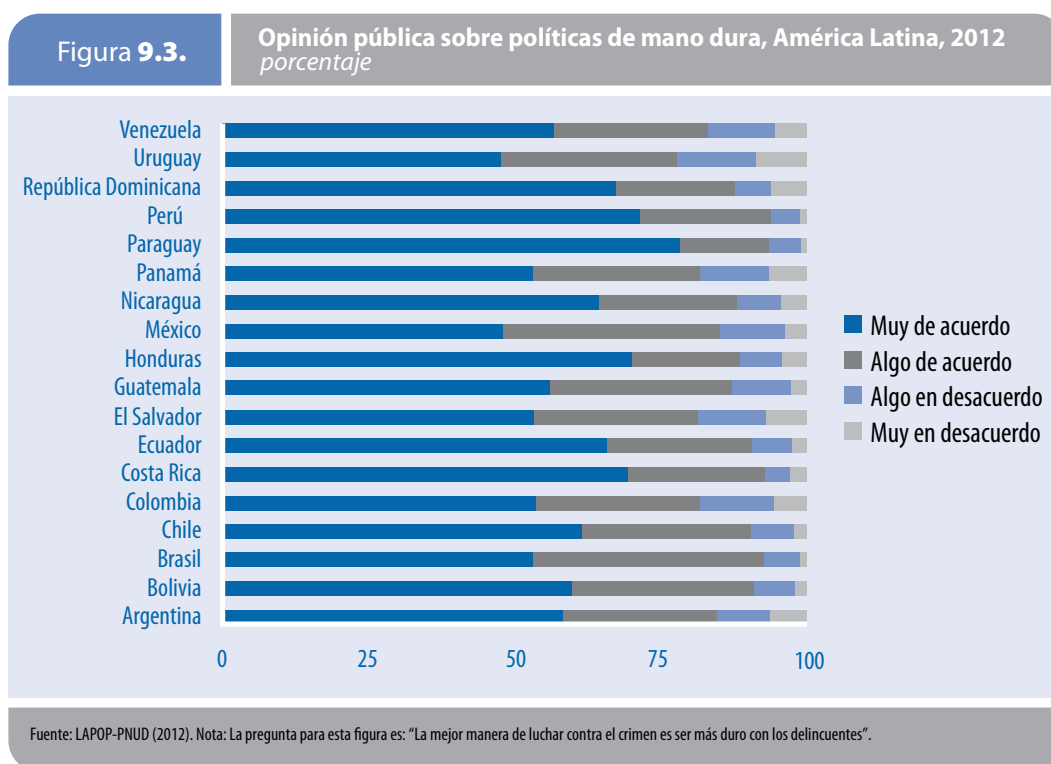
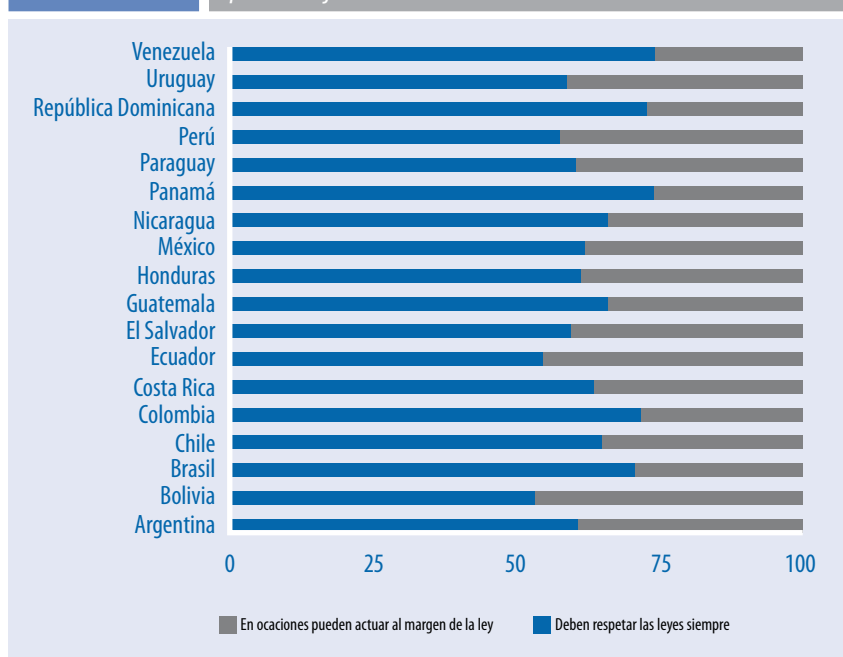


Figura 9.4.

Opinión pública respecto a la necesidad del apego a la ley de la policía al perseguir a los criminales, América Latina, 2012
porcentaje



Fuente: LAPOP-PNUD (2012). Nota: La pregunta para esta figura es: "Para poder capturar delincuentes, ¿cree usted que las autoridades siempre deben respetar las leyes o en ocasiones pueden cruzar la línea?"

detener a los criminales. Es decir, cerca de una de cada tres personas apoya la violación del Estado de Derecho como parte de la respuesta a la delincuencia.

Esta evidencia permite explicar por qué la adopción de estas medidas se ha percibido, en ciertos momentos, como preferible a la implementación de cambios institucionales y sociales duros. Demuestra, además, que es necesario cambiar drásticamente la opinión pública y la percepción que se tiene de estas políticas en la región, haciendo más visibles sus consecuencias negativas y la ineffectividad de sus resultados.

Varios países de la región han adoptado políticas de esta naturaleza. En Brasil, particularmente en Río de Janeiro, se aplicaron medidas represivas para hacer frente a las crecientes tasas de criminalidad en la ciudad. La más notoria de estas estrategias se adoptó a mediados de los años noventa. Conocida oficialmente como *Gratificação por Pecúnia* (Oliveira y Machado 2012), esta estrategia promovió el uso de pagos e incentivos económicos para aquellos policías que demostraran una actitud más "dura" o "valiente" frente a los criminales durante las operaciones de seguridad. La estrategia tuvo como consecuencia el aumento en la violencia por parte de la policía, además del aumento en los niveles de delito (Hinton 2006; Torres 2007). El uso de la violencia excesiva en operaciones de seguridad ha sido documentado en otros 18 estados de Brasil; la mayor parte son atribuidos a la llamada policía militar (Ahnen 2007, 153). En particular, preocu-

pa el número de muertes de civiles que se han presentado a raíz de los enfrentamientos entre los cuerpos de seguridad y los supuestos criminales: éstas constituyen graves violaciones a los derechos humanos y al debido proceso (Cano 2010).

El sistema de *Gratificação por Pecúnia* en Río de Janeiro no se tradujo en una disminución de los niveles de violencia y delito. De hecho, su aplicación coincidió con la tasa de homicidios más alta en el estado. De manera similar, en São Paulo, los mayores índices de delito de las décadas de los ochenta y noventa también coincidieron con niveles considerablemente altos de abuso policial. En contraste con estas políticas y sus resultados, la reciente disminución en los niveles de homicidios en Río se ha atribuido al desarrollo de políticas basadas en el uso de información georreferenciada, la expansión de la capacidad carcelaria y la implementación de programas dirigidos a comunidades específicas, como las UPP. De acuerdo con una evaluación reciente, el proceso de pacificación impulsado por este programa ha permitido salvar, aproximadamente, 60 vidas por cada 100,000 habitantes (Cano 2012).

Durante los primeros años de la década de 2000, Honduras, El Salvador y Guatemala adoptaron políticas de mano dura para revertir el avance de las maras, identificadas como las principales responsables del deterioro de la seguridad y del aumento de la criminalidad en estos países. Estas políticas fueron dadas a conocer con distintos nombres. En Guatemala, se llamó Plan Esco-

ba; en Honduras, Libertad Azul y en El Salvador, Plan Mano Dura y después, Súper Mano Dura. Aunque en cada país se tradujeron en medidas y leyes distintas, estas políticas compartieron un enfoque centrado, en el encarcelamiento de los miembros de las pandillas, el aumento de la presencia y el poder policial en ciertas zonas y barrios, así como la criminalización de las actividades vinculadas con estos grupos (Ungar 2009; Huhn, Oettler y Peetz 2006, 13-14). Además, fomentaron el uso de estrategias de corte militar dentro de las policías. Lo anterior puso en entredicho el carácter civil, basado en la protección de derechos, impulsado por las reformas institucionales en estos países (Cruz 2012). Estos operativos policiales privilegiaron el encarcelamiento de todos aquellos sospechosos de formar parte de las pandillas, y con ello se violó, en muchos casos, el debido proceso y se contribuyó a la saturación de los sistemas carcelarios de estos países.

En términos de los niveles de violencia y delito, las políticas de mano dura adoptadas por estos países arrojaron resultados negativos. La violencia letal se mantuvo en niveles altos y se intensificó en los tres países, particularmente durante el periodo de 2005 a 2010 (UNODC 2011). Los delitos vinculados a las maras también aumentaron y se diversificaron, incluyendo de manera creciente secuestros y extorsiones, así como la participación de algunos de sus miembros en actividades vinculadas a la delincuencia organizada (Cruz 2012). Asimismo, el encarcelamiento masivo de las maras facilitó la articulación de redes delictivas en el interior de los centros penales, y la formación de estructuras más jerárquicas y mejor organizadas (Santamaría 2013). Es decir, el encarcelamiento se convirtió, paradójicamente, en una plataforma para que estos grupos ganaran mayor fuerza.

A raíz del reconocimiento de las consecuencias negativas de estas políticas, en los tres países se han adoptado medidas alternativas que han permitido trabajar más en las áreas de prevención y reinserción. El caso más emblemático, por sus resultados y su visión, es la tregua entre las maras, en El Salvador.

Otro caso que permite ilustrar las consecuencias negativas que pueden tener las políticas de mano dura lo presenta México, país en el que se emprendió una lucha frontal en contra de la delincuencia organizada para responder a la violencia creciente vinculada a estas estructuras criminales y al tráfico de drogas. Las medidas puestas en marcha de manera más sistemática a partir del 2007 incluyeron operativos de seguridad de carácter militar, la incautación de drogas y de armas ilícitas, y el encarcelamiento de los líderes de las principales organizaciones criminales (Benítez 2009). La política de seguridad incluyó también medidas para fortalecer a las instituciones de seguridad y justicia, así como el diseño de programas de prevención; no obstante, estas medidas contaron con un apoyo financiero mucho menor (Meyer 2011). Un caso excepcional fue el programa Todos Somos Juárez,

considerado como una intervención exitosa.

La llamada “guerra contra el crimen organizado” en México no logró disminuir los niveles de violencia y delito en el país. Por el contrario, de acuerdo con datos oficiales, la tasa de homicidios pasó de 8 por cada 100,000 habitantes a una tasa de 24 en el periodo de 2007 a 2011²⁰⁰. Además, hubo un aumento significativo en la visibilidad y la brutalidad de la violencia asociada al enfrentamiento entre estas estructuras criminales, lo que incrementó la percepción de inseguridad en México (Reguillo 2012). En cuanto al comportamiento del delito, tanto los secuestros como las extorsiones se convirtieron en una parte central del escenario de inseguridad en el país, como consecuencia de la “diversificación” delictiva de estos grupos durante este periodo (PGR 2008). En suma, las políticas adoptadas en México, aunque basadas en el interés de fortalecer la seguridad del país, no lograron detener los avances de la delincuencia organizada y, por el contrario, coincidieron con una severa agudización de la violencia. Recientemente, la política de seguridad del país ha puesto mayor énfasis en la prevención, lo que indica que se están poniendo en práctica las lecciones aprendidas.

Intervenciones: lecciones, desafíos y replicabilidad

No hay soluciones sencillas para responder a los problemas de inseguridad que enfrentan los países de América Latina. Sin embargo, cada vez hay más ejemplos de políticas públicas bien desarrolladas e intervenciones exitosas, gestionadas de manera profesional y respaldadas sistemáticamente. En el centro de varias de estas intervenciones ha estado el desarrollo de datos y análisis confiables y precisos, la adecuación de las respuestas a los problemas sociales, económicos y políticos específicos que enfrenta cada contexto, así como la participación sostenida y decidida de funcionarios junto con la sociedad civil.

En este apartado, se presentan los antecedentes, las principales características y las lecciones aprendidas de cinco intervenciones que resultan relevantes a nivel regional: *Fica Vivo* (Brasil), Plan Cuadrante (Colombia), Barrio Seguro (República Dominicana), tregua entre pandillas (El Salvador) y Todos Somos Juárez (México).

Fica Vivo, Brasil

A fines de los años noventa, la ciudad de Belo Horizonte, en Minas Gerais, sufrió un alto y repentino aumento en sus niveles de delito y violencia letal, como resultado de la rápida penetración del tráfico de cocaína y el creciente consumo de crack. En res-

puesta a este escenario, el gobierno de Minas Gerais desarrolló una serie de estrategias destinadas a hacer frente a la espiral de violencia letal y a la violencia generada por pandillas dedicadas a la venta y distribución de drogas a nivel local, que operaban de manera desarticulada y sin capacidad de cooptar o penetrar en las estructuras del gobierno. La más importante de éstas, Fica Vivo —que literalmente significa “mantente vivo”— es una iniciativa innovadora que tiene como objetivo controlar los niveles de homicidios entre la población joven.

Antecedentes

El proyecto de Fica Vivo inició en 2001, por iniciativa del Centro de Estudios sobre Criminalidad y Seguridad Pública (CRISP) de la Universidad Federal de Minas Gerais. Fue impulsado y liderado por la universidad, en asociación con las policías militares y civiles, la prefectura de Belo Horizonte, así como asociaciones empresariales y de la sociedad civil. El proyecto identificó, con base en datos georreferenciados, el comportamiento y la presencia territorial de los homicidios, lo que permitió determinar que la violencia homicida se concentraba en seis favelas de Belo Horizonte, afectadas por el tráfico de drogas y el conflicto entre pandillas.

El gobernador de Minas Gerais, Aécio Neves, impulsó el proyecto como una política pública de su gobierno a partir de 2003. Su gobierno identificó algunas de las mejores prácticas vigentes en otras partes de Brasil y del mundo. Inspirándose en un proyecto innovador de policía comunitaria puesto en marcha en Río de Janeiro, así como en programas de policía comunitaria y de prevención de la violencia de ciudades como Boston, en Estados Unidos, la Secretaría de Defensa Social estatal desarrolló un programa de policía comunitaria que, eventualmente, daría lugar al programa Fica Vivo. Con el apoyo de académicos, fundaciones y del gobierno federal de Brasil, este programa adoptó una estrategia doble. Por un lado, promover una policía más eficaz que pudiera reaccionar más rápidamente; por otro, crear programas sociales para transformar la relación entre las comunidades afectadas y las entidades públicas.

En términos prácticos, la primera intervención comenzó a mediados de 2002 en Morro das Pedras, un barrio pobre ubicado en una sección relativamente acomodada de la ciudad. El componente policial de la iniciativa consistió en un pequeño destacamento de la policía para zonas en riesgo, conocido como el Grupo de Policía em Áreas de Risco (GEPAR), dirigido por un teniente vinculado con el batallón local de la Policía Militar de Minas Gerais. El despliegue policial se inició algún tiempo antes de que ocurriera la instauración paralela de una serie de programas sociales diseñados para reducir la presencia y el impacto de las pandillas y de la actividad criminal, y para atender las nece-

sidades de las poblaciones de jóvenes en situación de riesgo. Sin embargo, bajo la dirección de la policía, los programas sociales no estuvieron bien coordinados, y en 2003 se colapsaron debido a problemas internos y a la sustitución del comandante a cargo.

Estructura y resultados

En 2004, los programas sociales que existían en Morro das Pedras se reorganizaron en un nuevo proyecto piloto con el nombre Fica Vivo. Este proyecto, gestionado por funcionarios públicos con experiencia en trabajo social y psicología, se diseñó explícitamente para ampliar los servicios dirigidos a jóvenes con mayor riesgo de ser asesinados. El programa inició talleres específicos —como clases de baile o atletismo—, para mantener a los jóvenes ocupados y lejos de las calles mientras no estaban en la escuela. La mayoría de las personas que coordinaban los talleres eran de la comunidad y tenían credibilidad local y potencial de liderazgo. También asumieron un papel clave en el diálogo con los líderes locales y miembros de pandillas para que Fica Vivo pudiera tener presencia en la comunidad en periodos de tensión local. Además, sirvieron como interlocutores clave con la policía para mejorar la calidad de la vigilancia.

Fica Vivo arrojó resultados positivos y notables en el corto y mediano plazo, el más positivo de los cuales fue la reducción drástica de la violencia en el barrio. El éxito del proyecto piloto llevó a la expansión del programa Fica Vivo a otras áreas de la ciudad: Taquaril y Alto Vera Cruz, Pedreira Prado Lopes, Paulo VI, Ribeira de Abreu y Cabana do Pai Tomás. Todos estos nuevos programas se iniciaron con una unidad GEPAR y un centro Fica Vivo que operaban de manera conjunta. También se crearon grupos de trabajo estratégicos que incluían policías civiles, fiscales, representantes de agencias de bienestar infantil del estado y escuelas. La idea de estos grupos era desarrollar estrategias de largo plazo para enfrentar los problemas de cada zona y lograr que quienes cometieran delitos de manera reincidente fueran llevados ante el sistema de justicia. De 2004 a 2007, disminuyó drásticamente la violencia en las comunidades donde existían los programas combinados Fica Vivo-GEPAR: las cinco comunidades objetivo experimentaron una reducción de homicidios de más del 50%, en promedio, muy superior a la de la ciudad en su conjunto (véase cuadro 9.1). No es sorprendente que estos primeros éxitos llevaran a un aumento en la demanda de la ampliación del programa al área metropolitana conurbada y al interior del estado.

Desafíos y replicabilidad

El programa Fica Vivo en Belo Horizonte no estuvo exento de dificultades. La disminución de la violencia homicida requirió la participación decidida de la policía y de los trabajadores so-

Cuadro 9.1.

Homicidios totales en comunidades donde programas Fica Vivo-GEPAR están implementados, Brasil, 2001-2007

Ubicación	Inicio	Homicidios totales ²⁰¹						
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Alto Vera Cruz y Taquaril	2005	18	54	53	67	63	36	31
Cabana do Pai Tomás	2005	14	36	26	16	16	12	11
Paulo VI y Ribeiro de Abreu	2005	19	26	39	57	52	29	23
Pedreira Prado Lopes	2004	9	11	5	61	23	14	9
Morro das Pedras y Ventosa	2002	19	27	33	16	11	16	18
Ciudad de Belo Horizonte	-----	640	900	1.174	1.284	1.100	998	1.002

Fuente: Arias y Ungar (2009).

ciales con los líderes locales y otros miembros del equipo local de intervención, que incluía fiscales, policía de investigación, funcionarios de las escuelas públicas locales y trabajadores de servicios infantiles. La creación de estos programas no eliminó al instante los problemas subyacentes dentro de la Policía Militar de Minas Gerais. Si bien los cambios doctrinales y algunas iniciativas de desarrollo institucional estaban en marcha, los policías asignados a los programas seguían teniendo una cultura institucional “tradicional”, más centrada en el combate al delito que en la protección de los ciudadanos. Entre otras fallas, hubo casos de violencia policial contra la población. La información recogida por Fica Vivo y por miembros de la comunidad permitió la identificación y el retiro o transferencia de algunos agentes de la policía, lo que contribuyó a mejorar el comportamiento y el funcionamiento de la policía.

De 2005 en adelante, la ampliación de Fica Vivo a todo el estado de Minas Gerais generó efectos positivos, pero también importantes retos. Una de las claves para el éxito de los programas piloto Fica Vivo en Belo Horizonte fue la fuerte relación de trabajo entre el gobernador del estado y el alcalde de la capital. Si bien el gobierno estatal controla la mayor parte de las fuerzas de seguridad locales, el gobierno de la ciudad tiene un papel clave en el mantenimiento de los servicios públicos, como las calles, el alumbrado y las escuelas públicas. Debido a la sólida colaboración que existía en ese momento, el gobierno de la ciudad trabajó activamente en el desarrollo de la base para el mapeo de la delincuencia que ayudaría a impulsar el programa Fica Vivo. Sin embargo, el gobierno estatal no logró construir relaciones igualmente positivas con otros líderes municipales fuera de la capital. Como resultado, los nuevos programas Fica Vivo se enfrentaron a problemas vinculados con la falta de cooperación y compromiso político, la calidad del personal asignado y déficits en el monitoreo de los programas.

La intervención Fica Vivo dio lugar a innovaciones importantes

en materia de seguridad ciudadana. Fundamentalmente, modeló el debate y la práctica en Brasil sobre el manejo de la información y la intervención en las comunidades. Incluso las más recientes UPP en Río de Janeiro reflejan lecciones aprendidas de Fica Vivo. Entre las innovaciones generadas por Fica Vivo, destaca el uso de tecnologías y conocimiento para obtener resultados positivos. En particular, sobresale el uso de mapas georreferenciados de Belo Horizonte, centrados en “puntos calientes” (hot spots), pero también en la ubicación de sectores y servicios clave. Estos mapas permitieron que funcionarios y académicos desarrollaran un sistema integral de georreferenciación de la delincuencia. Esto, por su parte, facilitó la introducción de estaciones de policía a nivel micro en las zonas de alta criminalidad, un programa de actuación policial orientada a la comunidad en toda la ciudad basado en foros vecinales, inversiones sociales y programas contra la violencia escolar. Un punto esencial es que el programa ha ido evolucionando con el tiempo y ha introducido innovaciones con base en las lecciones aprendidas.

Como un programa dirigido principalmente al control de la violencia letal, Fica Vivo no estuvo diseñado para atender amenazas específicas como la violencia sexual e intrafamiliar. Sin embargo, tanto el contenido como la dinámica de trabajo impulsados por el programa permitieron atender casos vinculados con violencia de género. El programa funciona a través de “Núcleos de Prevención a la Criminalidad”, que trabajan de cerca con las comunidades e impulsan talleres y encuentros liderados por trabajadores sociales y psicólogos. Estos talleres han servido también para informar a la comunidad sobre los servicios públicos disponibles para prevenir y atender distintas formas de violencia (Instituto Elo 2011). Los Núcleos incluyen un programa de prevención de conflicto que aborda temas de conflicto y violencia intrafamiliar. Uno de los módulos, conocido como *Conviver Mulher* (Convivir Mujer), está explícitamente dirigido a aminorar el impacto de aquellos conflictos que afectan directamente la seguridad y el bienestar de las mujeres²⁰².

El programa Fica Vivo surgió a partir de cambios institucionales

importantes dentro de la policía de Minas Gerais, así como de las mejoras generales en la recopilación de datos. El programa incorporó programas exitosos desarrollados inicialmente en otros lugares, pero introdujo innovaciones para adaptar esas ideas generales a las condiciones locales (por ejemplo, la presencia de pandillas desarticuladas, violencia letal alta, y tráfico y distribución local de drogas). Asimismo, logró fortalecer los lazos entre el Estado y la comunidad, creó alianzas con el sector académico y se enfocó en las poblaciones en riesgo, particularmente en los jóvenes. La efectividad de las policías mejoró a partir de la mayor cercanía con las comunidades y las labores de prevención y control que éstas podían ejercer.

Fica Vivo ha sido evaluado por el gobierno de Minas Gerais y por estudios académicos. Gracias a esto, existe un registro detallado de los aspectos positivos del programa y de los retos a los que se ha enfrentado. El éxito de este programa depende de la existencia de datos georreferenciados de alta calidad. Requiere, además, de un contexto en el que los grupos criminales no estén altamente organizados y no tengan la capacidad para cooptar a las autoridades. La meta principal del programa es impulsar el trabajo de las policías en las comunidades, junto con programas sociales que permitan mantener a los jóvenes a salvo de la violencia letal. Para poder ser replicado en otras ciudades, los gobiernos deben contar con recursos financieros y técnicos adecuados, contar con la información georreferenciada que permita implementar el programa en un barrio o conjunto de barrios específicos, responder a un escenario en el que el delito esté desorganizado o disperso y en el que la corrupción no sea una amenaza relevante.

Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, Colombia

Los niveles de homicidio en Colombia han disminuido de manera significativa en los últimos años, en especial, desde hace una década. Detrás de esta disminución, hay una serie de transformaciones institucionales y programas adoptados, tanto a nivel nacional como municipal. La Policía Nacional, en particular, fue objeto de un proceso intenso de reformas que generó cambios profundos en su actuación, códigos, uso de datos y en la manera como interactúa con la población (Borrero 2012; Beato 2009, 1114; IGAC 2004, 4).

Antecedentes y funcionamiento

En julio de 2010, la Policía Nacional de Colombia anunció el lanzamiento del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) en las ocho ciudades más grandes del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga,

Pereira y Cúcuta. El objetivo del Plan, basado en experiencias inspiradas en el modelo de policía comunitaria, es mejorar la actuación policial mediante la división de las ciudades en jurisdicciones pequeñas denominadas cuadrantes. La idea es que, por cada cuadrante, trabaje un número específico de policías de forma directa y cercana a la población. Este Plan Cuadrante colombiano se inspiró en el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva de Chile, impulsado por los carabineros desde 2000.

El PNVCC ha cambiado la manera de trabajar de la policía: centra su atención en los problemas de convivencia social al interior de las comunidades, en estrecha colaboración con instituciones y actores locales. Su ejecución se basa en una lectura estratégica de cada cuadrante, apoyada en información georreferenciada, lo que permite una toma de decisiones informada y una mejor distribución de los recursos (Llorente, Bulla y Castillo 2011).

Una innovación importante del PNVCC fue el aumento de la autonomía y la capacidad de toma de decisiones de las unidades locales. A las patrullas asignadas a determinados barrios se les otorgó la flexibilidad para trabajar con las comunidades, reunir información y desarrollar programas que respondieran a las necesidades locales.

En el ámbito de la vigilancia participativa, los comandantes de policía de cada zona desempeñan un papel importante en la interpretación de los datos delictivos y, en colaboración con otros actores locales, determinan las mejores respuestas. De hecho, el entrenamiento del PNVCC incluye, explícitamente, la capacitación de los policías en el trabajo cercano con las comunidades locales para controlar el delito (Mejía, Ortega y García 2013, 11).

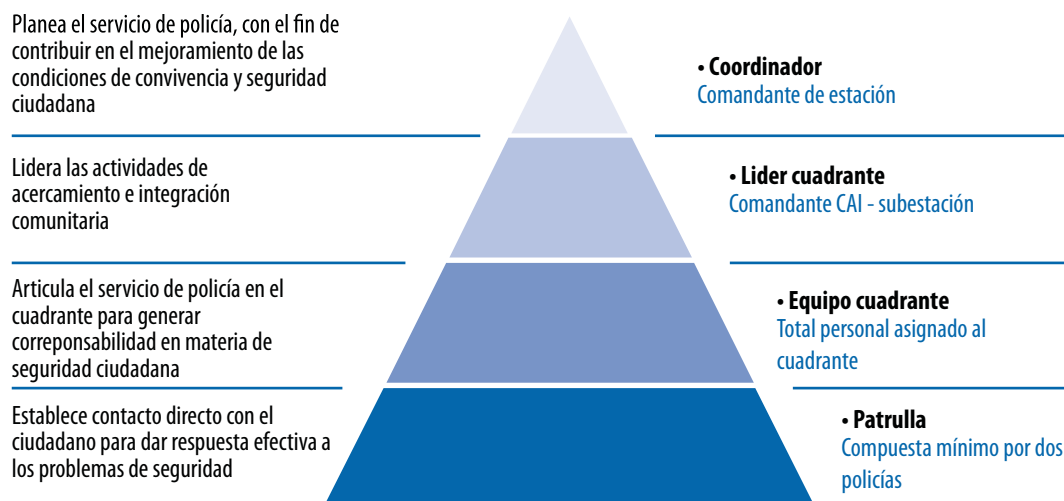
El programa también permitió crear relaciones más cercanas entre la policía del PNVCC y otras unidades dentro de la Policía Nacional. El PNVCC apoya los programas de descentralización de la capacidad de investigación de la Policía Judicial y los servicios de inteligencia. La Policía Judicial, en particular, se incorporó al plan para que las unidades de investigación pudieran responder de manera eficaz y en coordinación con la policía del PNVCC (2010, 74), y así utilizar la información de los cuadrantes para reunir pruebas y resolver delitos en áreas específicas.

Las rutinas de patrullaje están diseñadas con base en las necesidades de cada cuadrante. Éstas cuentan con información acerca de la hora y el lugar de los delitos que se han producido en la zona durante la última semana, para que el patrullaje sea más eficaz y facilite la prevención de nuevos delitos (PNVCC 2010, 43-44). Se espera que los miembros del equipo trabajen con los comandantes de su estación y subestación para mantener una serie de objetivos de corto, mediano y largo plazo.

Dentro de los cambios promovidos por la llamada Política de

Figura 9.5.

Pirámide de responsabilidades bajo el Plan Cuadrante



Fuente: Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (2010)

Seguridad Democrática del expresidente Álvaro Uribe (2002-2010), se introdujo el concepto de corresponsabilidad que subraya la importancia de la colaboración entre la policía y las autoridades locales, así como con otros organismos de justicia penal, para hacer frente a los problemas de seguridad. El PNVCC (2010, 16) busca justamente construir prácticas de corresponsabilidad con los actores locales clave.

Actualmente, el PNVCC se ha propuesto atender y prevenir la violencia sexual e intrafamiliar. Con este fin, se ha incrementado la colaboración entre la Policía Nacional y las organizaciones que atienden casos de violencia sexual e intrafamiliar, como la Defensoría de la Familia, la Consultoría Médico Forense, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y los Centros de Atención a Víctimas de Violencia y Delitos. Asimismo, el PNVCC ha estrechado sus vínculos con la policía de investigación a través del Plan Nacional de Investigación Criminal por Cuadrantes (PNIPC). Con ello, se ha buscado crear modos de interacción más ágiles entre las áreas de investigación y prevención de la policía, lo que ha mejorado el tratamiento y la resolución de casos relacionados con el tráfico de personas, la explotación sexual y la violencia sexual (PNVCC 2010, 61-70).

Resultados

La policía, en colaboración con la Fundación Ideas para la Paz (FIP), ha evaluado los resultados del PNVCC. Se compararon las estaciones de policía en las que el programa PNVCC estaba en pleno funcionamiento con estaciones en las que el PNVCC no estaba operando. Lo anterior se realizó a partir de metodologías

sólidas, que generaron estadísticas de los delitos comparativas y confiables. Los investigadores analizaron el efecto del programa sobre cuatro delitos: homicidios, robo a casa habitación, robo de vehículos y riñas.

El análisis de los datos de las ciudades estudiadas mostró que las estaciones de policía con cuadros totalmente entrenados para operar en el modelo PNVCC fueron más eficaces en el control de la delincuencia que la policía no entrenada que operaba en estaciones similares. En general, se encontró que la aplicación de la PNVCC tendía a reducir el número de homicidios, robos y hurtos de vehículos: los tres indicadores más fiables de la actividad delictiva.

De acuerdo con la evaluación de la FIP, el PNVCC logró detener el incremento en el delito e incluso disminuir la ocurrencia de algunos delitos en las localidades en las que se llevó a cabo, entre enero de 2007 hasta junio de 2012. Esta evaluación le atribuye al PNVCC el 18% de la caída en los homicidios en las ocho ciudades indicadas. Al comparar las unidades entrenadas y no entrenadas en el PNVCC, los índices de homicidios fueron 16% más bajos en los centros capacitados en PNVCC. Esto significaría que de cada 10 homicidios que dejaron de cometerse, casi dos son el resultado de la nueva estrategia del servicio de vigilancia. Asimismo, el plan contribuyó con el 11% de la disminución de las lesiones personales y el 22% de la caída en el hurto a vehículos (FIP 2012). Los índices de robo fueron 9% más bajos y los de robo de vehículos se redujeron un 22%. Hay un efecto particularmente importante de estos programas en la mayoría de las áreas con índices de criminalidad más altos. En otras palabras, los alcances

del PNVCC son más notables en los barrios con índices de criminalidad más altos, y no son uniformes en todos los barrios de una ciudad (Llorente, Frühling y Bulla 2013, 27-28, 33).

Además del análisis de los índices de criminalidad, el FIP realizó una encuesta a las personas de las zonas donde se aplicaba el PNVCC y midió los efectos del programa sobre varios indicadores identificados como clave para su éxito. Estos resultados también se evaluaron midiendo el efecto de cada grupo de entrenamiento en el método PNVCC.

La mayor parte de los indicadores clave del desempeño policial mejoraron después de la primera y segunda rondas de entrenamiento en las ciudades participantes: aumentó claramente el desempeño de la policía en términos de la percepción que tiene la población del programa, el trabajo efectivo de la policía, la colaboración entre los policías pertenecientes al PNVCC y los no pertenecientes al programa, el trabajo con otras entidades de vigilancia como la Policía Judicial y los oficiales de inteligencia, y la capacidad para trabajar con otras dependencias de los gobiernos locales. A pesar de los resultados positivos de la primera y segunda rondas de entrenamiento, después de la tercera ronda disminuyó ligeramente la actuación de la policía en algunos indicadores, en comparación con las importantes mejoras obtenidas después de la segunda ronda. Esto sugiere que si bien el programa ha tenido éxitos reales, enfrenta algunos retos significativos en el futuro (Llorente, Frühling y Bulla 2013, 16-24).

Por otro lado, la evaluación de la FIP señaló que existe un alto grado de rotación entre los policías de las ciudades más grandes, lo cual impide tener mejores resultados en estas áreas (Llorente, Frühling y Bulla 2013, 17). Lo anterior permite subrayar la importancia del entrenamiento continuo a medida que el programa avanza y del aumento de los esfuerzos para mejorar la cooperación entre las agencias policiales.

Desafíos y replicabilidad

Tal como lo señala la FIP en su evaluación, la principal debilidad de la estrategia está vinculada a la amenaza de la inercia y la resistencia al cambio, y ante la exigencia de un trabajo más sistemático y exigente en términos conceptuales y analíticos. Su aplicación en municipios más pequeños se enfrenta a importantes retos, como el escaso estudio de los problemas en estas urbes y la debilidad institucional (Llorente, Bulla y Castillo 2011). Además, de cara al futuro, el PNVCC deberá mejorar la coordinación con las demás policías e instituciones, así como la alta rotación de las policías.

En sus ocho ciudades más grandes, Colombia ha logrado dis-

minuir de manera significativa la presencia de grupos armados vinculados a las guerrillas y los paramilitares. La delincuencia organizada, no obstante, sigue siendo una amenaza y, dada la enorme disponibilidad de armas de fuego, los delitos violentos siguen siendo un problema grave.

El éxito del Plan Cuadrante, por supuesto, se beneficia de los éxitos que ha tenido el gobierno en reducir la violencia en zonas urbanas. El programa ha impulsado el trabajo conjunto con las comunidades locales, con los principales actores de la sociedad civil y con la academia para desarrollar y evaluar el programa. Asimismo, se ha intentado mejorar la colaboración entre las unidades al interior del Estado y la gestión dentro de la policía.

Las evaluaciones impulsadas por la Policía Nacional de Colombia y por la FIP pueden ser un excelente punto de referencia para replicar el plan en el futuro, en otros contextos. La implementación de un programa similar, al menos en una escala limitada, depende de la existencia de datos georreferenciados de alta calidad y la existencia de un escenario en el que las amenazas a la seguridad sean manejables por la policía civil y de carácter comunitario. El gran reto para replicar el programa es hacerlo en la misma escala. El PNVCC implicó una reorganización y redistribución masiva de recursos en las ocho ciudades más grandes de Colombia. Este cambio requiere un compromiso total de las policías y de los políticos a nivel local, así como recursos financieros suficientes.

Barrio Seguro, República Dominicana

República Dominicana ha experimentado un alto crecimiento económico durante las últimas tres décadas. Sin embargo, la combinación de alto crecimiento, baja inversión social y desigualdad generaron condiciones propicias para que los niveles de delito y violencia se dispararan en la última década (Bobeá 2011, 95, 159, 168-169, 173). La tasa de homicidios en 1999 era de 13 por cada 100,000 habitantes; en 2006, la tasa había llegado a 26 por cada 100,000. En la región de la capital del país, que incluye la ciudad de Santo Domingo, la tasa de homicidios llegó a los 40 por cada 100,000 habitantes en 2005 (Bobeá 2011, 442).

Durante ese periodo, la ausencia de una política clara en materia de seguridad tuvo como resultado un aumento en la violencia. Efectivos policiales llegaron a estar involucrados en la comisión del 16% de los homicidios, lo que contribuyó a crear una crisis de confianza de la ciudadanía hacia la labor policial e incrementar la percepción de inseguridad en el país. En particular, esto se dio entre las poblaciones más excluidas socialmente y en las que

existía alta criminalidad y bajos índices de denuncia de delitos (Howard 2009, 302; Bobea 2012, 59).

En este contexto, el gobierno de República Dominicana (2004-2012) desarrolló el Plan de Seguridad Democrática (PSD), inspirado en el programa colombiano del mismo nombre y en la experiencia de Brasil²⁰³. De acuerdo con este plan, la seguridad se construye como un proceso participativo en el que la policía, las autoridades locales y las comunidades trabajan juntos para que los barrios sean más seguros (Howard 2009, 303-304).

Estructura y resultados

En términos generales, el PSD supuso un importante esfuerzo para mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad, mediante programas sociales dirigidos a las zonas de alto riesgo. El plan promovió un entendimiento de la ciudadanía y la seguridad como dos dimensiones mutuamente constitutivas. Es decir, partía del principio de que al aumentar la participación de una ciudadanía responsable en seguridad también se transformarían los servicios de seguridad y se garantizaría una mayor sensibilidad a las preocupaciones de la sociedad (Bobea 2011, 396-398).

El plan incluyó Barrio Seguro, un programa de vigilancia localizada que buscaba controlar la delincuencia en una zona violenta de la capital (Howard 2009, 305; Cano 2007, 5, 14). Barrio Seguro se instauró como un programa piloto en el barrio de Capotillo en agosto de 2005, y en 2006, se extendió a 13 barrios vecinos que en total sumaban una población de aproximadamente 170,000 personas de la población del norte de Santo Domingo (Howard 2009, 305).

El primer componente del programa consistió en un aumento general de la inversión en la actuación policial en barrios específicos, con algunas de las características de la policía comunitaria. El programa también trataba de emplear un modelo de actuación policial orientado a la resolución de conflictos. El segundo eje de Barrio Seguro fue un aumento en el número de proyectos sociales que se pusieron en marcha de manera simultánea, con el fin de disminuir los riesgos delictivos y fomentar una mayor cooperación ciudadana con la policía. La parte final del proyecto ayudó a fortalecer a las organizaciones comunitarias en las zonas seleccionadas para que estos grupos pudieran servir como interlocutores y coprotagonistas de los esfuerzos de seguridad impulsados por el gobierno.

Aunque el PSD no está centrado específicamente en la prevención y control de la violencia de género, la Procuraduría de República Dominicana incluye en sus lineamientos generales la violencia sexual, la violencia intrafamiliar y el tráfico de personas como prioridades y, como tales, han sido integradas dentro

del programa. Además, República Dominicana cuenta con una serie de programas para atender las distintas expresiones de la violencia de género en el país (Fundación Comunidad Esperanza y Justicia Internacional et al. 2013).

Una de las claves para que este programa arrojara resultados positivos fue el incremento de la presencia policial en barrios seleccionados. Una evaluación comisionada por el PNUD estableció que hubo un importante aumento en el número de policías en estas áreas, así como un esfuerzo por excluir del programa a los policías con antecedentes de corrupción o abuso (Cano 2007, 16-17). Los policías asignados al programa recibieron 15 días de entrenamiento antes de comenzar su trabajo con Barrio Seguro, aunque el plan inicial había sido que la policía recibiera tres meses de entrenamiento. Dependiendo del rango, los policías asignados a la zona recibían un bono de US\$31 a US\$413 al mes sobre su salario, así como un complemento para alimentos.

Esta misma evaluación demostró que los residentes de las comunidades beneficiarias consideraron que el programa, en general, logró mejorar la calidad de la actuación policial. Los entrevistados distinguían entre una fuerza policial previa a Barrio Seguro —que ellos consideraban como parte del problema delictivo y que maltrataba a la población local— y una policía posterior a la implementación del programa —que se percibía como más cordial y servicial—.

El programa Barrio Seguro contribuyó a mejorar de forma notable la seguridad objetiva y percibida. Los datos disponibles sobre homicidios, por ejemplo, demuestran una tendencia significativa a la baja²⁰⁴. Más aún, el aumento de la presencia policial en los barrios parece haber aumentado la confianza de los residentes en el sistema de justicia penal. Un dato que permite corroborar esto es el creciente número de quejas dirigidas a las oficinas locales de la Fiscalía, que pasó de alrededor de 900 a casi 1200 en los barrios donde hubo intervenciones (Cano 2007, 38). Además, los beneficiarios del programa indicaron que éste generó una disminución drástica en los tiroteos y, como consecuencia, aumentó la sensación de seguridad en los barrios. Esta mejoría en la percepción de la delincuencia también fue documentada en una encuesta realizada en los barrios receptores²⁰⁵. No obstante, dicha mejoría no significa que las comunidades estén exentas de algunas actividades delictivas ni que la corrupción policial haya sido del todo erradicada (Cano 2007, 38-39).

Desafíos y replicabilidad

En términos generales, los niveles de homicidio en República Dominicana se han mantenido altos en los últimos años. Esta tendencia es compatible con otros escenarios en los que es difícil disminuir los índices de violencia una vez que alcanzan cierto

nivel. Por ejemplo, del periodo que va de 2005 a 2011, el país no logró que su tasa de homicidios estuviera por debajo del nivel de epidemia marcado por la OMS (esto es, 10 por cada 100,000 habitantes).

A pesar de los avances experimentados por Barrio Seguro, sus alcances se vieron limitados por la persistencia de otros problemas, como la corrupción y la falta de reformas estatales necesarias para mejorar la actuación de la policía. En el largo plazo, estos problemas socavaron el PSD y limitaron su eficacia.

No obstante, el PSD y Barrio Seguro demostraron que es posible lograr un cambio fundamental en la relación entre las comunidades y la autoridad, lo que propicia un clima favorable para la aceptación y participación de la comunidad en el programa. En parte, esto se logró gracias a la provisión de bienes públicos que incluyeron instalaciones recreativas y programas de capacitación y distribución de leche. Además de estos programas sociales, Barrio Seguro trató de construir un mayor grado de articulación social en torno a la seguridad, a través de foros comunitarios.

El PSD buscó dar respuesta a los problemas de violencia y delito en los barrios en los que las relaciones entre la policía y la comunidad eran débiles, y en los que además existían abusos por parte de la policía. A principios de 2013, el Presidente dominicano anunció el inicio del Plan de Seguridad Ciudadana. Éste incluye un componente dirigido a ampliar los objetivos del programa anterior y la incorporación de un nuevo programa llamado Vivir Tranquilo, basado en un enfoque integral y de fortalecimiento institucional.

Tregua entre pandillas, El Salvador

El Salvador es uno de los países latinoamericanos con mayores índices de violencia letal. Entre otros factores, esta violencia se atribuye a las actividades de las pandillas, conocidas como maras, al tráfico de drogas, así como a los alcances limitados y a los efectos negativos generados por las políticas de mano dura (Cruz 2010).

Antecedentes y estructura

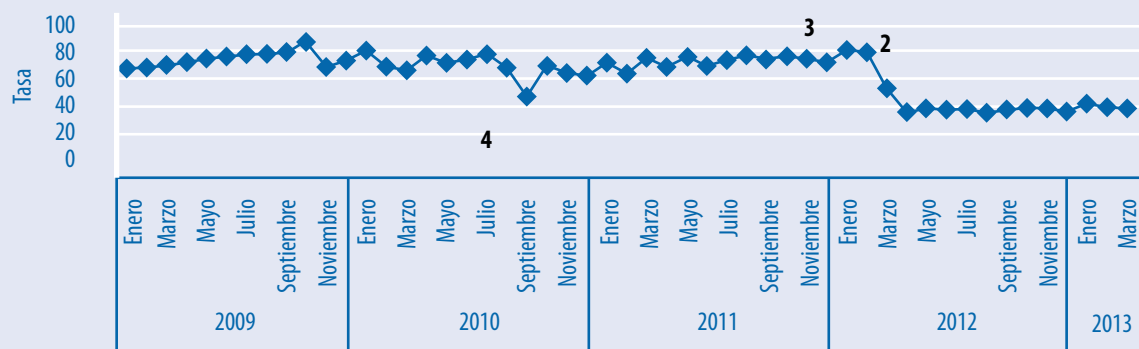
A principios de marzo de 2012, la prensa nacional informó que las dos pandillas más grandes de El Salvador —la Mara Salvatrucha 13 (MS13) y la pandilla del Barrio 18— habían acordado una tregua. Personalidades de la iglesia y la sociedad civil, a título individual, sirvieron de negociadores, con la ayuda y el apoyo logístico del ministerio de Justicia y Seguridad.

El respaldo de la tregua por parte de instituciones y organizaciones nacionales e internacionales ha tenido un carácter diverso. A nivel nacional, el papel del gobierno ha sido de facilitador²⁰⁶. A pesar de la participación abierta del obispo Colindres, la Iglesia católica anunció que no tenía una participación institucional en la tregua y que Colindres actuaba a título personal.

El apoyo internacional más visible lo ha dado la OEA, que funge como garante y desempeña un importante papel en la organización de las partes interesadas, proporcionando orientación y legitimidad al proceso. También ha permitido que la tregua cuente con el apoyo de la cooperación internacional, y la ha protegido de las críticas de terceros que advertían que el proceso podía llevar al fortalecimiento de las actividades criminales de las pandillas. Por otra parte, un Comité Técnico formado por las partes clave ayudó a formalizar el proceso, a comunicarlo y a aumentar

Figura 9.6.

Evolución de la tasa de homicidios mensual por 100.000 habitantes, El Salvador, 2009-2013



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Policía Nacional Civil y Estimaciones y Proyecciones de Población de DIGESTYC.

el apoyo entre la sociedad salvadoreña. Asimismo, se creó la Fundación Humanitaria, una ONG cuyo propósito es atenuar el rechazo de la población a la tregua y obtener donaciones que contribuyan a financiar proyectos para mejorar las condiciones en que vive la población carcelaria. Por último, la Asociación de Ex Internos Penitenciarios de El Salvador (AEIPES) apoyó desde el inicio el proceso de la tregua.

Resultados

Pocos días después del anuncio de la tregua, los niveles de homicidios en el país se redujeron a menos de la mitad. A mediados de 2013, se le atribuyó a la tregua una reducción sostenida del 40% en los índices nacionales de homicidios (UNODC 2012; Cruz 2013) (véase figura 9.6). No obstante, a pesar de la disminución en los homicidios, los niveles de delincuencia y las extorsiones no han cambiado de manera significativa (Cruz 2013).

La tregua ha producido además un efecto de demostración entre otras pandillas. Aunque la MS13 y el Barrio 18 fueron las partes iniciales de la tregua, tres pandillas más se han incorporado al proceso. Como resultado, han disminuido sus enfrentamientos. La tregua ha permitido, además, poner en el debate público algunos de los factores que subyacen al fenómeno de las pandillas —como pobreza, exclusión, desempleo juvenil, deserción escolar, desintegración familiar— y que afectan a niños y jóvenes. Esto, a su vez, ha reorientado el apoyo para programas dirigidos a jóvenes en riesgo y ha favorecido las inversiones públicas y privadas para atender los factores sociales que podrían estar provocando la participación en pandillas. Aunque con ciertas reservas, muchas de las organizaciones de asistencia, diversas organizaciones regionales y algunas empresas privadas ahora apoyan el proceso con fondos.

En enero de 2013, la tregua entró en una segunda fase con la introducción de los municipios libres de violencia (MLV), lo que podría ser clave para continuar la profundización e institucionalización del proceso. Según la estrategia definida por el Ministerio de Justicia, los MLV constituyen un espacio de diálogo entre el gobierno local y los actores de la sociedad civil para el desarrollo de oportunidades de reinserción socioeconómica de jóvenes en riesgo. El objetivo es que el apoyo para los MLV se implemente en 18 municipios.

Desafíos y replicabilidad

La tregua es objeto de diversas críticas. La percepción pública de las pandillas como una fuente de amenaza y como actores que continúan extorsionando a varias comunidades es difícil de erradicar si no se acompaña de cambios más profundos. Si bien los índices de homicidios se han reducido a la mitad, la extorsión

ha proseguido su paso acelerado (Dudley y Pachico 2013, 5). Incluso hay quienes han llegado a afirmar que la reducción en los homicidios ha provocado el surgimiento de nuevos procesos de amenaza e intimidación por parte de las pandillas que son menos visibles, como las desapariciones o la institucionalización y normalización del dominio criminal de las maras sobre ciertas áreas (Cruz 2013; Villalobos 2013).

Existe una preocupación generalizada ante la rapidez con la que las pandillas han logrado convertirse en actores políticos nacionales, capaces de negociar y obtener concesiones por parte del Estado. Los líderes de las pandillas han demostrado una estructura de mando coherente, que les ha permitido hablar con una sola voz. El hecho de que las pandillas hayan contribuido a una caída de más del 40% en los niveles de homicidios a nivel nacional confirma la coherencia y la disciplina en sus estructuras.

Pese a las diferentes visiones respecto a la tregua, durante más de un año ésta ha contribuido a reducir el índice de homicidios en uno de los países más violentos de la región. Quizás uno de sus aportes más significativos en el largo plazo es que ha abierto el debate sobre la posibilidad de adoptar medidas alternativas a la mano dura para enfrentar los problemas de seguridad asociados a las pandillas. La tregua ha catalizado el inicio de una gama más amplia de alternativas de reinserción e integración social y de abordaje de los factores subyacentes asociados a la violencia. También refleja la realidad de que medidas de mano dura y las llamadas de “súper mano dura” han sido incapaces, hasta el momento, de proporcionar una respuesta efectiva al fenómeno de la violencia y el delito.

En todo caso, la tregua constituye una ventana de oportunidad para que el gobierno y los distintos sectores de la sociedad salvadoreña construyan iniciativas y políticas más sostenibles para disminuir la violencia y el delito (Dudley y Pachico 2013, 4). Entre otras cosas, se requiere mejorar la capacidad de investigación de la policía y los cuerpos de seguridad, ampliar los esfuerzos para hacerles frente a delitos como el secuestro y las extorsiones, y fortalecer —mediante recursos y presencia institucional— las iniciativas sociales existentes para reducir los factores de riesgo en jóvenes y niños. Todos éstos son elementos clave para fortalecer la autonomía y la capacidad del Estado al formular sus políticas de seguridad.

Para evaluar la posible replicabilidad de la tregua en otros contextos, es necesario tomar en cuenta que las expresiones del fenómeno de pandillas varían de un país a otro y que esta variación puede alterar los afectos que este tipo de medidas puedan tener. Por otra parte, su sostenibilidad dependerá, en buena medida, de se haga acompañar de políticas públicas dirigidas al fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado

y a la puesta en marcha de programas sociales que atiendan los factores estructurales asociados a la violencia juvenil. En este sentido, como una contribución a la sostenibilidad en la reducción de homicidios, el PNUD, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, el Instituto Nacional de la Juventud, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y sectores de la empresa privada, diseñaron el modelo Jóvenes Emprendedores en Ciudades Seguras, que promueve la inserción socioeconómica de jóvenes en riesgo, que incluye a jóvenes vinculados a las pandillas y a sus familias.

Todos Somos Juárez, México

Entre 2008 y 2010, Ciudad Juárez llegó a ser considerada la ciudad más violenta del mundo: alcanzó una tasa de homicidios de hasta 189 por cada 100,000 habitantes (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas 2011). Situada en la frontera entre Chihuahua y el estado de Texas en Estados Unidos, Ciudad Juárez ha sido uno de los centros económicos más dinámicos de México. También ha sido una “ciudad de salida”: millones de migrantes han pasado por ella o se han quedado a vivir ahí en el último medio siglo²⁰⁷. Con una población estimada de 1.3 millones en 2012, Ciudad Juárez cuenta con un enorme sector manufacturero y presenta formas complejas de comercio informal y mercado negro²⁰⁸.

La violencia en Ciudad Juárez parece estar fuertemente relacionada con la delincuencia organizada, las disputas entre cárteles rivales y los efectos inesperados de la política de combate al narcotráfico adoptada por México entre 2006 y 2012 (Vilalta y Muggah 2012).

Estructura y resultados

En 2010, el gobierno federal, junto con el gobierno del estado de Chihuahua, adoptó una nueva estrategia para promover la seguridad ciudadana con el programa Todos Somos Juárez. Este programa intentó responder a 160 promesas de las autoridades y de la sociedad civil para mejorar las condiciones básicas de vida de la población en menos de 100 días. La estrategia se centró en seis sectores básicos: seguridad pública, crecimiento económico, empleo, salud, educación y desarrollo social. La iniciativa se concibió como una intervención integral dirigida a reducir directamente la criminalidad violenta crónica y las disputas territoriales entre cárteles rivales y cientos de pandillas callejeras (Dudley 2013b).

Todos Somos Juárez partió de varios principios. Primero, el programa tenía una orientación multisectorial. Desde sus inicios, se

alejó deliberadamente de un sistema de cumplimiento estricto de la ley y se acercó a uno que atendiera de manera integral los riesgos sociales y económicos persistentes, asociados a la vulnerabilidad y a la inseguridad. Segundo, la intervención hizo énfasis en la participación pública; se esperaba que los ciudadanos tuvieran un papel central en todos los aspectos del diseño, la implementación y el monitoreo de las intervenciones. Así, los residentes se movilizaban en grupos de trabajo en los seis sectores y se reunían regularmente con las autoridades gubernamentales delegadas. Tercero, el programa se ejecutó en los tres niveles de gobierno; se ordenó que las dependencias federales trabajaran con sus contrapartes estatales y municipales de manera coordinada y eficiente.

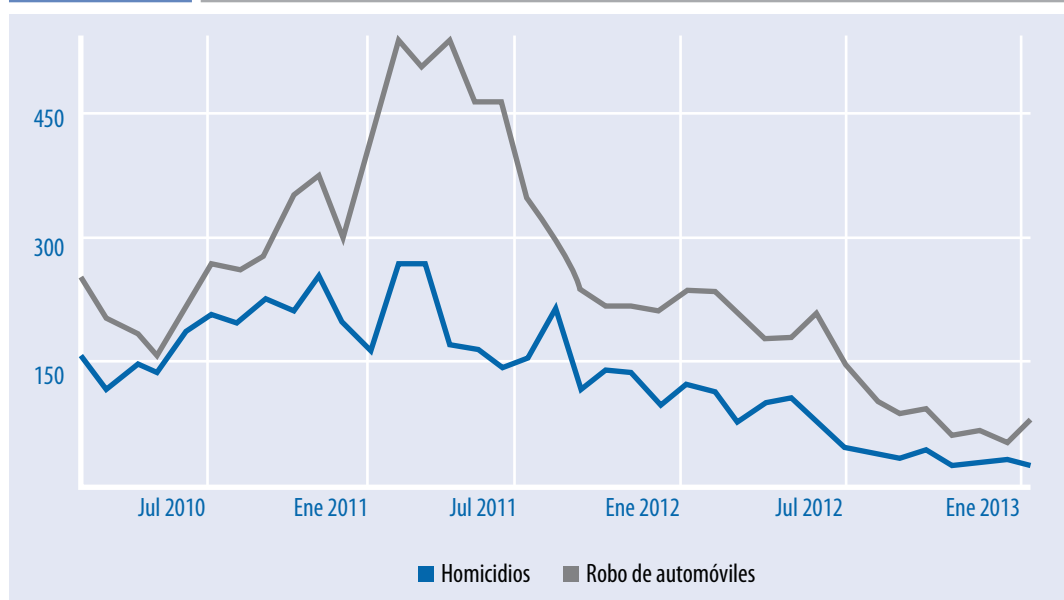
Todos Somos Juárez se estructuró en varias fases. Durante la fase inicial de diseño y planificación, se realizó un diagnóstico de la seguridad y la protección, las condiciones socioeconómicas, el capital social y las conductas relacionadas con la delincuencia. Uno de los primeros pasos consistió en reunir a la sociedad civil y a los representantes de los tres niveles de gobierno para revisar las prioridades con base en pruebas, discutir las opciones y lugares para la intervención, determinar las inversiones requeridas en cada sector de la política pública, establecer puntos de referencia adecuados y elaborar mecanismos de verificación. Se llevaron a cabo varias intervenciones específicas poco después de la fase de diseño y planificación, todas ellas supervisadas por consejos ciudadanos recién creados. Se tenía la expectativa de convertir las 160 promesas en resultados en menos de 100 días. Por ejemplo, una meta fue “disminuir los tiempos de respuesta del personal de emergencia y la policía” y alcanzar el objetivo de siete minutos o menos. La estrategia de implementación consistió en establecer un sistema de seguimiento georreferenciado en 760 vehículos de la policía (TSJ 2010).

En el programa Todos Somos Juárez, se invirtieron importantes recursos, aunque, dada la magnitud y la relevancia económica de la ciudad, es necesario ponerlos en perspectiva. Por ejemplo, para 2010, el presupuesto total asignado por el gobierno federal para la intervención ascendió a US\$263 millones. En 2011, tras un año de la ejecución, se incluyeron 118 acciones más en el programa, lo que requirió una inversión adicional de US\$138 millones (Calderón 2012). El costo total, sin incluir la inversión privada, superó los US\$400 millones. Aunque hubo un gasto considerable en la promoción de la seguridad y en el desarrollo económico —que incluyó la introducción de un programa de transferencias monetarias condicionadas²⁰⁹—, casi tres cuartas partes (74%) del gasto se destinó a la promoción de la salud, la educación, la cultura, la recreación y a intervenciones de desarrollo social (Calderón 2012).

Los resultados de Todos Somos Juárez fueron mixtos. Por un lado, la frecuencia de los homicidios bajó drásticamente —hubo una

Figura 9.7.

Estadísticas de homicidio y robo de automóviles, Ciudad Juárez, México, 2010-2013



Fuente: Fiscalía General de Justicia- Zona Norte del estado de Chihuahua.

reducción aproximada del 89% entre octubre de 2010 y octubre de 2012—, al igual que el robo de automóviles y otras formas de victimización. Los analistas atribuyen dicha reducción en los índices de homicidio al arresto de los líderes de algunas de las organizaciones criminales más violentas, así como al establecimiento de policías comunitarias eficaces y a un mayor gasto en asistencia social dirigida (ICG 2013). Para finales de 2012, algunos de los habitantes que habían emigrado de la ciudad estaban volviendo a sus hogares (Insight Crime 2013).

Desafíos y replicabilidad

Algunas críticas señalan que el programa se realizó de manera unilateral, sin la integración de las necesidades de la población y de los gobiernos locales; que los proyectos clave no se cumplieron, entre ellos, los dirigidos a la recuperación económica; que los fondos no se gastaron de manera adecuada ni de forma transparente, y que la naturaleza acelerada de un programa complejo y ambicioso podría socavar las perspectivas en el largo plazo (Milenio 2011; Negroponte 2012). En cuanto a algunas promesas concretas, se ha señalado que hubo acciones inconclusas, puesto que en 2012, el rubro de apoyo para el programa se eliminó del presupuesto federal (Figueroa 2012). Por ejemplo, las metas de capacitación laboral a jóvenes sin empleo y el programa de Escuela Segura, que incluía conferencias y talleres

para prevenir la violencia en el entorno escolar, no se completaron²¹⁰.

De hecho, hay evidencia de que no todas las intervenciones prometidas produjeron los resultados deseados. Esto se debe a que la inversión en medidas preventivas —como la salud, la educación y el bienestar social— a menudo requiere plazos más largos para que se noten sus efectos. Algunos críticos llegaron a sugerir que Todos Somos Juárez hizo promesas excesivas y generó expectativas poco realistas. Del mismo modo, se han criticado las enérgicas “pacificaciones violentas” (Corcoran 2013) que en algunos casos incluyeron arrestos sensacionalistas por cargos menores (como en el caso de los lugareños que no llevaran una identificación adecuada) y las acusaciones de violaciones a los derechos humanos (Turati 2012).

Finalmente, cabría pensar si un programa como éste es replicable en otros contextos, incluso en otras ciudades y municipios de México. El principal obstáculo para su replicabilidad es la cantidad de recursos que requiere su implementación. Debido a que es un programa que busca responder a las amenazas a partir de medidas de corto, mediano y largo plazo, una intervención como Todos Somos Juárez demanda recursos financieros considerables. No obstante, en escenarios de altos niveles de criminalidad organizada y niveles de violencia letal crónicos, una

intervención de este tipo puede ser necesaria para recuperar la estabilidad y la gobernabilidad de un territorio.

Recomendaciones

1. Impulsar intervenciones integrales orientadas a responder a las amenazas a la seguridad que hayan sido identificadas como prioritarias por parte de las comunidades afectadas. Estas intervenciones deben estar precedidas por una serie de políticas y reformas institucionales que permitan modernizar los sistemas de seguridad y justicia, así como acercar las instituciones del Estado a las comunidades.

2. Mejorar la calidad de la información y adoptar nuevas tecnologías de recolección de datos delictivos —como la creación de estadísticas georreferenciadas— con el fin de reducir la incidencia delictiva y optimizar la utilización y asignación de recursos—como el patrullaje y las unidades de policía—. Las universidades y los centros de investigación son aliados clave en esta materia. Es recomendable que se generen alianzas estratégicas con estos actores en aras de modernizar la gestión de información y adoptar nuevas tecnologías.

3. Asegurar el compromiso sostenido de los tomadores de decisión en la implementación de intervenciones que han de-

mostrado resultados exitosos, más allá de cambios electorales o divisiones partidistas. Cambiar o abandonar una política de seguridad que ha funcionado resulta muy costoso en términos de la construcción de seguridad ciudadana. En este sentido, la participación ciudadana es clave para promover la rendición de cuentas y la continuidad en una política de seguridad ciudadana. También es importante el compromiso político de los distintos actores y partidos al interior de un país.

4. Fomentar la participación activa de los ciudadanos en la formulación e implementación de estas intervenciones. En particular, la participación directa de los barrios y comunidades en los cuales dichas intervenciones se llevan a cabo debe ser entendida como un requisito. Los actores locales necesitan ser parte integral de los programas, informar a las autoridades sobre cuáles son las necesidades y prioridades locales, y coadyuvar en el monitoreo y evaluación de los alcances que éstos tengan.

5. Fortalecer la evaluación de estas iniciativas y establecer medidores de éxito más claros y transparentes. A pesar de que algunas intervenciones se han evaluado de manera más rigurosa, existen retos importantes en la mayoría de los casos. En este rubro, la coparticipación de organizaciones de la sociedad civil y de actores internacionales resulta fundamental para asegurar la provisión de recursos financieros y conocimiento.



CAPÍTULO 10

DIEZ RECOMENDACIONES PARA UNA AMÉRICA LATINA SEGURA

No existe una bala de plata para hacer frente a los retos de la seguridad ciudadana en América Latina. Como ha demostrado este informe, las amenazas a la seguridad están asociadas a múltiples factores que tienen que ver con las condiciones socioeconómicas, las deficiencias institucionales y la presencia de facilitadores del delito.

Es imprescindible reconocer el fracaso de las políticas de mano dura que han sido adoptadas en la región y dejarlas de lado. El informe da cuenta de importantes lecciones aprendidas para mejorar la seguridad de los ciudadanos en un marco democrático y con estricto apego a los derechos humanos.

El presente documento pone a la disposición de los tomadores de decisión y de la ciudadanía latinoamericana un decálogo de recomendaciones. Incluye acciones para atender y controlar las amenazas a la seguridad ciudadana que deben ser instrumentadas en el corto plazo. También da cuenta de respuestas de amplio aliento, como las reformas a las instituciones de seguridad y procuración de justicia, y la alineación de esfuerzos entre los niveles local, nacional e internacional.

Este capítulo presenta recomendaciones específicas para tres grupos que el informe identificó como críticos para avanzar en una construcción incluyente de la seguridad ciudadana: jóvenes, mujeres y víctimas de la violencia y el delito. Finalmente se presentan recomendaciones para potenciar la participación de la ciudadanía y de la comunidad internacional.

Las recomendaciones, basadas en las lecciones aprendidas en la región, son las siguientes:

1. Alinear los esfuerzos nacionales para reducir el delito y la violencia, con base en las experiencias y lecciones aprendidas.
2. Generar políticas públicas orientadas a proteger a las personas más afectadas por la violencia y el delito.
3. Prevenir el delito y la violencia, impulsando un crecimiento incluyente, equitativo y con calidad.

4. Disminuir la impunidad mediante el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia, con respeto a los derechos humanos.

5. Potenciar la participación activa de la sociedad, especialmente de las comunidades locales, en la construcción de la seguridad ciudadana.

6. Incrementar las oportunidades reales de desarrollo humano para los jóvenes.

7. Atender y prevenir de modo integral la violencia de género en el espacio doméstico-privado y en el ámbito público.

8. Salvaguardar activamente los derechos de las víctimas.

9. Regular y reducir los disparadores del delito, como alcohol, drogas y armas, desde una perspectiva integral y de salud pública.

10. Fortalecer los mecanismos de coordinación y evaluación de la cooperación internacional.

1. Alinear los esfuerzos nacionales para reducir el delito y la violencia, con base en las experiencias y lecciones aprendidas

Líneas de acción

Aprovechar cabalmente las iniciativas gubernamentales y no gubernamentales a nivel local, estatal y nacional que buscan contribuir a la seguridad. Evitar la duplicidad y contraposición de esfuerzos en torno a la seguridad ciudadana, a partir del diálogo y la alineación de estrategias con objetivos comunes.

Recomendaciones

1.1 Establecer en cada país un Acuerdo Nacional por la Seguridad Ciudadana como política de Estado, apoyado en consensos nacionales y con la participación de la sociedad civil.

- Convocar a todos los componentes del gobierno, así como a representantes de la sociedad civil, para definir de manera conjunta un Acuerdo Nacional por la Seguridad Ciudadana para una estrategia de seguridad ciudadana, con indicadores y mecanismos de seguimiento.
- Definir los papeles, las responsabilidades y los pasos a seguir en torno a este Acuerdo Nacional, para alinear los esfuerzos públicos y privados hacia objetivos comunes.
- Hacer viable el Acuerdo Nacional, mediante un sólido sustento político y financiero.
- Nombrar a una institución dotada de la capacidad política, financiera y técnica para coordinar dicho esfuerzo.
- Asegurarse de que exista información sistemática y accesible respecto de las acciones que llevan a cabo los distintos ministerios y organismos a cargo de las tareas de seguridad.
- Hacer públicos y transparentes los resultados de la ejecución del Acuerdo Nacional de manera periódica, y contar desde el comienzo con una metodología de seguimiento y de evaluación independiente de su impacto.

1.2. Profesionalizar la gestión en seguridad ciudadana, creando capacidad profesional, especialmente para quienes asumen tareas de dirección y ejecución de políticas en el ámbito del gobierno central y de los gobiernos locales.

- Fomentar la colaboración entre el poder ejecutivo y el congreso para fortalecer y mejorar el diseño institucional del sector de seguridad
- Crear por ley y asegurar en la práctica una carrera funcionaria para el personal profesional estable en el área de seguridad, especialmente para quienes asumen funciones de dirección y ejecución de políticas en el ámbito del gobierno central y de los gobiernos locales.
- Asegurar que los presupuestos y la asignación de recursos sean congruentes con la magnitud del reto que representa la inseguridad.
- Fortalecer la formación de los funcionarios civiles que tienen un papel relevante en los ministerios y organismos rectores de las políticas de seguridad. Invertir en becas de estudio de postgrado o en la creación de academias de estudios superiores para la formación especializada de funcionarios civiles con capacidad de gestión y dirección sobre organismos de seguridad.
- Capacitar al personal municipal en gestión de políticas de seguridad, realizando cursos sobre diseño, gestión y evalua-

ción de proyectos que los habiliten para postular a fondos nacionales y crear bancos de datos sobre proyectos locales en ejecución, que faciliten su conocimiento para su aprovechamiento en iniciativas a realizar en otros municipios.

1.3 Establecer mecanismos para coordinar las acciones de los partidos políticos y las instituciones en todos los sectores del gobierno.

- Dotar a la institución rectora en materia de seguridad ciudadana de atribuciones para coordinar las acciones de las instituciones que, desde su ámbito específico, realizan programas relacionados con la seguridad de las personas.
- Poner en funcionamiento mecanismos adecuados de gestión intergubernamental, que permitan la acción coordinada entre los distintos órdenes de gobierno: central, regional o estatal y local.
- Clarificar el ámbito de acción y las responsabilidades de los gobiernos estatales y municipales en el campo de la seguridad, y fortalecer el papel que puedan desempeñar los municipios, mejorando las capacidades de gestión.

2. Generar políticas públicas orientadas a proteger a las personas más afectadas por la violencia y el delito

Líneas de acción

Desarrollar políticas públicas que permitan atender de forma prioritaria las zonas de mayor afectación por la violencia y proteger a los grupos en situación de vulnerabilidad. Estas respuestas deben tener como propósito principal reducir la violencia, evitar su reproducción y optimizar el uso de los recursos del Estado.

Recomendaciones

Se debe fortalecer la presencia policial en las zonas más críticas a partir del conocimiento previo de la concentración territorial de la violencia y el delito. Dicho despliegue debe ir acompañado de programas sociales y del trabajo cercano con las comunidades. Para los delitos de mayor impacto- homicidios, secuestro, extorsión, trata de personas, explotación sexual y desapariciones- deben impulsarse respuestas intersectoriales que involucren a las policías, ministerios públicos y demás instancias competentes.

2.1 Atender las zonas más críticas y los delitos de mayor gravedad a partir de respuestas de contención inmediatas.

- Fortalecer la presencia policial en las zonas críticas a partir del conocimiento previo de la concentración territorial de la violencia y el delito.
- Acompañar el despliegue policial con programas sociales que cuenten con la participación activa de las comunidades.
- Optimizar el trabajo de prevención y respuesta al delito, generando diagnósticos que recojan las demandas y prioridades vecinales.
- Fomentar la articulación institucional para la intervención en las zonas críticas, involucrando a las administraciones locales, a los distintos sectores del gobierno (como educación, salud, trabajo y desarrollo) y a la ciudadanía.

2.2. Optimizar las respuestas de prevención y control del delito a través de una mejor gestión de la información.

- Promover el uso de información georreferencial sobre el delito y la violencia para una utilización y distribución estratégica de los recursos humanos, tecnológicos y financieros.
- Mejorar los sistemas de información estadística, diversificando los instrumentos utilizados para recolectar información y conciliando las bases de datos que manejan las distintas instituciones del Estado.
- Mejorar o fortalecer los sistemas de información sobre violencia contra las mujeres a nivel nacional y asegurar su articulación con los mecanismos de coordinación interinstitucional de los planes y políticas en la materia.
- Generar información estadística desagregada por género, edad, grupo étnico y contexto socioeconómico, que permita focalizar las respuestas del Estado para garantizar la seguridad de grupos en situación de vulnerabilidad.

2.3 Generar sanciones y respuestas con criterios de proporcionalidad que permitan disuadir efectivamente la comisión de los delitos que más afectan a los ciudadanos.

- Definir los mecanismos y los ejes para la persecución y la sanción del delito en forma proporcional a su gravedad.
- Dar prioridad a los delitos que atenten contra la vida y la libertad de las personas y contener las amenazas que afectan su cotidianidad.
- Impulsar respuestas intersectoriales (policía, ministerio público y demás instancias competentes) para la investigación y persecución de los delitos de mayor impacto (homicidios, secuestro, extorsión, trata de personas, explotación sexual y desapariciones).

- Diseñar las operaciones de forma selectiva, con base en el comportamiento de las organizaciones criminales y su grado de afectación a la ciudadanía.
- Generar sistemas de alerta temprana, basados en metodologías claras que permitan detectar el riesgo de una escalada de violencia.

2.4 Desarrollar una respuesta especializada e integral ante las espirales de violencia asociadas con la presencia de la delincuencia organizada.

- Instrumentar programas integrales para el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo (redes de corrupción, impunidad y lavado de activos).
- Fortalecer los mecanismos nacionales e internacionales para prevenir, detectar y sancionar las operaciones de lavado de activos provenientes de actividades delictivas.
- Desarrollar programas de protección a testigos de delitos cometidos por organizaciones criminales.
- Centrar las intervenciones en los eslabones más rentables de la cadena de valor de las economías criminales (traficantes y distribuidores).

3. Prevenir el delito y la violencia, impulsando un crecimiento incluyente, equitativo y con calidad

Líneas de acción

Las políticas de prevención requieren potenciar los múltiples factores que subyacen a la seguridad, impulsando el desarrollo humano y sustentable, mejores oportunidades para todas y todos los habitantes y condiciones estructurales que propicien la equidad.

Recomendaciones

3.1 Impulsar iniciativas que reduzcan las brechas sociales, en particular en las zonas que concentran factores de vulnerabilidad.

- Desarrollar diagnósticos previos que identifiquen las principales brechas sociales y las necesidades de la comunidad con el fin de focalizar recursos.
- Dirigir políticas de seguridad a mejorar las condiciones de vida de quienes son especialmente vulnerables al delito y a la violencia.

- Darle prioridad a la reducción de disparidades sociales al interior de las ciudades, asegurando el pleno acceso a los servicios públicos por parte de los residentes en barrios en los que se acumulan problemas sociales.
- Complementar la presencia policial en barrios con alta presencia delictiva con la ejecución de programas sociales y mejorar la conectividad de los habitantes de esas áreas con el resto de la ciudad.

3.2 Desarrollar programas y campañas públicas y privadas para fortalecer una cultura de paz en la región.

- Fomentar a todos los niveles el desarrollo de una cultura de paz, sustentada en la resolución pacífica de conflictos, en el fortalecimiento de los espacios de convivencia y en la consolidación de prácticas solidarias y de redes de apoyo.
- Llevar a cabo programas de prevención de la violencia escolar e intrafamiliar que se dirijan a promover la resolución pacífica de conflictos.
- Diseñar programas que alienten la cohesión social y la disposición a intervenir en la resolución pacífica de problemas compartidos por las comunidades, así como el pleno respeto a los derechos humanos.
- Facilitar mecanismos de resolución alternativa de disputas en las comunidades.

3.3. Impulsar iniciativas de prevención situacional del delito que permitan disuadirlo y reducir la sensación de inseguridad.

- Ejecutar medidas dirigidas a proteger a las personas y a sus bienes, mediante intervenciones urbanísticas y ambientales que permitan generar entornos seguros y que reduzcan las oportunidades para la comisión de delitos.

4. Disminuir la impunidad mediante el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia, con respeto a los derechos humanos

Líneas de acción

Procurar el éxito sostenible de las políticas de seguridad mediante el balance entre el control y la prevención del delito y de la violencia, elevando la efectividad y asegurando la rendición de cuentas y el respeto de los derechos humanos por parte de las instituciones de seguridad y justicia.

Recomendaciones

4.1 Reformar a la policía para garantizar que su acción sea efectiva, respetuosa de la ley y cercana a las comunidades.

- Mejorar sustantivamente los procesos de selección y reclutamiento policial.
- Fomentar la profesionalización a través de academias de policía que cuenten con un currículo coherente con el enfoque de seguridad ciudadana, incentivando la actualización continua.
- Dignificar la función policial, estableciendo una carrera profesional que contemple remuneraciones dignas, estímulos salariales y movilidad meritocrática.
- Impulsar la presencia continua y constructiva y el acercamiento de la policía a la comunidad, a través del establecimiento de relaciones de colaboración con la ciudadanía.

4.2 Desarrollar capacidades para un uso efectivo de los sistemas de información para la investigación delictiva, el diseño y la evaluación de las iniciativas de seguridad.

- Instrumentar mejores prácticas internacionales para aprovechar la tecnología capaz de georreferenciar las denuncias y, a partir de ello, direccionar estratégicamente las acciones de seguridad.
- Mejorar la calidad de la investigación criminal, mediante una formación permanente y de calidad de cuadros.
- Orientar la acción del ministerio público con base en información de calidad en los lugares que sufren los delitos más graves y en personas o grupos que cometen delitos violentos.

4.3 Diseñar una nueva política penitenciaria con énfasis en la reinserción social, complementada por la utilización de medidas alternativas.

- Destinar un presupuesto adecuado y capacitar a los funcionarios públicos para avanzar hacia condiciones carcelarias que cumplan con estándares internacionales.
- Asegurar una remuneración suficiente y una política de incentivos y de posibilidades de desarrollo profesional para el personal penitenciario.
- Diseñar e implementar una política de reinserción social con instituciones especializadas en el diseño y cumplimiento de estos procesos.
- Establecer alianzas público-privadas que potencien la oferta laboral y formativa al interior de los recintos penales y que faciliten los procesos de reinserción.
- Utilizar restrictivamente la prisión preventiva como medida cautelar y diseñar medidas alternativas que permitan, en lo posible, cumplir penas fuera de la cárcel, con la debida regu-

lación de las obligaciones, integrando a personal calificado para supervisar los esquemas de libertad regulada.

4.4. Asumir como prioridad el respeto de los derechos humanos en la actuación de las instituciones de seguridad y justicia.

- Incorporar criterios y protocolos en los reglamentos internos y en el currículo de formación de las fuerzas policiales, con el fin de regular el uso de la fuerza de acuerdo con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.
- Establecer mecanismos de supervisión interna y sanción efectiva, particularmente en las fuerzas policiales.
- Capacitar y sensibilizar a los funcionarios públicos de todas las instituciones de seguridad y justicia en materia de derechos humanos.
- Fortalecer, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, los mecanismos de contraloría ciudadana, denuncia y seguimiento de violaciones a los derechos humanos por parte de actores estatales.

4.5 Establecer una adecuada supervisión interna respecto al abuso de autoridad.

- Contar con un sistema de información eficiente y transparente que permita determinar dónde se encuentran asignados los policías y sus jefes inmediatos, así como las actividades que realizan.
- Dotar a las unidades de asuntos internos de suficientes recursos para que puedan realizar investigaciones exhaustivas.
- Asegurar visitas periódicas a las unidades y estaciones de policía por parte de los inspectores de asuntos internos.
- Crear unidades especiales para la investigación de casos graves de corrupción por parte de funcionarios públicos.

5. Potenciar la participación activa de la sociedad, especialmente de las comunidades locales, en la construcción de la seguridad ciudadana

Líneas de acción

Construir puentes de confianza y de colaboración para la apropiación de las políticas públicas nacionales y locales, así como de los programas de cooperación internacional en seguridad por parte de la ciudadanía y el sector privado. Reforzar la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las instituciones del Estado, mediante el incentivo y la profesionalización de las iniciativas de contraloría ciudadana.

Recomendaciones

5.1 Apuntalar los mecanismos para la participación de la ciudadanía en el diseño e instrumentación de las políticas públicas de seguridad.

- Articular la acción del Estado con la ciudadanía para diseñar intervenciones integrales a partir de instancias permanentes y transparentes de participación que permitan la consulta, el diálogo y la retroalimentación en políticas de seguridad.
- Abrir canales de participación comunitaria en la elaboración de diagnósticos locales sobre conflictividad y problemas de convivencia, que sirvan como base para el diseño de soluciones.
- Asegurar la participación de representantes de organizaciones que defienden los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad (jóvenes, mujeres, minorías sexuales y étnicas).

5.2 Fortalecer los mecanismos de monitoreo, evaluación y contraloría ciudadana.

- Tender puentes estables y efectivos de diálogo entre el gobierno, el sector privado, la sociedad civil y la academia para el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas de seguridad.
- Introducir incentivos para que las universidades y centros de investigación realicen evaluaciones independientes y con pleno acceso a los datos de las intervenciones del Estado.
- Desarrollar esquemas participativos para el diseño, monitoreo y evaluación de los programas de cooperación internacional descentralizada, en particular en materia de prevención de la violencia y el delito.

5.3 Reconstruir el tejido social para fortalecer la capacidad de acción colectiva en las comunidades especialmente afectadas por el delito y la violencia.

- Apoyar los procesos de desarrollo comunitario que permitan fortalecer a las familias y los entornos locales, y generar las sinergias necesarias para potenciar las capacidades de resiliencia colectiva frente a la pobreza, la exclusión, la violencia y la inseguridad.
- Fomentar acciones colectivas positivas que eviten y prevengan las acciones de “vigilantismo”.
- Impulsar el empoderamiento de los actores locales, a través de espacios de interlocución y definición de acciones para la atención de sus necesidades.
- Establecer una presencia policial protectora y cercana a los ciudadanos, en áreas afectadas por altos niveles de violencia y presencia de estructuras criminales organizadas.

- Realizar proyectos comunitarios de recuperación de espacios públicos que favorezcan la reconstrucción de una identidad colectiva en áreas fuertemente afectadas por la violencia.

5.4 Incentivar la colaboración con el sector privado.

- Facilitar la colaboración del sector privado en programas de seguridad ciudadana, asegurando la transparencia y garantizando la imparcialidad de la fuerza pública.
- Conformar grupos colegiados responsables de acordar acciones complementarias entre la seguridad pública y las empresas de seguridad privadas, las cuales deberán ser adecuadamente reguladas, para prevenir el delito o identificar perpetradores en sitios como centros comerciales, bancos y oficinas comerciales.
- Fomentar en las cúpulas y organizaciones empresariales un enfoque preventivo y de seguridad ciudadana.

6. Incrementar las oportunidades reales de desarrollo humano para los jóvenes

Líneas de acción

Construir seguridad desde y hacia los jóvenes, concibiéndolos como sujetos de derechos y actores estratégicos del desarrollo, y no sólo como un grupo de riesgo. Atender la inseguridad con políticas públicas que consideren el doble carácter de los jóvenes como víctimas y victimarios. Procurar respuestas integrales para que los jóvenes tengan acceso a una educación de calidad, la efectiva inserción laboral en puestos de trabajo digno, el fomento de estilos saludables de vida y la promoción de su participación.

Recomendaciones

6.1 Adoptar políticas públicas para mejorar la calidad y la cobertura educativa, así como para generar oportunidades de empleo de calidad para los jóvenes.

- Apoyar el desarrollo temprano de la niñez mediante servicios de salud dirigidos a familias pobres, suplementos nutricionales, transferencias condicionadas, entrenamiento para padres y financiamiento para la educación preescolar.
- Poner en marcha programas educativos, recreativos y sociales “después de la escuela” para apoyar especialmente a menores en hogares monoparentales.

- Acrecentar la inversión pública y privada para la creación de empleos y para la capacitación de jóvenes, a fin de que se inserten en el campo laboral, especialmente en contextos urbanos de pobreza persistente, y atendiendo las necesidades de los jóvenes que no estudian ni trabajan.
- Desplegar programas sociales y estrategias de acción combinada del gobierno central, los gobiernos locales, la ciudadanía y el sector privado, que alejen y blinden a los jóvenes de la influencia de las estructuras criminales.
- Instrumentar acciones de detección oportuna de violencia en el entorno escolar, así como acciones para revertirla y mejorar la interacción en la escuela.

6.2 Ampliar los espacios y las capacidades de participación de los jóvenes en la construcción de seguridad, y evitar su estigmatización.

- Establecer espacios accesibles para la participación de los jóvenes en las políticas de prevención de la delincuencia.
- Coadyuvar al desarrollo de expresiones culturales y de actividades recreativas y deportivas entre los jóvenes.
- Propiciar en los medios de comunicación un enfoque amplio de cobertura de los temas de la juventud que visibilicen su papel como agentes de desarrollo, que contextualicen los casos de violencia y delito juvenil, y eviten la estigmatización.

6.3 Evitar la imputabilidad penal de menores, darle prioridad a la justicia alternativa e invertir en la reinserción social efectiva para niños y jóvenes que egresan de los sistemas de justicia penal.

- Asegurar la ratificación y la aplicación de los tratados regionales e internacionales relativos a los derechos de niños y jóvenes.
- Adoptar medidas y penas alternativas en el caso de los niños y jóvenes que cometen delitos menores, garantizando los estándares especiales de protección.
- Asegurarse de que la privación de libertad de los niños y jóvenes se aplique únicamente como último recurso y por el menor tiempo posible.
- Establecer medidas alternativas a la judicialización de los procesos en el caso de niños y jóvenes acusados de infringir leyes penales, de manera que se les puedan aplicar medidas que fomenten su reintegración positiva a la sociedad.
- Garantizar que las condiciones de internamiento de los jóvenes sean adecuadas para su proceso de rehabilitación y mejorar la capacidad profesional de quienes llevan a cabo el tratamiento de los jóvenes.

6.4 Impulsar la elaboración de investigaciones regionales centradas en la juventud.

- Incentivar investigaciones comparadas entre los países latinoamericanos en torno a los retos y oportunidades específicas de la juventud, en línea con los informes de desarrollo humano realizados en Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Mercosur.
- Evaluar a nivel local, nacional, regional y global cuáles han sido las políticas y programas exitosos, así como analizar las lecciones de los errores en torno a los problemas que afectan a la juventud en el ámbito de la seguridad ciudadana.

7. Atender y prevenir de modo integral la violencia de género en el espacio doméstico-privado y en el ámbito público

Líneas de acción

Adoptar proactivamente un enfoque de género en las iniciativas de seguridad ciudadana para atender y prevenir la violencia y la discriminación por razones de género, así como contribuir al fortalecimiento del desarrollo humano equitativo y a la seguridad de todos y todas.

Recomendaciones

7.1 Fortalecer la legislación y la aplicación efectiva de las leyes existentes para erradicar la violencia de género.

- Garantizar la aplicación efectiva de las leyes vigentes para prevenir y sancionar la violencia en contra de las mujeres en la región, incluidas las leyes en contra la violencia intrafamiliar, la violencia sexual y las leyes que tipifican el feminicidio.
- Promover la revisión y la armonización legislativa para fortalecer los derechos de las mujeres que son víctimas de violencia.
- Realizar campañas en medios de comunicación para dar a conocer la legislación vigente y sensibilizar al público respecto de los derechos de la mujer.
- Adoptar de manera transversal la perspectiva de género dentro de todas las instancias del sistema de justicia para erradicar prácticas discriminatorias y machistas.
- Detener la impunidad que caracteriza el procesamiento judicial de los casos de violencia contra las mujeres, garantizando el acceso al sistema de justicia y los derechos humanos de las mujeres víctimas de la violencia.
- Crear condiciones adecuadas para la recepción de denuncias,

asignar recursos para tramitarlas y formular procedimientos más ágiles y transparentes.

7.2 Promover la formulación y puesta en marcha de políticas nacionales y estrategias internacionales para la prevención, atención, sanción y reparación de la violencia contra las mujeres.

- Formular e implementar políticas de Estado con un enfoque integral, un presupuesto específico y la coordinación interinstitucional y multisectorial, adecuadas para atender las múltiples causas de la violencia contra las mujeres.
- Garantizar una mayor participación de actores sociales en la formulación, monitoreo y evaluación de los planes nacionales para erradicar la violencia contra las mujeres.
- Adoptar programas integrales y multisectoriales que permitan abordar coordinada e integralmente la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos de la cadena de justicia, en conjunto con los institutos de medicina legal, los institutos de la mujer y todas las ramas de gobierno con competencia en la materia.
- Establecer unidades especializadas dentro de las fuerzas policiales que puedan atender y prevenir de manera efectiva la violencia de género, en particular la violencia intrafamiliar, la violencia sexual y la violencia por parte de la pareja.
- Habilitar albergues para las mujeres víctimas que requieran protección inmediata mediante la articulación de esfuerzos entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.
- Impulsar estrategias que reconozcan que la violencia en contra de las mujeres puede recrudecerse en situaciones de pobreza y marginalidad, así como en el caso de mujeres indígenas, afrodescendientes o que están sometidas a formas de discriminación sexual o de género.

7.3 Generar iniciativas públicas y privadas para visibilizar y prevenir la violencia de género.

- Impulsar las oportunidades reales de las mujeres, incluidas las niñas y las jóvenes, para que puedan ejercer sus derechos de manera plena, reafirmar su autonomía y superar las situaciones de vulnerabilidad, dependencia y riesgo que las afectan.
- Fortalecer y coordinar los esfuerzos locales, nacionales e internacionales para prevenir la violencia de género en todos los ámbitos de la vida social.
- Asegurar que la formación de los funcionarios públicos en todas las ramas del gobierno vaya más allá de la capacitación técnica e incluya programas que fomenten la sensibilización, concientización y formación de género para prevenir la discriminación.

- Promover campañas de sensibilización desde la niñez, que fomenten relaciones de respeto e igualdad entre mujeres y hombres, y que promuevan masculinidades alternativas no violentas.
- Crear alianzas con los movimientos de mujeres y con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas de género, para asegurar la mayor cobertura de los programas de prevención al interior de las comunidades.

7.4 Garantizar la seguridad y los derechos de las personas lésbico, gay, bisexual y transexual (LGBT).

- Desarrollar la legislación pertinente y políticas públicas que garanticen de forma efectiva el respeto de los derechos, libertades y seguridad de las personas LGBT.
- Atender las situaciones de vulnerabilidad específicas que enfrentan las personas LGBT, con un énfasis en la prevención y sanción efectiva de las acciones de discriminación, estigmatización y violencia en su contra.

8. Salvaguardar activamente los derechos de las víctimas

Líneas de acción

Reconocer y atender a las víctimas de la violencia, para evitar su revictimización, reparar el daño personal y permitir la reconstrucción progresiva del tejido social.

Recomendaciones

8.1 Poner en marcha políticas públicas de atención a las víctimas para garantizar adecuadamente sus derechos y evitar su revictimización.

- Formular una política nacional y un marco legal —con participación activa de las víctimas— que aseguren la atención, protección y reparación oportuna del daño. Poner en marcha mecanismos efectivos para su aplicación.
- Definir los mecanismos de reparación del daño y el conjunto de prestaciones y servicios que otorgará el Estado a las víctimas de delitos violentos mediante un esfuerzo intersectorial.
- Realizar campañas en medios de comunicación para dar a conocer los derechos de las víctimas y los procedimientos que deben seguir para exigir su cumplimiento.

- Asegurar la protección económica a la víctima, mediante recursos públicos, cuando el culpable sea desconocido o insolvente, y cuando los efectos del delito sean graves daños para su salud física o mental.

8.2 Construir modelos de atención especiales para casos de extrema violencia y para grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, previniendo su revictimización.

- Capacitar y profesionalizar a los funcionarios públicos que entran en contacto directo con las víctimas y sus familias, definiendo protocolos de atención, cursos de acción y responsabilidades.
- Velar por la atención específica de delitos como los feminicidios, las violaciones, la trata de personas, el tráfico de migrantes y la violencia intrafamiliar.
- Ejecutar programas de protección dirigidos a las víctimas de secuestro y extorsión y a sus familiares, que faciliten la denuncia de esos delitos.

8.3 Hacer más accesibles los mecanismos de denuncia para las personas en situaciones de alta vulnerabilidad.

- Establecer mecanismos de denuncia que den protección especial a grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, niños y niñas, jóvenes, personas LGBT, migrantes, comunidades indígenas y afro-descendientes, entre otros, en delitos como la trata y tráfico de personas, el feminicidio y la violencia intrafamiliar.
- Favorecer la denuncia, garantizando la protección de la integridad física y mental de las víctimas de la violencia, mediante programas de protección a testigos y víctimas, así como con la operación de espacios y mecanismos de protección.
- Mejorar la capacitación de las autoridades en la recepción y procesamiento de denuncias provenientes de personas en situación de vulnerabilidad.

9. Regular y reducir los facilitadores del delito, como alcohol, drogas y armas, desde una perspectiva integral y de salud pública

Líneas de acción

Diseñar y ejecutar iniciativas específicas a nivel nacional e internacional para controlar la tenencia de armas, tanto legales como

ilegales, así como reducir y atender el consumo de drogas y alcohol desde un enfoque de salud pública.

Recomendaciones

9.1 Reducir la disponibilidad, venta, porte y uso de armas de fuego a nivel local y nacional.

- Regular la tenencia de armas por parte de civiles, mediante el fortalecimiento del registro de los usuarios y la definición legal de los requisitos para la adquisición, porte y tenencia de armas, y asegurarse de que haya un control adecuado que considere la aptitud física y psíquica, así como los antecedentes penales del usuario.
- Establecer una vigilancia estricta sobre los inventarios y excedentes de la policía y las fuerzas armadas, en particular en los municipios donde es más frecuente el homicidio por armas de fuego.
- Realizar campañas de sensibilización y de desarme, y fomentar mecanismos de amnistía y programas innovadores de recolección de armas.
- Llevar a cabo estrategias de divulgación, a nivel nacional e internacional, dirigidas a privar de legitimidad al papel de las armas de fuego como elemento protector o de reconocimiento social.
- Reforzar los controles de las empresas de seguridad privada que están autorizadas a usar armas de fuego.

9.2 Fortalecer los mecanismos internacionales de regulación de la compra y venta de armas.

- Mejorar el sistema de control de la venta o exportación de armas, tanto legal como ilegal, sobre todo desde Estados Unidos hacia América Latina.
- Fortalecer la cooperación entre los Estados y hacer esfuerzos conjuntos para interrumpir el flujo ilícito de armas entre las fronteras y para impedir que las organizaciones criminales tengan acceso a armamentos poderosos.
- Suscribir y ratificar el Tratado Internacional sobre el comercio de armas de la ONU.

9.3 Abordar el consumo de drogas como un problema de salud pública.

- Darle prioridad a la respuesta de salud pública ante el consumo de drogas, mediante programas de prevención, tratamiento, reducción del daño y rehabilitación de consumidores.

- Desarrollar alternativas al encarcelamiento de personas que consumen drogas y que han cometido delitos, sujetas al seguimiento de programas de tratamiento.
- Poner en marcha programas y medidas de desarrollo alternativo integral y sostenible para las comunidades involucradas en la economía ilegal de la droga.

9.4 Reforzar los mecanismos de regulación de consumo problemático de alcohol.

- Prevenir y regular el consumo problemático del alcohol mediante campañas preventivas y medidas regulatorias de su consumo.
- Poner en operación agencias especializadas responsables de llevar a cabo políticas que reduzcan el consumo de alcohol y drogas.
- Establecer una restricción en los horarios de compra de alcohol en los bares y negocios que lo distribuyen, y fortalecer el control estricto de la venta de alcohol a menores de edad.
- Aplicar rigurosamente la normativa de concesión de licencias comerciales para la venta de alcohol y establecer las responsabilidades en las que pueden incurrir sus titulares por su infracción.

10. Fortalecer los mecanismos de coordinación y evaluación de la cooperación internacional

Líneas de acción

Coordinar las iniciativas de los diferentes actores internacionales y consolidar la arquitectura institucional para garantizar una cooperación internacional con impactos positivos y estables en la seguridad. Para garantizar el éxito de las iniciativas internacionales, se requiere invertir en el fortalecimiento de las capacidades de los países receptores y establecer indicadores de éxito con un enfoque de seguridad ciudadana y derechos humanos.

Recomendaciones

10.1 Impulsar la cooperación Sur-Sur entre las instituciones de seguridad y justicia.

- Instrumentar programas de cooperación Sur-Sur para el fortalecimiento de las instituciones nacionales de seguridad y justicia.

- Aportar financiamiento y mecanismos tecnológicamente innovadores a actores gubernamentales y no gubernamentales, para compartir información sobre prácticas exitosas en materia de prevención, operaciones policiales, trabajo conjunto entre fiscales y policías.
- Trabajar, sobre la base del intercambio de experiencias, en mejorar la comparabilidad de los datos sobre seguridad a nivel regional y fortalecer los sistemas de transmisión de información entre gobiernos locales de la región.
- Crear un Foro Regional de Seguridad Ciudadana de América Latina y el Caribe, abierto a la participación de los actores no estatales, con el fin de identificar retos comunes, compartir experiencias exitosas e identificar mecanismos de cooperación.
- Lograr una mejor articulación de la agenda de seguridad ciudadana con la agenda para el desarrollo, a partir de la definición de objetivos compartidos y de estrategias y metas complementarias, por ejemplo, dentro de la Agenda de Desarrollo Post-2015.

10.2 Apuntalar las estrategias de cooperación para el fortalecimiento de las capacidades institucionales a nivel local.

- Incentivar el intercambio de experiencias, la transferencia de capacidades y el conocimiento práctico respecto de buenas prácticas organizativas y de gestión en materia de seguridad.
- Invertir en el fortalecimiento de la capacidad técnica y política que les permita a los gobiernos locales determinar sus prioridades en materia de cooperación internacional en seguridad, así como adaptar los diversos proyectos, programas e intervenciones a los contextos nacionales.
- Dirigir de manera prioritaria los esfuerzos de la cooperación internacional hacia los países, jurisdicciones subnacionales y municipios con menores recursos y mayor debilidad institucional.
- Establecer como requisito para la concesión de préstamos y donaciones en el ámbito de la cooperación internacional la inclusión de una evaluación de procesos e impacto del proyecto respectivo.
- Tomar en cuenta los impactos del llamado “efecto globo” para prevenir las externalidades que puedan generar las políticas de seguridad de un país o ciudad en otros de la región.
- Generar y fortalecer mecanismos regionales para el intercambio de información e inteligencia entre países.
- Fomentar la coordinación efectiva de las operaciones policiales en la región, con especial énfasis en la desarticulación de las redes criminales transnacionales y sus redes de apoyo a nivel local.

10.4 Evaluar el impacto de la cooperación internacional con base en criterios de reducción de la violencia y fortalecimiento de las capacidades locales.

- Desarrollar mecanismos de evaluación de impacto de las estrategias de seguridad ciudadana que promueven los actores internacionales a nivel local.
- Poner en marcha programas de monitoreo que permitan medir los alcances de los programas impulsados a nivel local, en aras de establecer el nivel de replicabilidad de cada iniciativa.

10.3 Trabajar en la construcción de una visión regional y global para la seguridad ciudadana con un enfoque de desarrollo humano.

CAPÍTULO 1. SEGURIDAD CIUDADANA Y DESARROLLO HUMANO

1. El IDH registra los avances logrados en tres dimensiones: esperanza de vida al nacer, años de educación e ingreso nacional bruto per cápita.
2. El Informe de Desarrollo Humano de 1994 fue el que introdujo el concepto de seguridad desde el paradigma del desarrollo humano. En América Latina, el Informe para Centroamérica (2009-2010) y el Informe del Caribe (2012) son los más recientes (República Dominicana no formó parte de éstos, por lo que sus hallazgos no se aplican para dicho país). Antes de éstos, destacan los informes nacionales de Costa Rica (2005) y Colombia (2003) y otros que, sin tratar necesariamente la seguridad ciudadana como tema único, constituyen aportes importantes: Venezuela (1997, 2001), Uruguay (1999), Guatemala (1998), Colombia (1999) y Chile (1998). Para un listado no exhaustivo de los informes del PNUD vinculados con el tema de la seguridad ciudadana en el mundo hasta 2005, consúltese el Informe Costa Rica (2005, 34).
3. América Latina tiene un IDH de 0.741, sólo unos puntos detrás de la región de Europa y Asia Central (con 0.771) y muy por encima de otras regiones en desarrollo como Asia Oriental y el Pacífico (0.683), Estados Árabes (0.652), Asia Meridional (0.558) y África Subsahariana (0.475).
4. Éstos son Perú, Ecuador, Colombia (desarrollo humano alto); República Dominicana, El Salvador, Bolivia, Paraguay, Honduras, Nicaragua, Guatemala (desarrollo humano medio) (PNUD 2013, 157-158).
5. De acuerdo con datos de UNODC (2011) los países con menos de 10 homicidios por cada 100,000 habitantes son Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua, Perú, Uruguay.
6. En Panamá, se ha presentado un aumento sostenido en los niveles de victimización en los últimos cuatro años. Para 2010, se registró un 10.2% de victimización, es decir, uno de cada 10 panameños fue víctima de un delito, mientras que en 2009 se había registrado un 6.5%. Por su parte, los resultados de la Segunda Encuesta de Victimización 2012-2013 reflejaron en 16% de victimización, es decir una proporción de al menos dos víctimas de delitos u otras expresiones violentas por cada 10 habitantes (Reporte de Victimización y Percepción de Panamá IPSOS-Observatorio de Seguridad Ciudadana CCIAP).
7. Conceptos tales como seguridad pública, seguridad democrática, seguridad interna, seguridad nacional, seguridad humana, seguridad regional, seguridad global y seguridad ciudadana, por mencionar sólo algunos, se refieren a la diversidad de perspectivas desde las que se analiza la seguridad (CIDH 2009, 6-10; Arriagada y Godoy 2000, 112). Estos conceptos no son necesariamente excluyentes y sus definiciones no son estáticas. El concepto mismo de seguridad ciudadana puede remitir a definiciones distintas empleadas por organismos internacionales o por actores a nivel local (académicos, tomadores de decisión, sociedad civil, medios de comunicación) (Moser y Winton 2002, 38; BID 2012; CIDH 2009, 9).
8. “El concepto de “seguridad ciudadana” está asociado con la seguridad contra de amenazas de delito o violencia y es utilizado para referirse a la seguridad más importante que es la de los individuos y los grupos sociales.” (Informe de Desarrollo Humano del Caribe 2012: 8). “Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas —su vida, su integridad, su patrimonio— contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma ‘súbita y dolorosa’ la vida cotidiana de las víctimas.” (Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010: 31). “Por seguridad ciudadana entenderemos, pues, la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o despojo intencional por parte de otros.” (Informe Nacional de Desarrollo Humano para Costa Rica, 2005, 35)
9. Existen otras formas de violencia que, en algunos contextos, carecen también de una tipificación delictiva específica, como es el caso de la violencia sexual y la violación dentro del matrimonio o unión de hecho (MESECVI 2012, 97-99). No obstante, de acuerdo con la normativa internacional, estas formas de violencia constituyen un delito y por tanto los Estados tienen la obligación de reconocerlas como tales.
10. El Informe de Desarrollo Humano de Costa Rica (2005, 48) define la dimensión objetiva como el conjunto de “hechos de violencia y despojo” que afectan a las personas, mientras que vincula la dimensión subjetiva con la percepción de inseguridad y con la “probabilidad atribuida [por una persona] a la ocurrencia de hechos de violencia y despojo”. Asimismo, se señala que la percepción de inseguridad puede derivar en sentimientos de temor, vulnerabilidad y desconfianza tanto hacia otras personas como hacia las instituciones (53). El Informe Regional de Desarrollo Humano del PNUD para América Central (2010, 28) señala que la “(in)seguridad subjetiva” se refiere a la “estimación que cada quien hace sobre el grado de riesgo al que está expuesta” y advierte que ésta difiere de los niveles de “(in)seguridad objetiva” o los niveles de violencia y delito “reales” que están presentes en una sociedad. De modo similar, el marco conceptual sobre seguridad ciudadana propuesto por el BID (2012, 4) señala que la violencia, el delito y el miedo al delito son tres dimensiones distintas de la seguridad. Respecto al miedo, el documento señala que “aunque el impacto del miedo no puede ser comparado con el daño que causa la violencia, incluidos los delitos violentos, ... el miedo afecta negativamente a individuos y comunidades” y aumenta la percepción de inseguridad en las personas.
11. La idea de que la seguridad ciudadana constituye un bien público se ha utilizado por diversos autores y es especialmente relevante para este informe. Véase Loader y Walker (2006, 165-195) y Abello y Pearce (2007).

12. Menores de 25 años en Honduras; entre los 7 y 18 años en El Salvador; entre los 12 y 29 en México; entre los 15 y 24 en Brasil, Bolivia, Ecuador, Perú y República Dominicana y entre los 15 y 25 en Guatemala. (CEPAL y Organización Iberoamericana de la Juventud 2004). Algunas leyes nacionales de juventud -como las de Costa Rica y República Dominicana- consideran "jóvenes" a quienes tienen menos de 35 años. Paralelamente, otras leyes nacionales -como la de Nicaragua, entre otras- sólo incluyen en la categoría "jóvenes" a mayores de 18 años.
13. Algunas primeras teorías de la criminología enfocan la pobreza y la marginación como factores asociados a las actividades delictivas (Tarde 1907; Merton 1938; Shaw y McKay 1942). Estas teorías argumentan que, dado que los delitos patrimoniales son un mecanismo ilegal para obtener rentas rápidas, algunos individuos con aspiraciones de consumo que crecen en ámbitos de pobreza y marginalidad son más proclives a incursionar en este tipo de delitos. Sin embargo, la evidencia de estudios basados en Estados Unidos acerca de la relación entre la pobreza y el delito ha sido débil (Tittle y Meier 1991), y para América Latina, hay un vacío de estudios empíricos y comparativos.
14. Estos programas tienen un doble objetivo. En primer lugar, pretenden reducir la pobreza actual por medio del pago de subsidios en efectivo. En segundo lugar, se centran en el desarrollo del capital humano de los niños pobres mediante pagos condicionados al cumplimiento de una serie de corresponsabilidades vinculadas con la salud y la educación. Las transferencias se entregan por lo general a las madres bajo el supuesto de que las mujeres emplean más dinero en bienes y servicios que benefician a los niños: alimentación, educación y salud (BID 2012)
15. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1 que indica la desigualdad en la distribución del ingreso; mientras más cercano a cero menor desigualdad y entre más cercano a uno mayor desigualdad. Un Gini de 1 significaría que todo el ingreso estaría concentrado en el decil más rico.
16. La desigualdad, entendida como la distribución desigual de recursos económicos en la sociedad, es un argumento que se ha intentado utilizar para explicar el delito (Hagan y Peterson 1995; Braithwaite 1979; Fajnzylber et al. 2002). En tal enfoque, la privación relativa de ciertas personas respecto a la posibilidad de adquirir los bienes deseados explica la comisión de los delitos.
17. Hay cuestionamientos metodológicos acerca de la validez de la medición, ya que los NINis no estarían reflejando contundentemente la incapacidad de encontrar empleo de jóvenes que no estudian, sino solo una proporción de los mismos (véase Martínez Restrepo <http://www.revistahumanum.org/blog/jovenes-desempleados-o-ninis-que-son-ninis/>).
18. Ejercicio realizado con información sobre homicidios de UNODC (2012) e información sobre IDH del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD 2013.
19. Elaboración con base en datos del Centro Brasileiro de Estudios Latino-Americanos y FLACSO Brasil (Mapa da Violencia 2013), y del PNUD, Fundacao Joao Pinheiro, e IPEA (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013). El coeficiente de la relación es de 2.4, significativo a un nivel de confianza del 95%.
20. Elaboración con base en datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, y de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (índice de pobreza multidimensional municipal. El coeficiente de la relación es de 964.5, significativo a un nivel de confianza del 95%.
21. Elaboración con base en datos de la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos (estadísticas de incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública), y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (medición de la pobreza 2010 por municipio. El coeficiente de la relación es de -0.24, significativo a un nivel de confianza del 95%.
22. Estos ejercicios correspondientes a México fueron llevados a cabo con datos de ingreso de los mapas de pobreza elaborados mediante la colaboración entre el Banco Mundial y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de dicho país.
23. Este argumento se basa fundamentalmente en las teorías del control (Hirschi y Gottfredson 1990) aunque también las comparten algunas teorías culturalistas (Sutherland 1947) y de la desorganización social (Sampson y Laub 1995). Para estas teorías, lo que disuade a una persona (especialmente los jóvenes) a cometer delitos y otras conductas antisociales o peligrosas es el autocontrol individual. Este se expresa en la capacidad que tiene un sujeto para evaluar los riesgos que produce una conducta ilícita y posponer la gratificación inmediata que produce ese acto (por ejemplo usufructuar de un bien robado).
24. Este enfoque se ha trabajado particularmente en Estados Unidos. Véase Commanor y Phillips (2002); Antecol y Bedard (2007).
25. Este es el caso de Colombia (32), Guatemala (38), El Salvador (41.2) y Venezuela (50).
26. Véase http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/45607/LCG2513b_1.pdf
27. El clima escolar indica el grado en el cual el estudiante se siente acogido en su escuela y en el aula de clase. Este indicador propuesto por la UNESCO "...se basa en los sentimientos y estados de ánimo que despiertan diferentes situaciones del contexto educativo relacionados con sus compañeros y docentes. Además, tiene en cuenta aspectos relacionados con el agrado y la tranquilidad que siente el estudiante cuando se encuentra en la escuela, el grado de pertenencia a la institución y la relación con sus compañeros" (UNESCO 2009).
28. Las encuestas de victimización permiten dimensionar la magnitud del robo y de otros delitos, ya que se puede estimar la llamada cifra oculta, es decir, aquellos delitos que no se denuncian. Por ejemplo, en Chile,

Colombia y México, donde hay encuestas de victimización continuas y públicas, más de la mitad de los delitos no se denuncian.

29. De acuerdo con ONU-Habitat, un hogar de tugurio es un grupo de individuos que vive bajo un mismo techo en un área urbana, privado de una o varias de las siguientes condiciones: disponer de una vivienda de materiales duraderos, con suficiente espacio, acceso a fuentes mejoradas de agua y a instalaciones de saneamiento, y sin riesgo de desalojo.
30. R de Pearson para estos datos de 0.06.
31. Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador, República Dominicana, México y Panamá.
32. El meta-análisis es una metodología de investigación usada para revisar, ordenar y sintetizar los datos y resultados de una pregunta de investigación. El meta-análisis combina y resume los datos recogidos previamente en otros estudios.
33. Por “tasa de denuncia a la policía” se entiende el porcentaje de delitos que la víctima o un tercero denunciaron a la policía, calculada sobre la base del último incidente sufrido por la víctima. Información obtenida en el marco de una encuesta de victimización. <http://www.oas.org/dsp/Observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=197>

CAPÍTULO 3. EL MAPA DE LA INSEGURIDAD

34. Este informe concentra su análisis en 18 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
35. En los casos en los que la información oficial validada es escasa, procedimos con alguno de estos dos lineamientos: (a) se utilizaron fuentes oficiales existentes en otros medios, (b) se dejó en blanco la información que no se obtuvo por parte de los países
36. Por supuesto que esto no es una regla

absoluta. Cuando un país cambia las leyes o los sistemas de recolección de datos, o bien decide manipular las cifras con objetivos políticos, las series de tiempo son más difíciles de evaluar.

37. Con el liderazgo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de la Violencia y Promoción de la Convivencia Social (CISALVA), y con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se están haciendo grandes esfuerzos para homologar delitos de los distintos países, validar sus cifras, desarrollar procesos de sistematización de información, entre otros. Entre las iniciativas ciudadanas en la materia, han surgido observatorios en algunas ciudades y países que también buscan cerrar brechas de información por medio de programas conjuntos entre la sociedad civil y los gobiernos. Dos ejemplos notables son el de la Cámara de Comercio en Bogotá y el Observatorio de Honduras.
38. Véase: <http://mingob.gob.gt/240/>
39. Se utilizaron estos países, ya que se contaba con información desagregada a nivel de estado o región, validada por los gobiernos nacionales
40. La base de datos incluye a todos los países de la región, excepto Bolivia y Honduras. Sin embargo, las series de datos no incluyen todos los años para todos los países. En el caso de Perú, por ejemplo, sólo se incluyen datos de 1999, 2000 y 2007. En casi todos los países, hay datos para la mayoría de años. Para una descripción detallada de los datos véase Bhalla, Harrison, Fingerhut, Shahraz, Abraham y Yeh (2011, 249-253).
41. Para la lectura de este apartado, no es conveniente comparar tasas de robos entre países a partir de registros administrativos. Este informe recomienda, para el análisis de la información que aquí se presenta, observar los cambios de cada país respecto de sus propias tasas previas.
42. Los 15 países considerados para América Latina son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú, República Dominicana y

Uruguay. Los 35 países considerados para Eurasia son: Austria, Alemania, Belarús, Bulgaria, Canadá, Croacia, República Checa, Finlandia, Georgia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Kirguistán, Lituania, Luxemburgo, Ex República Yugoslava de Macedonia, Malta, República de Moldova, Países Bajos, Portugal, Rumania, Federación de Rusia, Serbia, República Eslovaca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Suecia, República Eslovaca, Eslovenia, España, Reino Unido, Suecia, Turquía y Ucrania.

43. *Pregunta: Durante los últimos doce meses, ¿usted o algún miembro de su hogar fue víctima de algún hurto?
**Pregunta: Durante los últimos doce meses, ¿usted o algún miembro de su hogar fue víctima de un robo por sorpresa (lanzazo o carterazo)?
***Pregunta: Durante los últimos doce meses, ¿alguien robó algo de su casa introduciéndose en cualquier parte de ella, rompiendo puertas, ventanas, paredes, techo o por una vía no destinada a la entrada?
****Pregunta: Durante los últimos doce meses, ¿usted o algún miembro de su hogar fue asaltado usando violencia, amenaza o intimidación?
*****Pregunta: Durante los últimos doce meses, ¿usted o algún miembro de su hogar fue víctima de algún delito económico como fraude, estafa, giro doloso de cheques, etc.?
44. Se utiliza el criterio “circa” (“ca.”) ya que no se dispone de datos para esos años para cada país. Se les dio prioridad a los datos de registros oficiales. En los casos donde no hubo información disponible, se utilizaron otras fuentes que también se obtuvieron de registros oficiales, ya sea UNODC, OEA o directamente de fuentes oficiales de cada país. En estos casos, el criterio de selección fue el año inmediatamente anterior, y si éste no existía, se tomó el inmediatamente posterior, y de no existir, se continuó con la misma lógica cada dos años. Para 2011, se utilizó exclusivamente el criterio de ir hacia el primer año anterior donde existía la información. Se desecharon algunos casos puntuales, en lo que los datos tenían serias deficiencias. Finalmente, cuando

se utilizaron series de datos de fuentes distintas a las recolectadas por PNUD, se tomó como referencia la serie cuya variación porcentual entre la primera medición, y la última fue la más moderada.

45. Sólo se tomaron en cuenta los robos con violencia y robo simple.
46. Es importante resaltar que, para cada persona, el valor de un bien no se reduce a su precio de mercado, y por lo tanto, estas definiciones son, por supuesto, relativas.
47. Véase El Tiempo (2013).
48. Véase El Periódico (2012).
49. La pregunta fue: Pensando en el último acto delincuencial del cual usted fue víctima, de la lista que le voy a leer, ¿qué tipo de acto delincuencial sufrió? La categoría "Robo sin violencia personal" incluye los delitos de "robo sin arma sin agresión o amenaza física" y "robo de la casa, ladrones se metieron a la casa mientras no había nadie", mientras que la categoría "robo con violencia personal" incluye los delitos de "robo sin arma con agresión o amenaza física" y "robo con arma".
50. Desde luego, es posible que exista un sesgo en la selección de casos si se supone, por ejemplo, que en la cárcel están recluidos aquellos que suelen usar más violencia durante el robo.
51. Homicidio: bajo, menos de 10 homicidios por cada 100.000 personas; alto, más de 10 homicidios por cada 100.000 personas. Robo: porcentaje de gente victimizada por robo (LAPOP, 2012) en el último año: bajo de 0 a 12.5%; medio entre 12.5% y 16.7%; y alto más de 16.7%. Esta clasificación se hizo tomando en cuenta estos puntos, ya que 12.5% significa que 1 de cada 8 personas fue víctima, y 16.7 implica que lo fue 1 de cada 6 personas. Es decir, que un país tiene una tasa de robo relativamente baja cuando 1 de cada 8 personas fue robada en los últimos 12 meses, y un país tiene una tasa alta de robo cuando a más de 1 de cada 6 personas le robaron algo en los últimos 12 meses.
52. El estudio BID-PNUD se basa en la tipología y definiciones de delitos que muestra el "Reporte Global sobre Crimen y Justicia" de Naciones Unidas (1999). Asimismo, con

el objeto de establecer una denominación común, se han homologado los delitos de los países analizados, según la clasificación establecida por las Naciones Unidas (UNODC 2013).

53. En este tipo de robo, el uso de la fuerza tiene como finalidad vencer la resistencia de los medios de protección que resguardan objetos en la vivienda y que buscan ser apropiados ilegítimamente.
54. En este tipo de robo, el victimario procede por sorpresa o aparentando riñas en lugares de concurrencia o haciendo otras maniobras dirigidas a causar agolpamiento o confusión (Bascuñan 2002).
55. Sustracción de propiedad, sin el consentimiento del propietario, en un acto en el que existe uso o amenaza de uso ilegítimo de la fuerza y la violencia.
56. Sustracción de propiedad sin el consentimiento del propietario.
57. Ataque físico contra una persona, que resulta en un daño corporal de quien es agredido.
58. Sustracción del automóvil, sin el consentimiento del propietario.
59. Apropiación ilegítima de una cosa que se encuentra al interior del vehículo, sea que esta esté adosada al mismo vehículo, como espejo, radio o similares, o que sea una pertenencia del conductor, pasajero o tercero.
60. Un factor que debe considerarse es el efecto que tiene la capacidad de adaptación de las personas en la percepción que tienen sobre su propia seguridad y la de su entorno. En la medida en que los fenómenos se vuelven más comunes, los individuos parecen adaptarse a ellos en un proceso que mitiga los efectos negativos. Esta capacidad de adaptarse a los fenómenos negativos puede ser positiva desde una perspectiva de supervivencia; sin embargo, también puede generar equilibrios negativos (Graham y Chaparro 2011, 27-28). Desde la perspectiva del desarrollo humano, como lo advierte Amartya Sen, las preferencias reveladas por las personas pueden ser una guía distorsionada para entender sus intereses más básicos. Cuando los ciudadanos se encuentran en una situación de desventaja

o subordinación, termina incluyendo su propia comprensión sobre el bienestar (Sen 1990). Por ejemplo, en contextos donde se han llegado a desarrollar relaciones estrechas entre las organizaciones criminales y la comunidad, las personas pueden declarar sentirse "seguras" bajo esta influencia, a pesar de la fuerte coerción que ejerce esta amenaza.

CAPÍTULO 4. LAS GRANDES AMENAZAS A LA SEGURIDAD CIUDADANA

61. Estas respuestas hacen referencia a la siguiente pregunta de LAPOP/PNUD 2012: "Voy a mencionarle algunos grupos y le voy a pedir que me indique cuál de ellos representa la amenaza más grande para su seguridad?" Otros grupos que se incluyeron en esta pregunta fueron: policías o militares, personas pertenecientes a su familia y vecinos de su barrio o comunidad.
62. La marginalidad es un factor de riesgo que interactúa con otros factores para explicar la alta criminalidad; además, hay circunstancias o rasgos de carácter personal (psicosociales o biográficos, según las varias escuelas criminológicas) que aumentan la propensión a delinquir entre determinados individuos (Machin y Meghir 2004; Núñez et al. 2003).
63. El 90% del flujo de migrantes que transita por México de forma irregular está compuesto por centroamericanos del Triángulo del Norte (Fernández de Castro 2012). Estos migrantes se han convertido en un nuevo nicho de mercado para las organizaciones criminales. En especial, el secuestro masivo de migrantes se ha vuelto una actividad altamente lucrativa (Casillas 2011). La intensificación de la violencia criminal que ha experimentado México, la falta de coordinación entre las autoridades locales, estatales y federales, y el hecho de que los migrantes en tránsito no denuncian los abusos cometidos en su contra han contribuido tanto al recrudecimiento como a la invisibilización del fenómeno (Fernández de Castro 2012). Esta invisibilidad se genera

porque los migrantes buscan rutas inhóspitas con poca presencia de la autoridad y porque muy pocos denuncian los abusos en su contra.

64. Estos estados incluyen a Baja California, Chiapas, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.
65. Los países que reportaron datos fueron Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana
66. Este ejercicio excluye el secuestro exprés, las disputas de patria potestad, las desapariciones forzadas y la trata internacional de personas.
67. En países como México, Guatemala, El Salvador, Venezuela, Argentina y Panamá se llama “secuestro exprés”; en Colombia, “paseo millonario”; en Perú, “secuestro al paso”, y en Brasil, “secuestro relámpago”.
68. Considerando el tipo de cambio del 8 de octubre 2013.
69. Véase: <http://plan-international.org/files/Americas/publications%20-%20english/violence-in-schools>
70. Naciones Unidas define la violencia contra como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en la vida pública como en la vida privada” (De la Cruz 2007, 44).
71. Esta última se refiere a situaciones en las que las leyes o políticas del Estado son inadecuadas, insuficientes o inexistentes para proteger a la mujer frente aquellas amenazas que atentan contra su vida y contra su integridad física y emocional (OEA- Alertamérica 2012, 51).
72. En Guatemala, al igual que en México, Honduras y El Salvador, altos oficiales de la policía aparecen repetidamente involucrados en los cárteles del narcotráfico y en bandas de la delincuencia organizada (Beltrán 2009). En Bolivia y en Ecuador, las instituciones policiales son frecuentemente

señaladas por su participación en grupos delincuenciales y por formar grandes estructuras de extorsión que operaban desde la cúpula policial. Por ejemplo, en Bolivia, entre 1982 y 2007, 18 comandantes policiales fueron removidos de sus cargos por su vinculación con crímenes y encubrimientos (Ungar 2008). En Ecuador, el comandante de la policía en 2007 controlaba una amplia red de extorsión y de tráfico de personas que incluía todos los niveles de jefaturas policiales (Aznárez 2011).

73. La corrupción, por ejemplo, puede hacer que los servicios básicos estén disponibles sólo para quienes los pueden pagar.
74. Estas percepciones sobre la incidencia de la corrupción probablemente se refieren a hechos denunciados por los medios de comunicación, en los cuales suelen estar implicados altos funcionarios públicos o políticos. Los seis países son Argentina, Colombia, Honduras, Panamá, Perú y República Dominicana.

CAPÍTULO 5. LOS COSTOS DE LA INSEGURIDAD

75. El informe se desarrolló mediante un proceso de discusión multidisciplinaria, que contó con el apoyo del International Development Research Centre (PEC-IDRC 2013), vinculando diferentes enfoques y metodologías. El diálogo con investigadores y funcionarios que trabajan directamente en el terreno, la experiencia de las instituciones nacionales e internacionales que se han ocupado de este tema, el testimonio y las crónicas periodísticas, así como la información obtenida de primera mano por medio de las encuestas, proporcionaron importantes elementos cuantitativos y cualitativos para dimensionar los impactos de la inseguridad en el desarrollo humano.
76. El enfoque ecológico señala que cada persona está inmersa en una multiplicidad de niveles interrelacionados —individual, familiar, comunitario y social— donde pueden producirse distintas expresiones

y dinámicas que producen y reproducen la violencia (OPS 2002, 10-12).

77. Véase Perry (2001, 221-238).
78. Cecilia Varela, analizando el caso argentino, afirma: “Debatimos si los miedos son ‘irracionales’ o ‘racionales’, porque en ambos casos medimos su grado de correspondencia con la experiencia del delito. Tal vez sea necesario, en cambio, conectar los temores que toman por objeto al delito callejero con otras dimensiones de análisis distintas que la criminalidad ‘objetiva’”. Véase Varela (2005, 155).
79. En la literatura se suele hacer la distinción entre costos tangibles e intangibles. Estas dos categorías resultan problemáticas desde la perspectiva del desarrollo humano, ya que lo “intangible”, si bien puede ser difícil de estimar, también puede llegar a ser mucho más evidente para las víctimas. Por esta razón, este informe evitará usar esta distinción.
80. La tasa natural de homicidios es calculada a partir de los homicidios en todos los países del mundo, que reportan a la OMS, excluyendo los países de Latinoamérica incluidos en este estudio.
81. Para estos cálculos se consideró el crecimiento demográfico dentro del modelo.
82. Los datos utilizados en este estudio pertenecen a bases de datos de la Organización Mundial de la Salud (ICD-9 e ICD-10), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (estructura demográfica), Organización de las Naciones Unidas (estructura demográfica) y PennWorldTables (producto interno bruto en términos de intercambio).
83. Los datos utilizados en este estudio pertenecen a bases de datos de la Organización Mundial de la Salud (ICD-9 e ICD-10), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (estructura demográfica), Organización de las Naciones Unidas (estructura demográfica) y Penn World Tables (producto interno bruto en términos de intercambio).
84. Los datos utilizados en este estudio pertenecen a bases de datos de la Organización Mundial de la Salud (ICD-9 e ICD-10), la Comisión Económica para

América Latina y el Caribe (estructura demográfica), Organización de las Naciones Unidas (estructura demográfica) y Penn World Tables (producto interno bruto en términos de intercambio).

85. Los países considerados en este estudio corresponden a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

CAPÍTULO 6. LA RESPUESTA DEL ESTADO

86. Es importante tener en cuenta que las dimensiones de la capacidad de Estado como se muestran en el recuadro 6.1 y se analizan en esta parte del capítulo suponen conceptualizaciones “ideales”.
87. Véase Evans y Rauch (1999) para un análisis entre diferentes países que vincula el reclutamiento meritocrático y las reglas de promoción interna y designación con el crecimiento económico.
88. Estos se aproximan a la burocracia racional-legal de Weber (1968).
89. Sobre la autonomía del Estado, véase Stepan (1978).
90. Los vínculos entre el Estado y la sociedad en el contexto del desarrollo a menudo se denominan incrustamiento o sinergia estado-sociedad. Véase Evans (1996) y Ostrom (1996).
91. Véase Krueger (1974) para la lógica clásica que subyace a esta teoría.
92. Para una visión general de las tendencias de las policías comunitarias en América Latina, véase Frühling (2007). Sobre las iniciativas específicas de la policía comunitaria en Brasil, véase Alves y Arias (2012), en Brasil y Honduras, véase Arias y Ungar (2009), y en Colombia, véase Moncada (2009).
93. Una encuesta registra que el 57% de la población confía en que el ejército ha contribuido exitosamente en el combate al narcotráfico, mientras que sólo 7% confía en la Policía Federal. Véase Aguayo y Benítez (2013, 215).
94. La variación dentro de los países existe no sólo entre las unidades subnacionales,

como en el caso de los países federales como Argentina, sino también entre casos individuales. En Ecuador, por ejemplo, los casos penales iniciados antes de la implementación de reformas de la justicia criminal se mantienen en el sistema inquisitivo del país, mientras que los casos iniciados con posterioridad a las reformas se procesan en el nuevo sistema acusatorio. Véase Hammergren (2007, 36).

95. Es importante mencionar que en ciertas instancias puede haber incentivos para que el personal y las instituciones judiciales prioricen y procesen los casos que es más probable que se resuelvan por la vía legal debido a la existencia de una preponderancia de la prueba. Véase Pásara (2007).
96. El CEJA es un organismo del sistema interamericano, dotado de autonomía técnica y operativa, creado en 1999 con sede en Santiago de Chile.
97. Información proporcionada por la Oficina del PNUD Argentina, ver: <http://www.undg.org/unct.cfm?module=JointProgramme&page=JointProgrammeView&CountryID=ARG&JointProgrammeID=500&>
98. Argentina (95.7%), México (98.5%), Perú (92.1%), El Salvador (93.1%), Brasil (90%), Chile (85.2%). En Brasil el dato fue estimado a partir de los pedidos y denegaciones de libertad condicional (Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD, Año 2013)
99. Argentina, 50.2%; México, 71.5%; Perú, 80%; El Salvador, 49.5%; Brasil, 41.8%; Chile, 68.6%
100. Argentina (39.4%), México (44.5%), El Salvador (35.2%) y Chile (41.1%)
101. Ver The Economist (2012).
102. Belicana Consultoría y Desarrollo Ltd. (2010).
103. Gayle y Mortis (2010).
104. Actualmente los Centros de Atención Integral se han implementado exitosamente en las Delegaciones de la PN en Bilwi, Región Autónoma del Atlántico Norte de Nicaragua y Distrito V en Managua (Oficina PNUD Nicaragua).
105. Poder Judicial. Departamento de Planificación, Sección de Estadística.
106. UNIMER para La Nación, 2011, 2013.
107. En relación con Chile Crece Contigo, véase

<http://www.earlychildhoodmagazine.org/issues/scaling-up-topics/mike/>

108. Véase http://www.presunciondeinocencia.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=406:repensando-la-justicia-en-mexico-el-caso-de-morelos&catid=36:noticias
109. Véase <http://www.seguridadpublica.gov.cl/rehabilitar.html>

CAPÍTULO 7. LOS ACTORES NO ESTATALES

110. La colaboración gratuita de la agencia de publicidad para el diseño de la campaña ¡Armas ni de juguete!, la producción de materiales impresos, audiovisuales y sonoros, más la negociación de espacios gratuitos en los medios masivos fue decisiva para el éxito de esta campaña (Carballido 2009).
111. La campaña Desarmando la Violencia Doméstica se inició durante la Semana Mundial de Acción contra la Violencia Armada, del 15 al 21 junio de 2009, en Argentina, por la Asociación para Políticas Públicas (Red Internacional de Acción contra las Armas Ligeras 2013).
112. Campaña organizada por Amnistía Internacional Chile, el Movimiento Mundo sin Guerras y el Instituto de Ecología Política (Scheuch 2010).
113. Este proyecto fue apoyado por el PNUD.
114. En el estudio realizado por la Oficina regional de la UNESCO se reconoce el papel de OSC nacionales e internacionales, fundaciones de iglesia o la sociedad civil organizada en la labor de interconectar las escuelas, familias y comunidad (Hirmas 2008).
115. Proyecto apoyado por Catholic Relief Service (CRS), con asesoría Técnica de YouthBuild International
116. Este programa actualmente está en una segunda fase con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
117. Disponible en: www.afroreggae.org
118. Disponible en: <http://www.colectivamujerysalud.org>
119. Disponible en: <http://iudpas.org/observatorio>

120. Con el apoyo técnico de la Cámara de Comercio de Bogotá y del PNUD, y bajo el auspicio del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ONU-España.
121. Disponible en: <http://www.panacamara.com/index.php/sobre-el-observatorio>
122. Por ejemplo, el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública en la Ciudad de México opera una línea permanente (24/7) para denunciar extorsiones por teléfono y se compromete a transmitir las a las autoridades (<http://www.consejociudadanodf.org.mx>); en Colombia la Red Papaz (red de padres y madres), el Foro Generaciones activas y otras OSC y la Fundación Telefónica establecieron un convenio con dos ministerios para abrir una línea de denuncia online para los casos de pornografía infantil, abuso y explotación sexual en la infancia y adolescencia a través de internet (Te Protejo 2013); la Asociación por la igualdad y justicia en Argentina ha abierto una página de denuncia por Internet de casos de corrupción por la ciudadanía, con el objetivo de identificar los casos, investigarlos y denunciarlos a las autoridades pertinentes (CIPCE Y ACIJ 2013)
123. Por ejemplo, el ICESI de México y su página dedicada al reporte de agresiones <http://www.notecalles.org.mx/> o País Libre en Colombia, dedicado al seguimiento de los secuestros a través de su Centro de Atención a Víctimas, <http://www.paislibre.org/site/>
124. Es el caso de la OSC Quiero Paz en Venezuela y su mapa interactivo Wiki-Delito, que produce “información real” sobre la criminalidad a partir de reportes ciudadanos (<http://www.wikidelitoccs.quieropaz.org/>).
125. Por ejemplo, México Unido contra la Delincuencia ha realizado varias encuestas en conjunto con el grupo Consulta Mitofsky financiadas por grupos de empresarios que ponen un particular énfasis en el secuestro. Destacan la Novena y Décima Encuesta Nacional sobre Inseguridad en México de noviembre 2011 y marzo 2012 (MiamiDiario.com 2011).
126. Es el trabajo que realiza la OSC La Casa del Encuentro en Argentina, que coordina el Observatorio de Feminicidios. Esta OSC lleva estadísticas y publica un informe anual, además investigar sobre la naturaleza de los feminicidios, causas, perfiles de los autores, etc. (La Casa del Encuentro 2013).
127. Véase El Heraldó (2013).
128. Véase Huffington Post (2012).
129. El secuestro y asesinato de su hijo en 2005 impulsó a Isabel Miranda de Wallace a crear su propia asociación Alto al Secuestro y a liderar después el movimiento blanco (Benassini y Caro 2009) que la propuso como candidata por el PAN en las elecciones en el Distrito Federal (Paz, 2012).
130. La Marcha por la Paz y la no Violencia es una iniciativa mundial de la organización World Without Wars. Empezó en Nueva Zelanda y culminó en las Montañas de los Andes, en Argentina, en enero del 2010 (World March for Peace and Non Violence 2010); organizaciones de varios países como Venezuela, aprovecharon para difundir la “Carta ‘para un mundo sin violencia’ y pedir el apoyo de las autoridades (Vulcano 2010).
131. Con casos destacados como el Frente Bicentenario de Mujeres de Venezuela, el Consejo Provincial de la Mujer de Córdoba, las mujeres de la Confederación de Trabajadores de la Agricultura en Brasil, la Red Nacional de Mujeres en Colombia, el Movimiento Autónomo de Mujeres de Nicaragua, el Movimiento Salvadoreño de Mujeres de El Salvador y el Movimiento por la Paz Visitación Padilla de Nicaragua.
132. Véase vanguardia.com 2012 y mujeresdejuarez.org
133. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/articles/2011/03/21/el-salvador-women-in-parliament-unite-on-new-law-against-violence/>
134. Entrevista con dirigente empresarial, Ciudad de Guatemala, Guatemala, enero 20, 2012.
135. En muchos países no existen registros oficiales ya que el fenómeno no está tipificado como un delito autónomo.
136. En el 2004, Televisa transmitió imágenes en vivo de un linchamiento en San Juan Ixtapoyan, en la Ciudad de México (Santamaría 2012). Más recientemente, el linchamiento de tres sujetos acusados de violar y matar a una joven en el estado de Chiapas en México fue capturado en video, subido a YouTube y vendido en las calles de San Cristóbal por 15 pesos (o un dólar estadounidense). En la portada del DVD se lee: “Quemaron vivos a violadores ¡IMPACTANTE noticia de la semana! no apto para cardiacos” (Mariscal 2013).
137. Las organizaciones de vecinos para colaborar con la policía en Guatemala y en México (en las ciudades de Villas del Ixtépete, Guadalajara, Jalisco), se llaman Comités de Seguridad Ciudadana, en Lima metropolitana son las Juntas Vecinales, en São Paulo y en Santiago y Viña del Mar se han constituido los Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana, entre otros.
138. En Bolivia, el Gobierno Autónomo departamental de Santa Cruz organiza la capacitación a vecinos, en patrullaje, primeros auxilios y defensa personal, además de dotarlos de uniformes para la identificación del grupo (Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz 2013).
139. En Colombia, bajo el sistema de brigadas barriales, cada persona tiene varios números asignados a los cuales se comunica en caso de emergencia; así, todos los miembros de una comunidad se enteran en pocos minutos de la situación y pueden acudir al auxilio de sus vecinos (El Tiempo 2012).
140. Informe del Comité de Derechos Humanos, Volumen I 104 periodo de sesiones (12 a 30 de marzo de 2012), Asamblea General de la ONU, 67 periodo de sesiones, Suplemento N 40 (A/67/40) disponible en http://www.ccprcentre.org/wp-content/uploads/2012/04/A_67_40Vol-I_es.pdf
141. Entrevista a Homero Campa (Proceso, México), agosto 2013.
142. Véase <http://www.salanegra.elfaro.net/>
143. Véase El País (2013).
144. Disponible en: <http://circulodeperiodistasdebogota.com/wpcontent/uploads/2012/02/1CO-DIGOETICACPB2006.pdf>
145. Disponible en <http://www.apu.org.uy/wp-content/uploads/2013/04/C%C3%B3digo-de-%C3%A9tica-period%C3%ADstica-Versi%C3%B3n-Final-9-4-13.pdf>
146. Se conforma por Open Society Justice Initiative (OSJI) y las organizaciones mexicanas Institución Renace, ABP, Instituto

para la Seguridad y la Democracia, AC, y Reintegra, y cuenta además con el programa Medios y Acceso a la Información del Instituto de Justicia Procesal Penal.

147. Disponible en <http://www.presunciondeinocencia.org.mx>

CAPÍTULO 8. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

148. La cooperación descentralizada implica el conjunto de las acciones de cooperación internacional que realizan los gobiernos subnacionales; se basa en asociaciones e intercambio entre instituciones homólogas que trabajan desde la proximidad para transformar y mejorar su entorno (Dammert y Paulsen 2008). Este tipo de cooperación está logrando mayor visibilidad, mediante iniciativas como los hermanamientos entre gobiernos locales y la cooperación en red.

149. La cooperación Norte-Sur hace referencia a la cooperación entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, mientras que la Sur-Sur corresponde a la cooperación entre países en vías de desarrollo. En este capítulo la cooperación Sur-Sur que se aborda es entre países latinoamericanos.

150. La cooperación bilateral es la modalidad más practicada en el campo de la seguridad a nivel mundial, y América Latina no es la excepción. En la región, el principal cooperante es Estados Unidos, seguido por Canadá y países de la Unión Europea, como España o Reino Unido (Labrousse 2006).

151. Además de la generación de esquemas bilaterales de cooperación Sur-Sur, también han surgido dinámicas de cooperación triangular, en las que los países industrializados aportan recursos que se suman a las capacidades de países de renta media en beneficio de otros menos desarrollados. El objeto de la cooperación triangular es utilizar la experiencia y la sensibilidad de los países de renta media que comparten afinidades culturales y políticas, así como la exposición a situaciones cotidianas de exclusión social, rasgo de los países en desarrollo (Hirst 2010; Sanín 2010).

152. Véase <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B7AE041E8-8FD4-472C-9C08-68DD0FB0A795%7D&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B3239224C-C51F-4A29-9E51-74AC98153FD1%7D%3B&UIP-artUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>

153. El acuerdo con Bolivia fue firmado en 2013 para la creación del Grupo de Trabajo contra el lavado de dinero entre la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF) de Bolivia y el LAB-LD de Brasil. Véase: http://www.la-razon.com/nacional/seguridad_nacional/Brasil-equipo-evitar-lavado-dinero_0_1837616269.html

154. Véase <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7B7AE041E8-8FD4-472C-9C08-68DD0FB0A795%7D&BrowserType=IE&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B3239224C-C51F-4A29-9E51-74AC98153FD1%7D%3B&UIP-artUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>

155. Véase <http://www.undp.org/ni/noticias/733>

156. Para la construcción de este caso, se realizaron entrevistas personales con los siguientes funcionarios y exfuncionarios de Colombia y Estados Unidos, entre febrero y junio de 2013, con la condición de preservar en el anonimato las declaraciones específicas hechas por cada una: María Ángela Holguín, Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia; Michael McKinley, Embajador de Estados Unidos en Colombia; William Brownfield, Assistant Secretary of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs; James Story, Director, Narcotics Affairs Section, Embajada de Estados Unidos en Colombia; Carl Gettinger, Chief, International Coordination Division, Narcotics Affairs Section, Embajada de Estados Unidos en Colombia; Gabriel Silva Lujan, exEmbajador de Colombia en Estados Unidos, exMinistro de Defensa; Ministro Consejero, Embajada de Colombia en Estados Unidos; General (r) Oscar Naranjo, exDirector de la Policía Nacional de Colombia; Coronel Joaquín Buitrago, Jefe Asuntos Internacionales, Policía Nacional de Colombia; General (r) Rosso José Serrano,

exDirector de la Policía Nacional de Colombia y actual asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores para la Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral de Colombia.

157. Datos suministrados por la Policía Nacional de Colombia y el Ministerio de Defensa.

158. Véase UNASUR (2012).

159. Véase: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/05-DocInf/05-03-Registro-Gasto-Defensa.html>

160. Estrategia de Seguridad de Centroamérica, SICA, 2007. Documento completo disponible en: <http://plan-sica-bcie-italia.org/admin/documents/10>

161. Disponible en: <http://www.sica.int>

162. Véase la multiplicidad de donantes en: <http://www.seguridadciudadana-centroamerica.org>

163. En lo que se refiere al debate, este país ha cambiado su discurso, evitando referirse a la denominada “guerra contra las drogas”, con una nueva estrategia nacional que aborda el desafío común de las drogas como un asunto de salud pública y no sólo como una cuestión de seguridad. Este viraje responde a los cambios recientes a nivel nacional. En 2012, por primera vez, los votantes de dos estados —Colorado y Washington— aprobaron iniciativas populares que legalizan la posesión para consumo recreacional de cannabis, así como su producción y comercio. Además, como lo muestra una reciente encuesta realizada por Pew Research Centre (marzo 13-17 de 2013), el 52% de los ciudadanos afirma que el uso de la marihuana debería ser legal un aumento de 11 puntos en comparación con 2010— (Pew Research Centre 2013). Más allá de los cambios en el contexto interno, durante los últimos cinco años, ha habido una modesta disminución de la ayuda militar y policial de Estados Unidos hacia América Latina, y un aumento igualmente moderado en los componentes sociales y económicos de la lucha contra el narcotráfico.

164. Véase Just the Facts (2013a) y (2013b).

165. La certificación de la cooperación en materia de narcotráfico estuvo vigente desde 1986 hasta 2002. Para un análisis

- del funcionamiento de este proceso en la relación México-Estados Unidos, véase Domínguez y Castro 2008.
166. Se incluye la transferencia de equipos — helicópteros, aviones, barcos de patrullaje, de comunicaciones—, el entrenamiento y suministro de inteligencia, la fumigación de 1.5 millones de hectáreas de hoja de coca (UNODC 2012), el acompañamiento estratégico (Just the Facts 2013d), el entrenamiento de más de 80,000 elementos militares y policiales y la creación de nuevas brigadas en el Ejército y la Armada (Just the Facts 2013c). (Los montos que se encuentran en esta página vienen de informes oficiales del gobierno de Estados Unidos. Hay 12 informes sobre entrenamiento militar a Colombia, disponibles en: <http://justf.org/Country?country=Colombia&year1=2000&year2=2013#trainees>.)
 167. Véase Just the Facts (2013f). Véase el gran número de documentos gubernamentales citados al final de esa página.
 168. Véase Just the Facts (2013f).
 169. Estados Unidos ofrece a México y a Centroamérica poca ayuda para erradicación de cultivos, recuperación y control territorial, desmovilización y reinserción. El componente de inteligencia, que ha sido central en la cooperación con Colombia, no goza de la misma aceptación ni en México ni en Centroamérica. CARSI despliega algunas prácticas alternativas dirigidas a la seguridad ciudadana, como la prevención a la delincuencia callejera.
 170. Véase, por ejemplo, Ribando Seelke (2013), Lawson (2013), Acevedo, Bewley-Taylor y Youngers (2010).
 171. Véase Just the Facts (2013g).
 172. Véase Embajada de los Estados Unidos de América en Honduras (2012).
 173. Para mayor información véase: <http://www.amuprev.org/index.php>
 174. Se han establecido asociaciones entre: Condado de Pinellas, Florida y Colón y San Miguelito, Panamá; Arlington, Texas y la Ciudad de Panamá, Panamá; Santa Ana, California y Sonsonate y Nahuizalco, El Salvador; y Santa Ana, California y Santa Catarina Pinula y Palencia, Guatemala.
 175. Para mayor información véase: <http://mayor.lacity.org/Issues/GangReduction/index.htm>.
 176. Particularmente esta ayuda ha sido a partir de dos programas. El primero es el Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INCLE), administrado por el Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (INL) del Departamento de Estado; el segundo programa antinarcóticos está financiado por el Departamento de Defensa, autorizado desde 1991 para utilizar parte de su presupuesto en ayuda a las fuerzas militares y a la policía de los países latinoamericanos. De 2000 a 2013, ha aportado un total de US\$5,200 millones para estos fines (Latin American Working Group 2007) El restante 12% de la ayuda se destina a una veintena de programas, entre los que vale la pena resaltar el Financiamiento Militar al Exterior (FMF) y el International Military Education and Training (IMET), que han proporcionado asistencia militar y policial por un monto de US\$1,400 millones y alrededor de US\$184 millones en programas de entrenamiento militar desde el año 2000 (Just the Facts 2011; 2013a; 2013c).
 177. Es importante señalar que los casos que se analizan fueron seleccionados para ilustrar ciertas dinámicas de la cooperación en seguridad para América Latina, sus avances y retos, por lo que no buscan ser un recuento exhaustivo de los programas de cooperación multilateral en la región.
 178. Véase: http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/proyectos?id_menu_principal=6
 179. Para más información del proyecto véase: <http://www.urbaipernambuco.org/>. En esta página se puede descargar la publicación Cooperación para Ciudades más Seguras (2013), que presenta un análisis de las intervenciones realizadas en el marco de los cuatro años que duró el proyecto. Véase: http://www.urbaipernambuco.org/adm/public/files/destaques/CadernodoProjetoeseptanol_web--20130226101114.pdf
 180. Véase <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/chile/documentos/comunasegura.pdf>
 181. <http://www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/fortalecimiento-institucional,2669.html>
 182. La Prevención Situacional es un enfoque orientado a disminuir la oportunidad del delito y reducir la percepción de inseguridad de la población en determinados espacios urbanos, a través de estrategias orientadas a modificar ciertos factores y condiciones de riesgo físico espaciales. Definición disponible en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/prevencionsituacional.html>
 183. En 2010, el CSF realizó 47 préstamos en 7 países de Latinoamérica, en 2009 fueron 69 organizaciones en 10 países y en 2008 el banco financió 83 entidades de 14 Estados. Para mayor información sobre el CSF, véase: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTSMALLGRANT/S/O,,contentMDK:20507431~menuPK:1234307~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:952535,00.html>
 184. <http://www.pnud.org/sv/2007/content/view/1098/167?Itemid=154>
 185. Disponible en: http://www.lazoblanco.org/?page_id=4
 186. Disponible en: <http://www.mdgfund.org/es/>
 187. Disponible en: www.cambioenpaz.org
 188. Véanse, por ejemplo, Woods (2005), Moroney, Marquis, Quantic Thurston y Treverton (2009), Adams y Williams (2011), Mosangini (2012), Ribando Seelke y Finklea (2013) y Lawson (2013).

CAPÍTULO 9. INTERVENCIONES: LAS LECCIONES APRENDIDAS

189. Para consultar otras iniciativas o programas relevantes en materia de seguridad ciudadana, véanse Banco Mundial (2011); Basombrio (2012); Tocornal, Tapia y Ayala (2011).
190. Esto se remonta refiere al trabajo de Jacobs (2002), quien observó que había seguridad en condiciones en las que el orden urbano natural generaba condiciones de una observación pasiva que impedían la

delincuencia.

191. Para un análisis de este enfoque, véase UNODC- ONU Habitat (2011, 38-39).
192. Por ejemplo, si las agresiones aumentaban rápidamente en un área en particular, la policía podía examinar los datos, hacer observaciones y hablar con los residentes, trabajadores y empresarios locales para desarrollar una estrategia destinada a hacerle frente a la delincuencia en la zona. Para una visión general del concepto, véase Goldstein (1990).
193. Sobre esta práctica en Colombia, véase Fundación Ideas para la Paz (2012, 7-10).
194. Véase el Estado de Campeche (s.a.), “Caso de éXito: bBuenas prácticas contra la violencia hacia las mujeres”, folleto inédito.
195. Véase sitio de MenEngage (www.menengage.org) y la página de la campaña “Soy orgulloso chapin y no soy violento” en <http://saynotoviolence.org/es/join-say-no-soy-orgulloso-chapin-y-no-soy-violento>
196. Observaciones de las visitas a los centros del programa, julio de 2012.
197. España ha impulsado una nueva iniciativa para apoyar la colaboración y la capacitación en estos temas entre las fuerzas policiales de España y de América Latina. Véase El Universo (2013).
198. Esto se debe a que al menos una parte de la capacidad de estas organizaciones para operar en determinados lugares se desprende de la estrecha relación entre los funcionarios del Estado y las figuras de la delincuencia organizada. De hecho, la delincuencia organizada no podría existir sin cierto grado de connivencia del Estado (Godson 2003).
199. Para un análisis más detallado de las amenazas a los periodistas, consúltese Reporteros sin Fronteras (2013).
200. Boletín de Prensa Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Número 288/13. 30 de julio de 2013, “En 2012 se registraron 26 mil 037 homicidios.” Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/muestra3.asp?tema=22&c=279>
201. Datos cortesía del Centro de Estudios de Criminología de la Universidad Federal de Minas Gerais. Gráfica publicada en Arias y Ungar (2009).
202. Secretaria de Estado de Defesa Social (s.f).
203. Más allá de la clara influencia de Colombia, el programa PSD dominicano también refleja el entendimiento subyacente, que se basa en las experiencias en los estados brasileños de Minas Gerais y São Paulo, de que la delincuencia es un fenómeno multidimensional que requiere un complejo conjunto de respuestas con especial atención a la exclusión social y a las poblaciones vulnerables (Bobeá 2011, 334-337).
204. El equipo de evaluación contratado por el PNUD recibió relativamente poca información estadística del gobierno dominicano en materia de delitos en las áreas. Sin embargo, recibió los datos de homicidios a nivel de barrio que se utilizaron para evaluar la eficacia del programa en comparación con otros barrios similares que no eran centros del programa y con los datos de los niveles cíclicos de homicidios de cada uno de los barrios de un año a otro. Sus datos sugieren una disminución en el período de ejecución del programa, aunque a menudo los índices de homicidio comenzaron su tendencia a la baja antes de la implementación del programa en el barrio en particular. Investigaciones posteriores mostraron, sin embargo, que los índices de homicidios de un año al otro habían mostrado una disminución en el tiempo. Los datos también presentaron una disminución con respecto a otros barrios similares de la ciudad (Cano 2007, 20-30).
205. Departamento de Seguridad Pública, “Seguridad pública y privada en República Dominicana”, Organización de Estados Americanos, ND, p. 19.
206. Discurso Presidente Mauricio Funes de El Salvador, Asamblea General de la ONU, 2013.
207. Entre 1942 y 1965, mediante el programa Bracero, por ejemplo, cientos de miles de trabajadores agrícolas migraron a Estados Unidos desde Ciudad Juárez. Al finalizar el programa, la ciudad contaba con casi 400 000 habitantes. Posteriormente, la política industrial del estado y de la ciudad se reorientó hacia la industrialización para el mercado de consumo estadounidense, e incluyó la contratación de mano de obra poco calificada, en particular mujeres, para trabajar en la maquila. Sin embargo, a diferencia del programa Bracero, la iniciativa de maquila ha seguido atrayendo trabajadores jóvenes. También ha contribuido a un efecto socialmente estructurante, que incluye el rápido crecimiento de barrios marginales con malos servicios, el desempleo sostenido de los hombres, madres trabajadoras con salarios bajos e hijos que se crían en hogares monoparentales.
208. Durante la prohibición de la década de 1930 en Estados Unidos, por ejemplo, los bares y clubes se multiplicaron en el centro de la ciudad justo al otro lado del puente fronterizo Ciudad Juárez-El Paso, lo que contribuyó, en ese entonces, a lo que se consideró una forma de descomposición social.
209. Para mayor información sobre el programa Oportunidades, consulte la página web oficial <http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/>
210. El Universal (2011).

Referencias bibliográficas

CAPÍTULO 1. SEGURIDAD CIUDADANA Y DESARROLLO HUMANO

- Abello, Alexandra y Jenny Pearce (2007), *De una policía centrada en el Estado a una centrada en la comunidad*, University of Bradford.
- Alkire, Sabine (2010), *Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Reporte 2010/01), junio 2010.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (2000), "Prevention or Repression? The False Dilemma of Citizen Security", en *CEPAL Review*, núm. 70, pp. 111-136.
- Baldwin, David (1997), "The concept of security", en *Review of International Studies*, vol. 23, pp. 5-26.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2012), *Citizen Security. Conceptual Framework and Empirical Evidence* (Discussion Paper), núm. IDB-DP-232, septiembre 2012.
- Banco Mundial (2011), *World Development Report 2011, Conflict, Security and Development*, Banco Mundial, Washington DC.
- Baird, Adam (2012), "Negotiating Pathways to Manhood: Rejecting Gangs and Violence in Medellín's Periphery", en *Journal of Conflictology*, vol. 3, issue 1.
- Bourdieu, Pierre y Loic Wacquant (2004), "Symbolic Violence", en *Violence in War and Peace: An Anthology*, Blackwell Press, Oxford, pp. 272-274.
- Bourgois, Phillipe (2001), "The Power of violence in war and peace. Post-Cold War lessons from El Salvador", en *Ethnography*, vol. 2, núm. 1, pp. 5-34.
- Bott, Sarah, Alessandra Guedes, Mary Goodwin y Jennifer A. Mendoza (2012), *Violence Against Women in Latin America and the Caribbean: A comparative analysis of population-based data from 12 countries*, Pan American Health Organization, Washington DC.
- Briceño-León, Roberto (2005), "Urban violence and public health in Latin America: a sociological explanatory framework", en *Caderno Saúde Pública*, Río de Janeiro, vol. 21, núm. 6, pp. 1629-1664.
- Caldeira, Teresa (1996), "Fortified Enclaves: The New Urban Segregation", en *Public Culture*, pp. 303-28.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2011), *Panorama social 2011 para América Latina*, CEPAL, Santiago.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009), *Report on Citizen Security and Human Rights*, Organización de Estados Americanos, Washington.
- Coy, Martin y Martin Pöhler (2002), "Gated communities in Latin American megacities: case studies in Brazil and Argentina", en *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 29, núm. 3, pp. 355 – 370.
- Dammert, Lucía (2004), "¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago", en *Revista Eure*, vol. 30, núm. 91, Santiago, diciembre 2004.
- De la Cruz, Carmen (2007), *Género, Derechos y Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, El Salvador.
- Gasper, Des (2005), "Securing Humanity: Situating 'Human Security' as Concept and Discourse", en *Journal of Human Development*, vol. 6, núm. 2, pp. 221-245.

- Hume, Mo (2007), "(Young) Men With Big Guns: Reflexive Encounters with Violence and Youth in El Salvador", en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 26, núm. 4, pp. 480-496.
- IPSOS-Observatorio de Seguridad Ciudadana (CCIAP), Reporte de Victimización y Percepción de Panamá.
- Lipschutz, Ronnie D. (1995), "On Security", en Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security*, Columbia University Press, Nueva York, pp. 1-23.
- Loader, Ian y Neil Walker (2006), "Necessary Virtues: The Legitimate Place of the State in the Production of Security", en Jennifer Wood y Benoit Dupont (eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security*, Nueva York, pp. 165-195.
- Luckham, Robin y Tom Kirk (2012), "Security Evidence Paper", en *Justice and Security Research Programme*, London School of Economics.
- Marshall, Thomas H. (1992), *Citizenship and the Social Class*, Pluto Press.
- Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI, 2012), *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará*, Organización de Estados Americanos.
- Moro, Javier (2006), *Juventudes, Violencia y Exclusión: Desafíos para las Políticas Públicas*, INAP-INDES-BID, Guatemala.
- Moser, Caroline y Ailsa Winton (2002), *Violence in the Central American Region: Towards an Integrated Framework for Violence Reduction*, ODI Working paper 171.
- O'Donnell, Guillermo (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas", en *Desarrollo Económico*, vol. 33, núm. 130.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2002), *Informe Mundial Sobre la violencia y la Salud*, Organización Mundial de la Salud, Washington DC.
- Pearce, Jenny (2006), "Bringing Violence Back Home", en Marlies Glasius, Mary Kaldor, Helmut Anheier (eds), *Global Civil Society*, SAGE Publications, Londres, pp. 64-89.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1990), *Human development report 1990: Concept and Measurement of human development*, Oxford University Press, Nueva York.
- (1994), *Global Human Development Report. New Dimensions of Human Security*, Oxford University Press, Nueva York.
- (2005), Informe Nacional de Desarrollo Humano Costa Rica, Venciendo el Temor: (In)seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica.
- y Organización de Estados Americanos (PNUD-OEA, 2010), *Nuestra democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- (2010a), *Informe Regional para América Latina. Actuar sobre el futuro, Romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*.
- (2010b), *Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*.
- (2012), *Informe sobre Desarrollo Humano para el Caribe 2012, Desarrollo Humano y la transición hacia una mejor seguridad ciudadana*.
- (2013), *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2013, "El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso"*.
- Posas, Mario (2007), "Ciudadanía y Desarrollo Humano", en *Estudios sobre Desarrollo Humano*, Colección Cuadernos de

Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, núm. 2.

Rodgers, Dennis (2004), "Disembedding the city: crime, insecurity and spatial organization in Managua, Nicaragua", en *Environment & urbanization*, vol. 16, núm. 2, pp. 113-123.

----- (2006), "Living in the shadow of death: Gangs, violence and social order in urban Nicaragua, 1996-2002", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 38, núm. 2, pp. 267-292.

Rotker, Susana (2000), "Ciudadanías escritas por la violencia (a modo de introducción)", en *Ciudadanías del Miedo*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 7-22.

Tickner, Arlene y Ann Mason (2003), "Mapping Transregional Security Structures in The Andean Region", en *Colombia Internacional*, vol. 28, pp. 359-391.

Tilly, Charles (2003), *The Politics of Collective Violence*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ungar, Mark (2011), *Policing Democracy: Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*, Johns Hopkins University Press.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2011), *Global Study on Homicide. Trends, Context, Data*, Organización de Naciones Unidas, Viena. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf

----- (UNODC, 2012), *World Drug Report*, Viena.

Weber, Max (1994), "The Profession and Vocation of Politics", en Peter Lassman y Ronald Speirs (eds.), *Weber. Political Writings*, Cambridge, pp. 309-69.

Referencia electrónica:

Latin American Public Opinion Project, Vanderbilt University. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

Small Arms Survey. Disponible en: <http://www.smallarmssurvey.org/>

CAPÍTULO 2. DETRÁS DEL DELITO Y LA VIOLENCIA

Agnew, Robert (1992), "Foundation for a General Strain Theory", en *Criminology*, vol. 30, núm. 1, pp. 47-87.

Alda, Erick (2012), *Social Cohesion, Neighborhood, Disorder and Criminal Victimization: Evidence from São Paulo* (mimeo).

Antecol, Heather y Kelly Bedard (2007), "Does single parenthood increase the probability of teenage promiscuity, substance use and crime?", en *Journal of Population Economics*, vol. 20.

Azaola, Elena y Marcelo Bergman (2002), *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Banco Mundial (2007), *El Desarrollo y la Próxima Generación*, Banco Mundial, Washington DC.

----- (2011a), *Crimen y Violencia en Centroamérica: Un Desafío para el Desarrollo*, Banco Mundial, Washington DC.

----- (2011b), *World Development Report*. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Indicators.pdf

----- (2013a), *World DataBank/Global Bilateral Migration*. Disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=global-bilateral-migration>

- (2013b), *Bilateral Migration Matrix 2010*. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDEC PROSPECTS/0,,contentMDK:22803131~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSite PK:476883,00.html>
- y Consejo Nacional de Evaluación (Coneval, 2013), *Base de datos de Mapas de Pobreza México 1990-2010*.
- Beato, Claudio (2012), *Crimes y Ciudades*, UFMG, Belo Horizonte.
- y Frederico Couto Marinho (2009), "Regional Homicide Patterns in Brazil", en Marcelo Bergman y Laurence Whitehead (eds.), *Criminality, Public Security and the Challenge to Democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, Indiana, pp. 27-46.
- Bennett, Trevor H., Katy Holloway y David Farrington (2008), "The statistical association between drug misuse and crime: a meta-analysis, Aggression and Violent Behavior", en *Aggression and Violent Behavior*, vol. 13, núm. 2, pp. 107-118.
- Bergman, Marcelo (2009), "Rising Crime in Mexico and Buenos Aires: The Effects of Changes in Labor Markets and Community Breakdown", en Marcelo Bergman y Laurence Whitehead (Eds.), *Criminality, Public Security and the Challenge to Democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, Indiana, pp. 62-92.
- (2013), *El Delito Patrimonial e inserción laboral en México*, en *Estudios Sociológicos*, núm. 82.
- Biderman, Ciro, Joao M.P. De Mello y Alexandre Schneider (2010), "Dry Laws and Homicides: Evidence from the Sao Paulo Metropolitan Area", en *The Economic Journal*, vol. 120, núm. 543, pp. 157-182.
- Birdsall, Nancy, Nora Lustig y Christian Meyer (2013), *The New Poor in Latin America: Challenges and Risks*, Center for Global Development, Washington DC.
- Blumstein, Alfred (1995), "Youth Violence, Guns and the Illicit-Drug Industry", en *Journal of Criminal Law and Criminology*, núm. 88.
- Bott, Sarah, Alessandra Guedes, Mary Goodwin y Jennifer A. Mendoza (2012), *Violence Against Women in Latin America and the Caribbean: A comparative analysis of population-based data from 12 countries*, Organización Panamericana de la Salud, Washington DC.
- Braithwaite, John (1979), *Inequality Crime and Public Policy*, Routledge, Londres.
- Briceño-León, Roberto, Alberto Camardiel y Olga Ávila (2012), "La impunidad como causa de violencia homicida", en Roberto Briceño-León, Alberto Camardiel y Olga Ávila (eds.), *Violencia e Institucionalidad: Informe sobre el Observatorio Venezolano de la Violencia 2012*, Alfa, Caracas.
- Bureau of Justice Statistics (1998), *Alcohol and Crime: An Analysis of National Data on the Prevalence of Alcohol Involvement in Crime*. Disponible en: <http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/ac.pdf>
- Camacho, Adriana, Alejandro Gaviria y Catherine Rodríguez (2011), "El consumo de drogas en Colombia", en *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Uniandes, Bogotá.
- Carpenter, Christopher y Carlos Dobkin (2011), "Alcohol Regulation and Crime", en Philip Cook, Jens Ludwig y Justin McCrary (eds.), *Making Crime Control Pay: Cost-Effective Alternatives to Mass Incarceration*, University of Chicago Press, Chicago (en imprenta).
- Castro Martín, Teresa, Clara Cortina, Teresa Martín García e Ignacio Pardo (2011), "Maternidad sin matrimonio en América Latina: Análisis comparativo a partir de datos censales", en *Cuadernos de la Cepal: Notas de Población* núm. 93, pp. 37-76.
- Cavenagui, Luciano (2005), "La vuelta atrás de Diadema", *Periódico del Estado de São Paulo*.

- (2006), "La tasa de homicidios cae en los últimos seis años un 75.63% en Diadema", *Periódico Diário do Grande ABC*.
- Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE, 2011), "Taller sobre el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión de la migración internacional: nuevas tendencias, nuevos asuntos, nuevos enfoques de cara al futuro", en *Serie Seminarios y Conferencias*, núm. 62, CELADE-CEPAL, Santiago.
- Cerruti, Marcela y Georgina Binstock (2009), "Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública", en *Serie Políticas Públicas*, Santiago, núm. 147.
- Chaiken, Jan M. y Marcia R. Chaiken (1990), "Drugs and predatory crime", en Michael Tonry y James Q. Wilson (eds.), *Drugs and crime, Crime and Justice: A Review of Research*, University of Chicago Press, Chicago, vol. 13.
- Cloward, Richard A. y Lloyd E. Ohlin (1960), *Delinquency and Opportunity*, Free Press, Nueva York.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Iberoamericana de Juventud (CEPAL-OIJ 2004), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*, Santiago.
- (CEPAL, 2006a) *Los jóvenes y el empleo en América Latina*, CEPAL y Mayol Ediciones, Bogotá. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/26547/Juventudyempleo.pdf>
- (2006b), *Panorama social 2006 para América Latina*, CEPAL, Santiago.
- (2007), *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/27814/2006-932-Cohesion%20social-Sintesis.pdf>
- (2010), *Panorama social 2010 para América Latina*, CEPAL, Santiago. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>
- (2011a), *Panorama social 2011 para América Latina*, CEPAL, Santiago. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf>
- (2011b) *CEPALSTAT-Base de datos*. Disponible en: http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2011/esp/content_es.asp
- (2012), *Panorama social 2012 para América Latina*, CEPAL, Santiago. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012Docl-Rev.pdf>
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD, 2010), *Informe Anual 2010*, Organización de Estados Americanos. Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=1101>
- Comisión Global de Políticas de Drogas (2011), *Guerra a las drogas. Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*. Disponible en: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_Spanish.pdf
- Commanor, William y Llad Phillips (2002), "The impact of income and family structure on delinquency", en *Journal of Applied Economics*, vol. V, núm. 2, noviembre.
- Cook, Philip (1993), "Violence reduction through restrictions on alcohol availability", en *Alcohol Health & Research World*, núm. 17, pp. 151–156.
- Coscia, Michele y Viridiana Ríos (2012), *Knowing Where and How Criminal Organizations Operate Using Web Content*, Harvard Kennedy Center. Disponible en: <http://irps.ucsd.edu/assets/001/502978.pdf>

- Di Cesare, Mariachiara (2007), "Estudio sobre patrones emergentes en la fecundidad y la salud reproductiva y sus vínculos con la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe", en *Revista Notas de Población*, núm. 84.
- Díaz-Cayeros, Alberto, Beatriz Magaloni, Aila Matanock y Vidal Romero (2012), *Living in Fear: Mapping the Social Embeddedness of Drug Gangs and Violence in Mexico*, Stanford University. Disponible en: <http://irps.ucsd.edu/assets/001/502978.pdf>
- Escobar, Gipsy (2012), "El uso de la teoría de la desorganización social para comprender la distribución de homicidios en Bogotá, Colombia", en *Revista INVI*, núm. 74, vol. 27, pp. 21–86.
- Fagan, Jeffrey y Richard B. Freeman (1999), "Crime and Work", en Michael Tonry (ed.), *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 25, University of Chicago Press, Chicago.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza (2002), "Inequality and Violent Crime", en *Journal of Law and Economics*, vol. XLV, pp.1-40.
- Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, María Ana Lugo y Renos Vakis (2013), *Panorámica General: La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Banco Mundial, Washington DC.
- Franco, Rolando, Martín Hopenhayn y Arturo León (2011), "Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día", en *Revista Cepal*, núm. 103.
- Fuentes, Mario Luis (2013), "Embarazo adolescente: fenómeno expansivo", en *Excelsior*, 7 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/05/07/897807>
- Gambetta, Diego (2009), *Codes of the underworld. How criminals communicate*, Princeton University Press, Princeton.
- Garzón, Juan Carlos (2012), *La Rebelión de las Redes Criminales*, Woodrow Wilson Center, Washington DC.
- y Eric L. Olson (2013) *La diáspora criminal: la difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*, Woodrow Wilson Center, Washington DC.
- Geneva Declaration Secretariat, (2011), *Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounters*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Global Commission on Drug Policy (2011), *War on Drugs – Report of the Global Commission on Drug Policy*, Disponible en: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf
- Goldstein, Paul J. (1985), "The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework", en *Journal of Drug Issues*, núm. 39, pp. 143-174.
- Goodman, Colby (2013), *U.S. Firearms Trafficking to Guatemala and Mexico*, Woodrow Wilson Center, Washington DC.
- Gottfredson, Michael R., y Travis Hirschi (1990), *A General Theory of Crime*, Stanford University Press, Stanford.
- Guerrero, Eduardo (2011), "La Raíz De La Violencia", en *Nexos*, 1 junio.
- (2012), "La Dispersión de la Violencia", en *Nexos*, 1 de febrero.
- Hagan, John y Ruth Peterson (1995), *Crime and Inequality*, Stanford University Press, Stanford.
- Heller, Sara B., Brian A. Jacob y Jens Ludwig (2010), "Family Income, Neighborhood Poverty, and Crime", en *NBER Working Paper Series*. Disponible en: <http://www.nber.org/chapters/c12088.pdf>

- Jelin, Elizabeth (2005), "Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: Hacia una nueva agenda de políticas públicas", en *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Buenos Aires.
- Llorente, María Victoria y Ángela Rivas (2004), "La caída del crimen en Bogotá. Una década de políticas de seguridad ciudadana", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- MacCoun, Robert, Beau Kilmer y Peter Reuter (2003), "Research on drug-crime linkages: The next generation", en *Drugs and Crime: A Research Agenda for the 21st Century*, US Department of Justice, Washington DC.
- Marco Navarro, Flavia (2009), "Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina", en *Serie Políticas Sociales*, núm. 149, CEPAL, Santiago.
- Mejía, Daniel y Pascual Restrepo (2010), *Crime and Conspicuous Consumption*, Universidad de los Andes, Colombia.
- Merino, José, Jessica Zarkin y Eduardo Fierro (2013), "Marcado para morir", en *Nexos*, 1 de julio. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2204216>
- Merton, Robert K. (1938), "Social structure and anomie", en *American Sociological Review*, núm. 3, pp. 672–682.
- (1957), *Social Theory and Social Structure*, Free Press, Nueva York.
- Muggah, Robert (2012), *Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Poverty and Violence*, International Development Research Center. Disponible en: http://www.idrc.ca/EN/Programs/Social_and_Economic_Policy/Governance_Security_and_Justice/Documents/Researching-the-Urban-Dilemma-Baseline-study.pdf
- y Jeremy McDermott (2013), "A Massive Drug Trade, and No Violence", en *The Atlantic*. Disponible en: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/04/a-massive-drug-trade-and-no-violence/275258/>
- Naslund-Hadley, Emma y Georgina Binstock (2011), "El fracaso educativo: Embarazos para no ir a la clase", en *Notas técnicas*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Olinger, Marianna (2013), "La propagación del crimen organizado en Brasil: Una mirada a partir de lo ocurrido en la última década", en Juan Carlos Garzón y Eric L. Olson (eds.), *La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión*, Woodrow Wilson Center, Washington DC.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT, 2004), *Panorama Laboral 2004 para América Latina*, Disponible en <http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/panorama/panorama04.pdf>
- y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (OIT y CEPAL, 2013), *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/--ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_215149.pdf
- ONU-Habitat (2010-2011), *Estado de las Ciudades del Mundo*, ONU-Habitat. Disponible en: <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=8051&catid=7&typeid=46>
- (2012), *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012*, ONU-Habitat, Brasil.
- Organización de Estados Americanos (OEA-Alertamérica, 2012), *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas: Estadísticas oficiales de Seguridad Ciudadana producidas por los Estados miembros de la OEA*, Alertamérica, Observatorio Hemisférico de Seguridad, OEA, Washington DC. Disponible en: <http://www.oas.org/dsp/alertamerica/Report/Alertamerica2012.pdf>

- (2013), *El problema de las drogas en Las Américas*, OEA, Washington DC.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2009), *UN Population Division Policy Brief*. Disponible en: http://www.un.org/esa/population/publications/UNPD_policybriefs/UNPD_policy_brief1.pdf
- Organización Mundial de la Salud (OMS, 2006), *Violencia Interpersonal y Alcohol*, OMS. Disponible en: http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/factsheets/pb_violencealcohol_es.pdf
- (OMS, 2011), *Alcohol*. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs349/es/>
- Organización Panamericana para la Salud (OPS, 2010), *La Política de Drogas y el Bien Público*, OPS, Washington DC.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2011), *Perspectivas Económicas de América Latina 2011*, OCDE. Disponible en: http://www.latameconomy.org/fileadmin/uploads/laeo/Documents/E-book_LEo2011-SP_entier.pdf
- Paternoster, Raymond (1989), "Decisions to Participate in and Desist from Four Types of Common Delinquency: Deterrence and the Rational Choice Perspective", en *Law & Society Review*, vol. 23, pp. 7-40.
- Petit, Juan Miguel (2003), "Migraciones, vulnerabilidades y políticas públicas: Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos," en *Serie Población y Desarrollo*, núm. 38, CEPAL, Santiago.
- Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013), *Informe sobre Desarrollo Humano 2013: el ascenso del Sur*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/hdr4press/press/report/spanish.html>
- Reuter, Peter (1985), "Eternal Hope: America's Quest for Narcotics Control", en *National Affairs*, núm. 79. Disponible en: http://www.nationalaffairs.com/public_interest/detail/eternal-hope-americas-quest-for-narcotics-control
- Ríos, Viridiana (2013), "How to win the Mexican drugwar", en *The Washington Post*. Disponible en: http://www.washingtonpost.com/opinions/how-to-win-the-mexican-drug-war/2013/04/12/0c44342c-a395-11e2-9c03-6952ff305f35_story.html
- Sampson, Robert y John Laub (1995), *Crime in the Making: Pathways and Turning Points through Life*, Harvard University Press.
- Secretaría de Salud de México (2012), *Encuesta Nacional de Adicciones 2011*, Instituto Nacional de Psiquiatría, México.
- Sen, Amartya y Bernardo Kliksberg (2007), *Primero la gente*, Ediciones Deusto, Barcelona.
- Shaw, Clifford R. y Henry D. McKay, (1942), *Juvenile Delinquency in Urban Areas*, University of Chicago Press, Chicago.
- Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas (SICREMI, 2011), *Migración internacional en las Américas: Primer informe del Sistema Continuo de Reportes de Migración Internacional en las Américas*, Organización de Estados Americanos, Washington DC.
- (2012), *Migración internacional en las Américas: Segundo informe del Sistema Continuo de Reportes sobre Migración Internacional en las Américas*, Organización de Estados Americanos, Washington DC.
- Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL, 2013), "Por qué los adolescentes dejan la escuela?", en *Dato destacado*, núm. 28, OEI-UNESCO.
- Small Arms Survey (2011), *Small Arms Survey 2011: States of Security*, Cambridge University Press. Disponible en: <http://www.smallarmssurvey.org/?id=435>

- Snyder, Richard y Angelica Durán-Martínez (2009), "Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets", en *Crime, Law and Social Change*, núm. 52, pp. 253-273.
- Stevens, Alex, Mike Trace y Dave Bewley-Taylor (2005), *Reducing drug related crime: An overview of the global evidence*, Report five, Beckley Foundation, Oxford.
- Sunkel, Guillermo (2006), "El papel de la familia en la protección social en América Latina", en *Serie Políticas Sociales*, núm. 120, Organización de Naciones Unidas, Santiago.
- Sutherland, Edwin (1947), *Principles of Criminology*, J.B. Lippincott, Filadelfia, 4a. ed.
- Szabó, Ilona, Juan Carlos Garzón y Robert Muggah (2013), *Violencia, drogas y armas, ¿Otro futuro posible?*, Igarapé Institute. Disponible en: http://globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/otro_futuro.pdf
- Tarde, Gabriel (1907), *Social Laws: An Outline of Sociology*, MacMillan, Nueva York.
- Transform Drug Policy Foundation (2012), *The Alternative World Drug Report: Counting The Cost of the War on Drugs*. Disponible en: <http://www.tdpf.org.uk/awdr.htm>
- Tittle, Charles R. y Robert F. Meier (1991), "Specifying the SES/ Delinquency Relationship by Social Characteristics of Context", en *Journal of Research on Crime and Delinquency*, núm. 28, pp. 430-455.
- United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO, 2009), *Experiencias educativas de segunda oportunidad. Lecciones desde la práctica innovadora en América Latina*, OREALC-UNESCO, Santiago.
- United Nations Children's Fund (UNICEF, 2011), *Violencia escolar en América Latina y el Caribe: superficie y fondo*, UNICEF.
- UNIFESP, INPAD y UNIAD (2012), *II LENAD - Levantamento Nacional de Álcool e Drogas - O Uso da Cocaína e Crack no Brasil*, Septiembre de 2012. Disponible en: http://www.inpad.org.br/images/stories/LENAD/press_release_cocaina05_09.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2006), *Violencia, Crimen y Tráfico Ilegal de Armas en Colombia*, UNODC, Bogotá.
- (2010), *The Globalization of Crime: A Transnational Organization Threat Assessment*, UNODC, Viena.
- (2011), *Global Study on Homicide. Trends, Context, Data*, United Nations, Viena. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf
- (2012), *World Drug Report*, UNODC, Viena.
- (2013), *World Drug Report*, UNODC, Viena. Disponible en: http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf
- y Devida (UNODC-Devida 2013), *Pasta Básica de Cocaína. Cuatro décadas de historia, actualidad y desafíos*, Lima. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Publicaciones/Publicaciones2013/LIBRO_PBC.pdf
- Valenzuela, Eduardo y Pilar Larroulet (2010), "La relación droga y delito: Una estimación de la fracción atribuible", en *Estudios Públicos*, Santiago, núm. 119.
- Villalobos, Joaquín (2010), "Doce Mitos de la guerra contra el narco", en *Nexos*, 1 de enero.
- Yon Kim, Jim (2013), "Latin Americas's next challenges", en *Los Angeles Times*, junio 30. Disponible en: <http://articles.latimes.com/2013/jun/30/opinion/la-oe-kim-latin-america-20130701>

Zepeda, Guillermo (2013), *Seguridad y Justicia en los Estados: 25 indicadores de nuestra debilidad institucional*, México Evalúa. Disponible en: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA_INDIX_SJPE-LOW.pdf

Referencias electrónicas:

Latin American Public Opinion Project (LAPOP, 2012), *Latin American Public Opinion Project 2012*, Vanderbilt University. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos y FLACSO Brasil 2013. PNUD, Fundacao Joao Pinheiro, e IPEA 2013.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Capítulo 3. El mapa de la inseguridad

CAPÍTULO 3. EL MAPA DE LA INSEGURIDAD

Academic Council on the United Nations System (ACUNS, 2013), *Femicide, A Global Issue that Demands Action*, ACUNS, Viena. Disponible en: http://acuns.org/wp-content/uploads/2013/05/Femicide_A-Gobal-Issue-that-demands-Action_1.pdf

Bascuñan, Antonio (2002), "El robo como coacción", en *Revista de Estudios de la Justicia*, Universidad de Chile, núm. 1.

Bhalla, Kavi, James Harrison, Lois A. Fingerhut, Saeid Shahrzaz, Jerry Abraham y Pon-Hsiu Yeh (2011), "The global injury mortality data collection of the Global Burden of Disease Injury Expert Group: a publicly accessible research tool", en *International Journal of Injury Control and Safety Promotion*, vol. 18, núm. 3, pp. 249-253.

Bergman, Marcelo (2013), "El Delito Patrimonial e inserción laboral en México", en *Estudios Sociológicos*, núm. 82.

-----y Rodolfo Sarsfield (2009), *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Blumstein, Alfred (1995), "Youth violence, guns, and the illicit-drug industry", en *The Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 86, núm. 1, pp. 10-36.

-----, Frederick Rivara y Richard Rosenfeld (2000), "The rise and decline of homicide-and why", en *Annual review of public health*, vol. 21, núm. 1, pp. 505-541.

----- (2003), "Youth Violence, Guns and the Illicit Drug Industry", en *Trends, Risks, and Interventions in Lethal Violence*, National Institute of Justice, Atlanta.

Briceño-León, Roberto y Verónica Zubillaga (2002), "Violence and Globalization in Latin America", en *Current Sociology*, vol. 50, núm. 1, pp. 19-37. Disponible en: <http://csi.sagepub.com/content/50/1/19.abstract>

----- (2007), *Violencia, ciudadanía y miedo en Caracas*, Foro Internacional, El Colegio de México, vol. 47, núm. 3, julio-septiembre, pp. 551-576.

Casas-Zamora, Kevin (2012), *La Polis Amenazada. (In)Seguridad Ciudadana y Democracia en América Latina y el Caribe*, Brookings Institution, Organización de Estados Americanos, Washington DC.

Cisneros, Ángel y Verónica Zubillaga (2001), "El temor en Caracas: relatos de amenazas en barrios y urbanizaciones", en *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 63, núm. 1, enero-marzo, pp. 161-176.

Clarín (2012), "En la Argentina se roban 6,000 celulares por día", 28 de noviembre, Argentina. Disponible en: http://www.clarin.com/inseguridad/Argentina-roban-celulares-dia_0_818918287.html

- Clarke, Ronald V. y Rick Brown (2003), "International Trafficking in Stolen Vehicles", en *Crime and Justice*, University of Chicago Press, Chicago, vol. 30, pp. 197 - 227.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2007), *Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*, octubre.
- Dammert, Lucía y Alejandra Lunecke (2005), *La prevención del delito en Chile: Una visión desde la comunidad*, Colección Seguridad Ciudadana y Democracia, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Santiago. Disponible en: http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_05_preencion.pdf
- (2010), *La encrucijada del temor: Redefiniendo la relación entre Estado y ciudadanía en Chile*, Universiteit Leiden, 2010.
- y Marta Lagos (2012), *La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina*, Corporación Latinobarómetro. Disponible en http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf
- Díaz-Cayeros, Alberto, Beatriz Magaloni, Aila Matanock y Vidal Romero (2011), *Living in Fear: Mapping the Social Embeddedness of drug gangs and violence in Mexico*, Stanford University. Disponible en: <http://iis-db.stanford.edu/evnts/6716/Networksoffearbea.pdf>
- El Periódico (2012), "Donde roban más celulares", 15 de enero, Guatemala. Disponible en: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20120117/pais/206611/>
- El Tiempo (2013), "Robo de celulares, el delito que más afecta y preocupa a los bogotanos", 25 de febrero, Colombia. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12616586>
- Graham, Carol y Juan Camilo Chaparro (2011), *Inseguridad, salud y bienestar, una exploración inicial basada en encuestas sobre la felicidad en América Latina y El Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2012), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 (ENVIPE)*, Tabulados básicos.
- Lagarde y de los Ríos, Marcela (2006), "Feminicidio", en *Artículos de Ciudad de Mujeres*. Disponible en: <http://www.ciudaddemujeres.com/articulos/Feminicidio>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (MISP, 2011), "ENISC 2010. Resultados País", Gobierno de Chile, Santiago (ppt). Disponible en: <http://www.dsp.gov.cl/filesapp/ENUSC/ENUSC%202010/Presentación%20División%20de%20Seguridad%20Pública%20%20Ministerio%20del%20Interior.pdf>
- Muggah, Robert y Samuel Doe (2013), "Es hora de hacer frente al problema de la violencia en América Latina y el Caribe", en *Huffington Post*, 4 de febrero. Disponible en: http://www.huffingtonpost.es/robert-muggah/es-hora-de-hacer-frente-a_b_2597428.html
- Mujica, Jaris (2007), *Estrategias locales de acceso a la telefonía móvil. Funciones y estructuras del mercado informal en un espacio de escasos recursos*, DIRSI, Lima. Disponible en: http://www.dirsi.net/sites/default/files/dirsi_07_CJ3_es_0.pdf
- Núñez, Javier, Ximena Tocornal y Pablo Henríquez (2012), "Determinantes individuales y del entorno residencial en la percepción de seguridad en barrios del Gran Santiago, Chile", en *Revista Invi*, núm. 74, vol. 27, mayo, pp. 87-120.

- Organización de Estados Americanos (OEA-Alertamérica, 2012), *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas: Estadísticas oficiales de Seguridad Ciudadana* producidas por los Estados miembros de la OEA, Alertamérica, Observatorio Hemisférico de Seguridad, OEA, Washington DC. Disponible en: <http://www.oas.org/dsp/alertamerica/Report/Alertamerica2012.pdf>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005), *Venciendo el temor: (in) Seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica, Informe Nacional de Desarrollo Humano*.
- (2009), *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano: Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010*.
- (2013), Mapa de Desarrollo Humano República Dominicana, PNUD, con información de la Procuraduría General de la República.
- Rincón, Omar y Germán Rey (2009), "Los cuentos mediáticos del miedo", en Fernando Carrión y Johanna Espín, *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Serie Foro FLACSO, Quito.
- Russell, Diana (2001), "Femicide: Some Men's 'Final Solution' for Women", en Diana Russell y Roberta Harmes (eds.), *Femicide in Global Perspective*, Teachers College, Columbia University Press, Nueva York.
- Sen, Amartya (1990), "Gender and cooperative conflicts", en Irene Tinker (ed.), *Persistent Inequalities: Women and World Development*, Oxford University Press, Nueva York.
- United Nations Development Fund for Women (UNIFEM, 2005), *Situación de las mujeres en Colombia*, Informe, septiembre.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2011), *2011 Global Study on Homicide. Trends, Context, Data*, UNODC, Viena.
- (2012) *Homicide Statistics*. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/homicide.html>
- Vilalta, Carlos (2012), *Los determinantes de la percepción de inseguridad frente al delito en México*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Working paper, núm. 381.
- Waiselfisz, Julio Jacobo (2011), *Mapa da violência 2012. Os novos padrões da violência homicida no Brasil*, Instituto Sangari, Sao Paulo. Disponible en: http://mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_web.pdf
- Winton, Ailsa (2004), "Young people's views on how to tackle gang violence in 'post-conflict' Guatemala", en *Environment and Urbanization*, vol. 16, núm. 2, pp. 83-99. Disponible en: <http://eau.sagepub.com/content/16/2/83>

Referencias electrónicas:

- Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP (2012). Disponible en: <http://www.crisp.ufmg.br/main/index>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <http://www.eclac.cl/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/>
- Encuesta Gallup. Disponible en: <http://www.gallup.com/home.aspx>
- Global Burden Injuries, Databases. Disponible en: <http://www.globalburdenofinjuries.org/>
- Instituto Nacional de Estadísticas, Chile. Disponible en: <http://www.ine.cl/>
- Instituto Universitario en Democracia Paz y Seguridad (IUDPAS). Disponible en: <http://www.iudpas.org/>

Latin American Public Opinion Project (LAPOP), Vanderbilt University. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

Ministério da Saúde; Secretaria de Vigilância em Saúde y Departamento de Análise da Situação de Saúde (MS-SVS-DASIS). Disponible en: <http://portalsaude.saude.gov.br/portalsaude/index.html> y <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sim/cnv/ext10uf.def>

Ministerio del Interior y Seguridad Pública-Subsecretaría de Prevención del Delito, Chile. Disponible en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/>

Organización Mundial de la Salud (OMS), World Mortality Databases. Disponible en: <http://www.who.int/healthinfo/statistics/mortality/en/index.html#>

Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), Brasil. Disponible en: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=040701>

Sistema regional de indicadores estandarizados de convivencia y seguridad ciudadana (SES). Disponible en: <http://www.seguridadregion.com/>

UNECE Statistical Database, compilado de fuentes oficiales nacionales. Disponible en: <http://w3.unece.org/pxweb/>

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/index.html?ref=menutop>

CAPÍTULO 4. LAS GRANDES AMENAZAS A LA SEGURIDAD CIUDADANA

Academic Council on the United Nations System (ACUNS, 2013), "Femicide, A Global Issue that Demands Action", ACUNS, Viena. Disponible en: http://acuns.org/wp-content/uploads/2013/05/Femicide_A-Gobal-Issue-that-demands-Action_1.pdf

Aznárez, Juan Jesús (2011), "La corrupción policial en Ecuador es generalizada", en *El País*, 4 de abril. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2011/04/04/actualidad/1301868012_850215.html

Banco Mundial (2011), *World Development Report 2011, Conflict, Security and Development*, Banco Mundial, Washington DC.

Beltrán, Adriana (2009), *Protect and Serve? The Status of Police Reform in Central America*, Washington Office on Latin America (WOLA), Washington DC.

Bott, Sarah, Alessandra Guedes, Mary Goodwin y Jennifer A. Mendoza (2012), *Violence Against Women in Latin America and the Caribbean: A comparative analysis of population-based data from 12 countries*, Pan American Health Organization, Washington DC.

Brinks, Daniel M. (2009), "From legal poverty to legal agency: Establishing the rule of law in Latin America", report prepared for D. Caputo, Agenda-Informe para la Democracia de Bienestar en América Latina, Organización de Estados Americanos, Washington DC.

Bruneau, Thomas, Lucía Dammert y Elizabeth Skinner (eds.) (2011), *Maras: Gang Violence and Security in Central America*, University of Texas Press.

Burbano de Lara, Fabián (2005), "Coaliciones fantasmas, esencialismos políticos y corrupción", en *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, núm. 21, pp. 105-112.

Carvalho, Leandro y Rodrigo Soares (2013), *Living on the Edge: Youth Entry, Career and Exit in Drug-Selling Gangs*, PUC, Río de Janeiro. Disponible en: <http://www.webmeets.com/files/papers/LACEA-LAMES/2012/608/LACEA%202012.pdf>

- Casillas, Rodolfo (2011), "Central American, Asian and African Transmigrants in Mexico: The Workings of International Migrant Smuggling Networks", en *Human Smuggling and Organized Crime in Mexico: Three Case Studies*, Woodrow Wilson Center y Arizona State University, octubre.
- Celedón, José C., Yadith S. Negrete, Lina López e Ingrid L. Pardo (2009), "Reflexiones sobre el delito de extorsión y los procesos cognoscitivos que se desarrollan en las víctimas y victimarios", en *Revista de la Facultad de Psicología Universidad Cooperativa de Colombia*, vol. 5, núm. 8, enero-junio.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE, 2012), *Resultados de la Primera Encuesta realizada en los Centros Federales de Readaptación Social*, México.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), *Informe General, ¡Basta ya! Colombia: Memorias de Guerra y dignidad*, pp. 64-70. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-memorias-guerra-dignidad-new-9-agosto.pdf>
- Clark, Helen (2012), "Día internacional contra la corrupción", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Discurso), 9 diciembre 2012. Disponible en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/speeches/2012/12/09/helen-clark-international-anti-corruption-day/>
- Cloward, Richard A. y Lloyd E. Ohlin (1960), *Delinquency and Opportunity*, Free Press, Nueva York.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012), Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en las Américas, Organización de Estados Americanos, Washington DC.
- Comisión Interamericana de las Mujeres de la Organización de Estados Americanos, Organización Internacional para las Migraciones, Instituto Nacional de Mujeres, Instituto Nacional de Migración (2006), *Trata de Personas*, México. Disponible en: <http://www.oas.org/atip/Reports/Trata.Aspectos.Basicos.pdf>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH 2011), *Informe Especial sobre secuestro de migrantes en México*, México.
- Consejo Nacional de la Pequeña Empresa (CONAPES, 2013), *Investigación de las áreas de desarrollo de las pandillas sobre extorsiones, crimen organizado y narcomenudeo*, junio.
- Craske, Nikki y Maxine Molyneaux (2002), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Palgrave, Londres.
- Cruz, José Miguel (2010), "Estado y violencia criminal en América Latina, Reflexiones a partir del golpe en Honduras", en *Nueva Sociedad*, núm. 226. Disponible en: <http://132.248.9.1:8991/hevila/Nuevasociedad/2010/no226/6.pdf>
- De la Cruz, Carmen (2007), *Género, Derechos y Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, El Salvador.
- Demoscopia (2007), *Maras y pandillas. Comunidad y policía en Centroamérica, hallazgos de un estudio integral*, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Guatemala.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2012), *Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana 2012*, Boletín de prensa, Bogotá, 1 de noviembre.
- Eljach, Sonia (2011), *Violence in Schools in Latin America and the Caribbean: Surface and Depth*, UNICEF and Plan International, Executive Summary. Disponible en: <http://plan-international.org/files/Americas/>

- publications%20-%20english/violence-in-schools
- Elliot, Kimberly (1997), *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington DC.
- Escalante, Fernando (2012), "Crimen organizado: La dimensión imaginaria", en *Revista Nexos*, 1 de octubre. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102955>
- Fernández de Castro, Rafael (2012), "Transmigration in Mexico", en *ReVista Harvard Review of Latin America*, invierno 2012. Disponible en: <http://www.drclas.harvard.edu/publications/revistaonline/winter-2012/transmigration-mexico>
- Foro Económico Mundial (2012), *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, Ginebra.
- Fundación Ideas para la Paz, ANDI e International Council of Swedish Industry (2010), *Soborno y extorsión: Obstáculos para la construcción de la paz y la superación del conflicto en Colombia*, estudio realizado en el marco del proyecto "Desarrollo de una estrategia de trabajo en construcción de paz desde el sector empresarial en Colombia".
- Furlán, Alfredo (2012), *Reflexiones sobre la violencia en las escuelas*, Editorial Siglo XXI, México.
- Guerrero, Eduardo (2010), "Pandillas y cárteles: La gran alianza", en *Nexos*, 1 de agosto.
- (2012), "La estrategia fallida", en *Nexos*, 12 de enero. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103067>
- Hope, Alejandro (2011), "Transnational crime, local criminals: Rethinking the size and shape of Mexican organized crime", México Evalúa, Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), México.
- Hume, Mo (2007), "Mano dura: El Salvador responds to gangs", en *Development in Practice*, vol. 17, núm. 6, pp. 739-750.
- Ikv Pax Christi (2008), *El secuestro es un negocio explosivo*, Países Bajos, julio. Disponible en: www.ikvpaxchristi.nl
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2012), Encuesta Nacional de Victimización a Empresas (ENVE) 2012, Boletín de Prensa, núm. 452, México.
- Inter-Agency Security Sector Reform Task Force (IASC, 2005), "Guidelines on Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Settings".
- King, L. y S. Ortega (2012), Violencia, infancia y juventud en América Latina: Situación actual, marcos de comprensión y propuestas, UPN – UNESCO, México.
- Knaul, Felicia y Miguel Ángel Ramírez (2005), *Family Violence and Child Abuse in Latin America and the Caribbean. The Cases of Colombia and Mexico*, Sustainable Development Department Technical papers series, SOC-137, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. Disponible en: <http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/4680.pdf>
- Le Goff, Helene y Thomas Lothar Weiss (2011), *La trata de personas en México*, Organización Internacional para las Migraciones, México.
- Lessing, Benjamin (2012), "War as Business: Drug Violence in Latin America", en *Small Arms Survey 2012*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Llorente, María Victoria y Sergio Guarín (2013), *Éxitos y leyendas de los "modelos" de seguridad ciudadana en Colombia: los casos de Bogotá y Medellín* (mimeo).
- Machin, Stephen y Costas Meghir (2004), "Crime and Economic Incentives", en *The Journal for Human Resources*, 21 de septiembre.

- Mazzei, Julie (2009), *Death Squads or Self-Defense Forces? Paramilitary Emergence in Contemporary Latin America*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Medina, Carlos, Christian Posso y Jorge A. Tamayo (2011), "Costos de la violencia urbana y políticas públicas: algunas lecciones de Medellín", en *Borradores de Economía*, Banco de la República de Colombia, núm. 674.
- Mettifogo, Decio y Rodrigo Sepúlveda (2005), *Trayectorias de vida de jóvenes infractores de ley*, Universidad de Chile, Serie Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, vol. 8.
- Miraglia, Paula, Rolando Ochoa e Iván Briscoe (2012), *Transnational Organized Crime and Fragile States* (working paper), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, mayo. Disponible en: http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/Transnational_organised_crime_and_fragile_states_2012.pdf
- Molina, Beatriz Lucas, Catherine Blaya y Eric Debarbieux (2007), "La violencia hacia las mujeres y hacia otras personas percibidas como distintas a la norma dominante: el caso de los centros educativos", en *Revista de Educación*, núm. 342, enero-abril, pp. 61-81.
- Morris, Stephen D. (2012), "Drug Trafficking, Corruption, and Violence: Mapping the Linkages", *30th International Congress of the Latin American Studies Association*, San Francisco, mayo, pp. 23-27.
- Núñez, Javier, Ximena Tocornal y Pablo Henríquez (2012), "Determinantes individuales y del entorno residencial en la percepción de seguridad en barrios del Gran Santiago, Chile", en *Revista Invi*, vol. 27, núm. 74, mayo, pp. 87-120.
- Navia, Carmen y Marcela Ossa (2000), *Sometimiento y Libertad: Manejo Psicológico y Familiar del Secuestro*, País Libre y Conciencias, Bogotá.
- (2001), "El secuestro, un tema psicosocial", en *Revista de Estudios Sociales*, Universidad de los Andes, núm. 9, enero, pp. 67-73.
- Office of High Commissioner for Human Rights (OHCHR, 2010), "Opening Statement by Navi Pillay", 10 de noviembre. Disponible en: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10625&LangID=E>
- ONU Belice (2012), United Nations Belize Common Country Assessment.
- ONU-Habitat (2007), *Mejorando la seguridad urbana y seguridad - Informe Global sobre Asentamientos Humanos 2007*. Disponible en: <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/GRHS.2007.Abridged.Vol.1.pdf>
- Organización de Estados Americanos (OEA-Alertamérica, 2012), *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas: Estadísticas oficiales de Seguridad Ciudadana* producidas por los Estados miembros de la OEA, Alertamérica, Observatorio Hemisférico de Seguridad, OEA, Washington DC. Disponible en: <http://www.oas.org/dsp/alertamerica/Report/Alertamerica2012.pdf>
- (2013), *El problema de las drogas en las Américas*, OEA, Washington DC.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-Development Assistance Committee (OCDE-DAC, 2012), *Think global, act global: Confronting global factors that influence conflict and fragility*, OCDE, París.
- Ortega Jurado, Mario Fernando (2012), "Protección de la infancia y adolescencia en asuntos de derecho internacional humanitario en Colombia", en *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, núm. 20, pp. 13-45.
- País Libre (2011), *Secuestro en América Latina, historia e imágenes de cautiverio*, Investigación para la Conferencia

- Subregional del Center for Homeland Defense and Security (CHDS), Santiago.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Guatemala 2007-2008), "La Economía no observada. Una aproximación al caso de Guatemala", en *Cuaderno de Desarrollo Humano*.
- Red por los Derechos de la Infancia en México (2011), *Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en conflictos armados*, México.
- Rodríguez, Ernesto (2012), *Pandillas juveniles y políticas públicas de juventud en América Latina: Notas para una nueva agenda de investigaciones*, Centro Latinoamericano sobre Juventud, Montevideo.
- (2013), Jóvenes, violencias y cultura de paz en América Central: Enfoques, dilemas y respuestas a desplegar en el futuro, UNESCO, Montevideo.
- Rowland, Michel (1998), "Visión contemporánea de la corrupción," en *La hora de la transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción en la función pública*, Granica-Ciedla, Buenos Aires, pp.31-42.
- Santamaría, Gema (2013), "La difusión y contención del crimen organizado en la subregión México-Centroamérica," en Juan Carlos Garzón y Eric L. Olson (eds.), *La diáspora criminal: la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión*, Woodrow Wilson Center, Washington DC., pp.59-100.
- Schlichte, Klaus (2009), "With the State against the State? The Formation of Armed Groups," en *Contemporary Security Policy*, vol. 30, núm. 2, pp. 246-264. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13523260903059799>
- Serra, Luis, Pedro López y Mitchell Seligson (2004), *La cultura política de la democracia en Nicaragua*, Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL). Disponible en: "<http://www.vanderbilt.edu/lapop/nicaragua/2004-culturapolitica.pdf>"
- <http://www.vanderbilt.edu/lapop/nicaragua/2004-culturapolitica.pdf>
- Sistema Nacional de Seguridad Pública (2013), *Incidencia delictiva del fuero común 2012*, Secretaría de Gobernación, México. Disponible en: http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/131/1/images/CIEISP2012_220113.pdf
- Solís, Luis G. (2009), "Pandillas y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe," en Gino Costa y Carlos Romero (eds.), *¿Qué hacer con las pandillas?*, Ciudad Nuestra, Lima.
- Ungar, Mark (2008), "Latin America's Police: Advancing Citizen Security?," en *Violence and Citizen in Post-Authoritarian Latin America*, Princeton.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2008), *Crime and instability: Case studies of transnational threats*, UNODC, Viena.
- (2009), *Manual para la lucha contra la trata de personas*, UNODC, Viena.
- (2011), *Tráfico ilícito de migrantes: a un paso de la trata*, 23 de diciembre. Disponible en: <http://www.unodc.org/southerncone/es/frontpage/2011/09/23-traffic-ilicito-de-migrantes-a-un-paso-de-la-trata-de-personas.html> <http://www.unodc.org/southerncone/es/frontpage/2011/09/23-traffic-ilicito-de-migrantes-a-un-paso-de-la-trata-de-personas.html>
- (2012a), *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment*. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/TOC-threat-assessments.html>
- (2012b), *Global Report on Trafficking in Persons 2012*, UNODC, núm.E.13.V.1.

Wolf, Sonja (2012), "El nexo entre las maras y el crimen organizado", en Hans Mathieu y Catalina Niño Guarnizo, *Anuario 2012 Seguridad en América Latina y el Caribe*, Programa de Cooperación en Seguridad Regional.

Zilberg, Elana (2011), *Space of detention: The making of a transnational gang crisis between Los Angeles and El Salvador*, Duke University Press.

Referencias electrónicas:

Latin American Public Opinion Project, Vanderbilt University. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

Transparencia Internacional. Disponible en: http://gcb.transparency.org/gcb201011/in_detail/ http://gcb.transparency.org/gcb201011/in_detail/

Bailey, Johh y Roy Godson (2000), "Introducción: El crimen organizado y la gobernabilidad democrática: México y Estados Unidos", en *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*, Grijalbo, México.

Banco Mundial (2011), *Violence in the city: Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence*, The World Bank Social Development Department Conflict, Crime and Violence Team, Washington DC. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/Violence_in_the_City.pdf

Bennett, Gary, Lorna McNeill, Kathleen Wolin, Dustin T. Duncan, Elaine Puleo y Karen M. Emmons (2007), *Safe to walk? Neighborhood safety and physical activity among public housing residents*, PLoS Medicine, vol. 4, núm. 10, pp. 1599-1607.

Borge & Asociados (2011), *Encuesta sobre Inseguridad (CONADEH)*, Honduras.

CAPÍTULO 5. LOS COSTOS DE LA INSEGURIDAD

Adams, Tani (2012), *La violencia crónica y su reproducción: Tendencias perversas en las relaciones sociales, la ciudadanía y la democracia en América Latina*, Woodrow Wilson Center e Instituto Internacional de Aprendizaje para la Reconciliación Social (IIARS), Washington DC.

Albuja, Sebastián y Laura Rubio (2011), "Los olvidados de la guerra contra el narcotráfico en México", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 11, núm. 4, pp. 23-31.

Arias, Enrique Desmond (2006a), "The dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro", en *Journal of Latin American Studies*, núm. 38, pp. 293-325

----- (2006b), *Drugs and democracy in Rio de Janeiro*, University of North Carolina Press.

Brand, Sam y Richard Price (2000), *The economic and social costs of crime against individuals and households*, Home Office, Londres. Disponible en: <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/rdsolr3005.pdf>

Bravo, Carlos y Gerardo Maldonado (2012), "Las balas y los votos ¿qué efecto tiene la violencia sobre las elecciones", en José Antonio Aguilar (coord.), *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, Secretaría de Seguridad Pública Federal, México.

Cafferata, Fernando (2011), "¿Ineficiencia, ineficacia o inequidad? Sobre los costos del delito y la distribución de los recursos de la seguridad", en *Serie Nuevas Voces*, Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad (CGTS), núm. 14, Santiago. Disponible en: <http://mafiaandco.files.wordpress.com/2011/03/c2bfineficiencia-ineficacia-o-inequidad-sobre-los-costos-del-delito-y-la-distribucion-de-los-recursos-de-la-seguridad.pdf>

- Carreras, Miguel (2009), *The Impact of Criminal Violence on System Support in Latin America*, University of Pittsburgh, Pennsylvania. Disponible en: http://www.miguelcarreras.com/documents/paper_LARR_Carreras.pdf
- Carrión, Fernando (2008), "Violencia urbana: un asunto de ciudad", en *Revista Eure*, vol. XXXIV, núm. 103, diciembre, pp. 111-130.
- y Johanna Espín (2009), *Un lenguaje colectivo en construcción: El diagnóstico de la violencia*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito.
- Casas Zamora, Kevin (2012), *La Polis Amenazada: (in)seguridad ciudadana y democracia en América Latina y el Caribe*, Organización de Estados Americanos (OEA), Brookings Institution, Washington DC.
- Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Sistemas de Inteligencia en Mercados y Opinión, y el Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional (CASEDE, SIMO, CEGI, 2011), *Encuesta de Ciudadanía, Democracia y Narcoviencia (CIDENA)*, México.
- Costa, Gino, (2011), *Seguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional*, VI Cumbre de las Américas, 20 de octubre.
- Cruz, José Miguel (2008), "The Impact of Violent Crime on the Political Culture of Latin America: The Special Case of Central America", en Mitchell Seligson (ed.), *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidences for Americas Barometer 2006-2007*, Vanderbilt University.
- Dammert, Lucía (2004), "¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago", en *Revista Eure*, núm. 91, vol. XXX, diciembre, Santiago.
- (2010), *La encrucijada del temor: Redefiniendo la relación entre Estado y ciudadanía en Chile*, Universiteit Leiden, Leiden.
- Davis, Diane E. (2012), *Urban Resilience in Situations of Chronic Violence*, Massachusetts Institute of Technology Center for International Studies, Massachusetts.
- Escobar, Gipsy (2012), "Desorganización social para comprender la distribución de homicidios en Bogotá, Colombia", en *Revista Invi*, mayo, núm. 74, vol. 27, pp. 21-85.
- Frühling, Hugo y Roberto Gallardo (2012), "Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente", en *Revista Invi*, mayo, núm. 74, vol. 27, pp. 87-120.
- Garay, Luis y Eduardo Salcedo-Albarán (2012), *Narcotráfico, corrupción y Estados: Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*, Random House Mondadori, México.
- Garzón, Juan Carlos (2010), *Mafia & Co: The criminal networks in Mexico, Brazil and Colombia*, Woodrow Wilson Center, Washington DC.
- Guerrero, Eduardo (2011), "La raíz de la violencia", en *Nexos*, 1º de junio, México. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2099328>
- Hale, Chris (1996), "Fear of crime: a review of the literature", en *International Review of Victimology*, vol. 4, pp. 79-150.
- Heaton, Paul (2010), *Hidden in plain sight: what cost of crime research can tell us about investing in police*, RAND Center on Quality Policing. Disponible en: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2010/RAND_OP279.pdf
- Hume, Mo (2008a), "El Salvador: The Limits of a Violent Peace", en Michael C. Pugh, Neil Cooper y Mandy Turner (eds.), *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

- (2008b), "The Myths of Violence: Gender, Conflict, and Community in El Salvador", en *Latin American Perspectives*, vol. 35, núm. 59.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (2009), *Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad en el Salvador*, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC, 2012), *Global Overview 2012: People Internally Displaced by Conflict and Violence*, Consejo Noruego para Refugiados, Ginebra. Disponible en: <http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2012>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2012), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 (ENVIPE), Tabulados básicos*.
- Leeds, Elizabeth (1996), "Cocaine and Parallel Politics in the Brazilian Urban Periphery: Constraints on Local-Level Democratization", en *Latin American Studies Association*, vol. 31, núm. 3.
- Magaloni, Beatriz, Alberto Díaz-Cayeros y Vidal Romero (2012), "La raíz del miedo, ¿por qué es la percepción de riesgo mucho más grande que la victimización?", en José Antonio Aguilar (coord.), *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, México.
- Martínez, Juan José (2013), *Ver, Oír y Callar*, Aura Ediciones, Guatemala.
- Mena, Alfredo (2012), "Se reactiva el sector industrial local", en *Norte Digital*, 4 de junio, México. Disponible en: <http://www.nortedigital.mx/article.php?id=13335>
- Mendoza, Natalia (2012), "Microhistoria de la violencia en Altar, Sonora", en José Antonio Aguilar (coord.), *Las bases sociales del crimen organizado y la violencia en México*, Secretaría de Seguridad Pública Federal, México.
- México Evalúa (2012), *Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidio*, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, México. Disponible en: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/IVVI-H-20126.pdf>
- Ministerio de Gobierno - Observatorio Nacional de Seguridad Bolivia (2011), *Primera Encuesta de Victimización, Prácticas y Percepción sobre Violencia y Delito*.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (MISP, 2011), *Encuesta Nacional de Seguridad Urbana*, Gobierno de Chile, Santiago.
- Misse, Michael, (2010), "La acumulación social de la violencia en Río de Janeiro y Brasil: algunas reflexiones", en *Co-herencia*, Medellín, vol. 7, núm. 13, julio-diciembre, pp. 19-40.
- Moncada, Eduardo (2013), *Cities, Business, and the Politics of Urban Violence in Latin America*, Rutgers University, New Jersey (mimeo).
- Moser, Caroline y Cathy McIlwaine (2006), *Latin American Urban Violence as a Development concern: Towards a Framework for Violence Reduction*, World Development, vol. 34, núm. 1, pp. 89-112.
- y Philipp Horn (2011), *Understanding the tipping point of urban conflict: conceptual framework paper*, Global Urban Research, Centre University of Manchester, Working Paper, núm. 1.
- Muggah, Robert (2012), *Researching the urban dilemma: Urbanization, Poverty and Violence*, International Development Research Centre (IDRC), Canadá.
- Núñez, Javier, Ximena Tocornal y Pablo Henríquez (2012), "Determinantes individuales y del entorno residencial en la percepción de seguridad en barrios del Gran Santiago, Chile", en *Revista Invi*, núm. 74, vol. 26, pp. 87-120.

- Olavarria-Gambi, Mauricio y Claudio Allende González (2012), *Crime in Neighborhoods: Evidence from Santiago, Chile*, febrero (mimeo).
- ONU-Habitat (2012), *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*, ONU-Habitat, Brasil.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2009), *How good is trust? Measuring trust and its role for the progress of societies*, OECD Statistics Working Paper, STD/DOC 3.
- (2011), *Perspectivas Económicas de América Latina 2011: En qué medida es clase media en América Latina*. Disponible en: http://www.latameconomy.org/fileadmin/uploads/laeo/Documents/E-book_LEo2011-SP_entier.pdf
- Organización de Estados Americanos y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (OEA-PNUD, 2011), *Nuestra Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Organización Mundial de la Salud (OMS, 2009), *Women and health: today's evidence tomorrow's agenda*, Ginebra.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2006), *Poner fin a la violencia contra la mujer: De las palabras a los hechos*, Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/publications/Spanish%20study.pdf>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2002), *Informe Mundial Sobre la violencia y la Salud*. Organización Mundial de la Salud, Washington DC.
- Ospina, Natalia y Gregorio Giménez (2009), "La violencia en Latinoamérica y sus efectos sobre la inversión y la educación", en *Estudios de economía aplicada*, vol. 27, núm. 3.
- Perea Restrepo, Carlos (2004), "Pandillas y conflicto urbano en Colombia", en *Revista Desacatos*, primavera-verano, pp. 15-35.
- (2008), "El frío del miedo: Violencia y cultura en México", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 81, pp. 17-43.
- Pereyra, Guillermo (2012), "México: violencia criminal y 'guerra contra el narcotráfico'", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 74, núm. 3, pp. 429-460.
- Perry, Bruce D. (2001), "The Neurodevelopmental Impact of Violence in Childhood", en Diane H. Schetky y Elissa P. Benedek (eds.), *Textbook of Child and Adolescent Forensic Psychiatry*, American Psychiatric Press, Washington DC., pp. 221-238.
- Petrella, Laura y Franz Vanderschueren (2003), *Ciudad y Violencia*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1843_95496_cepal.pdf
- Pinheiro, Sérgio (2006), *Informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños*, Promoción y protección de los derechos de los niños, Naciones Unidas. Disponible en: http://www.unicef.org/violencestudy/reports/SG_violencestudy_sp.pdf
- Proyectos Estratégicos Consultoría e International Development Research Centre (PEC-IDRC, 2013), Proyecto "Respuestas estatales y comunitarias a la violencia asociada a la lucha contra el narcotráfico en México", en foro *Víctimas: El legado de la violencia de la guerra contra el narcotráfico en México*, México.
- Reguillo, Rossana (2008), "Las múltiples fronteras de la violencia: jóvenes latinoamericanos entre la precarización y el desencanto", en *Inclusión y ciudadanía: perspectivas de la juventud en Iberoamérica*, Pensamiento iberoamericano, Madrid, núm. 3, pp. 205-225. Disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/PensamientoIbero3.pdf>

- Restrepo, Jorge (2013), *Estudios de costos de la inseguridad en la esperanza de vida y eficiencia del gasto público*, estudio inédito.
- Ríos, Viridiana (2011), *Security issues and immigration flows: Drug-violence refugees, the new Mexican immigrants*, Harvard. Disponible en: http://www.gov.harvard.edu/files/Rios_MigrationViolence.pdf
- Rodgers, Dennis (2006), "Living in the Shadow of Death: Gangs, Violence, and Social Order in Urban Nicaragua, 1996–2002", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 38, núm. 2, abril, pp. 267–292.
- (2009), "Slum Wars of the 21st Century: Gangs, Mano Dura and the New Urban Geography of Conflict in Central America", en *Development and Change*, vol. 40, núm. 5, Londres, pp. 949–976.
- Romero, Yuri (2006), "Tramas y urdimbres sociales en la ciudad", en *Universitas humanística*, Bogotá, vol. 61, núm. 61, enero-junio, pp. 217–228.
- Rotker, Susana (2000), *Ciudadanías del miedo*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Rubio, Laura (2013), *Consecuencias sociales de la inseguridad y la violencia en América Latina: El desplazamiento interno forzado* (mimeo).
- Schneider, Friedrich y Dominik Enste (2000), *Shadow economies around the world: Size, causes, and consequences*, Fondo Monetario Internacional.
- Secretaría de Seguridad Pública (SSP, 2011), *El tejido social y su fortalecimiento*, Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, México.
- Segovia, Olga y Guillermo Dascal (2002), *Espacio público, participación y ciudadanía*, Ediciones SUR, Santiago.
- Soares, Rodrigo (2006), "The welfare Cost of Violence Across Countries", en *Journal of Health Economics*, vol. 25, núm. 5, septiembre, pp. 821–846.
- United Nations Children's Fund (UNICEF, 2012), *The State of the World's Children*. Disponible en: http://www.unicef.org/sowc/files/SOWC_2012-Main_Report_EN_21Dec2011.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2012), *World Drug Report 2012*, UNODC, Viena. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_web_small.pdf
- (2013), "Desarrollo de la clasificación internacional de delitos para fines estadísticos", Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), abril.
- Varela, Cecilia (2005), "¿Qué significa estar seguro? De delitos, miedos e inseguridades entre los adultos mayores", en *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 22, p. 155.
- Velásquez, Elkin y Eduardo López-Moreno (2013), *Impactos de la inseguridad y la violencia en el desarrollo urbano sostenible y la prosperidad urbana*, ONU-Habitat (mimeo).
- Vilalta, Carlos (2012), *Los determinantes de la percepción de inseguridad frente al delito en México*, Working paper series, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37372713>
- (2013), "Towards an understanding of community organization against crime: The case of Ciudad Juárez, Mexico", en *International Journal Stability*, art. 5, pp. 1–15. Disponible en: <http://www.stabilityjournal.org/article/view/sta.ao/43>
- Zubillaga, Verónica (2013), "Menos desigualdad, más violencia: la paradoja de Caracas", en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, núm. 243, enero-febrero.

Referencias electrónicas:

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bases de datos (estructura demográfica). Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

Organización Mundial de la Salud (OMS), bases de datos (ICD-9 e ICD-10). Disponible en: <http://www.who.int/es/>

Organización de Naciones Unidas (ONU), bases de datos (estructura demográfica). Disponible en: <http://www.un.org/es/>

Penn World Tables, bases de datos (producto interno bruto en términos de intercambio). Disponible en: <https://pwt.sas.upenn.edu/>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible: <http://www.undp.org/content/undp/es/home.html>

Latin American Public Opinion Project (LAPOP, 2012), *Latin American Public Opinion Project 2012*, Vanderbilt University. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

Alfaro, Laura (2013), "Seguridad Ciudadana y Paz Social", en *La Nación*, 21 de junio.

Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (2011), *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*, Colombia. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=3KyHfv3BJcs=&tabid=304>

Alvarado, Nathalie y Beatriz Abizanda (2010), "Some Lessons Learnt in Citizen Security by the IADB", en *World Development Report 2011*, Banco Mundial, Washington DC.

Alves, Marcia Cristina y Enrique Desmond Arias (2012), "Understanding the Fica Vivo Program", en *Policing and Society*, vol. 22, núm. 1, pp. 101-113.

Anderson, Michael R. (2003), *Access to justice and legal process: making legal institutions responsive to poor people in LDCs*, Institute of Development Studies at the University of Sussex, vol. 178.

Arias, Enrique Desmond y Mark Ungar (2009), "Community Policing and Policy Implementation: A Four City Study of Police Reform in Brazil and Honduras", en *Comparative Politics*, vol. 41, núm. 4, pp. 409-430.

Arias, Patricia, Héctor Rosada-Granados y Marcelo Saín (2012), *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Friedrich Ebert Stiftung (FES), Programa de Cooperación en Seguridad Regional.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2012), "Constructing Public Safety with Civic Responsibility", en *Inter-American Development Bank Brochure*.

Banco Mundial (2011), *Violence in the City. Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence*, Banco Mundial, Washington, DC.

CAPÍTULO 6. LA RESPUESTA DEL ESTADO

Abizanda, Beatriz, John Serra Hoffman, Lina Marmolejo y Suzanne Duryea (2012), *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence*, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37086774>

Abregú, Martín (2001), "Barricades or Obstacles: The Challenges of Access to Justice", en *Comprehensive Legal and Judicial Development. Toward and Agenda for a Just and Equitable Society in the 21st Century*, Banco Mundial, Washington DC, pp. 53-70.

Aguayo, Sergio y Raúl Benítez Manaut (eds.) (2013), "Atlas de la seguridad y la defensa de México", en *Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia*, México.

- Basombrío, Carlos (2012). *¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincuencial en América Latina*, Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center, Washington DC.
- y Fernando Rospigliosi (2006), *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI. Reformas democráticas o neo militarismo*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Bayley, David H. (2006), *Changing the Guard: Developing Democratic Policing Abroad*, Oxford University Press, Nueva York.
- Beato, Claudio (2012), *Crimes y Ciudades*, UFMG, Belo Horizonte.
- Belicana Consultoría y Desarrollo Ltd. (2010), *Administración de justicia en Centroamérica: cuarto estado de la región*, Informe Final.
- Benítez Manaut, Raúl (2012), "El crimen organizado en Iberoamérica", en *Cuadernos de Estrategia*, Ministerio de Defensa de España, núm. 138.
- Bergman, Marcelo (2002), *Compliance with norms: the case of tax compliance in Latin America*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- Briceño, León, Olga Ávila y Alberto Camardiel (2013), *Violencia e Institucionalidad*, Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2012, Alfa, Caracas.
- Bursik Jr., Robert J. (1988), "Social Disorganization and Theories of Crime and Delinquency: Problems and Prospects", en *Criminology*, vol. 26, núm. 4, pp. 519–551.
- Call, Charles T. (2002), "War transitions and the new Civilian Security in latin America", en *Comparative Politics*, vol. 1, núm. 20.
- Candina, Azun (2005), "Carabineros de Chile: Una mirada histórica a la identidad institucional", en Lucía Dammert y John Bailey (eds.), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, Siglo XXI editores, México.
- Carothers, Thomas (2006), *Promoting the rule of law abroad: in search of knowledge*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.
- Carranza, Elías (2004), "Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina", en *Nueva Sociedad*. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3195_1.pdf
- (2009), *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe. Cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas*, Editorial País.
- (2012), "Situación Penitenciaria en América Latina y el Caribe: ¿Qué Hacer?", en *Anuario de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, Santiago. Disponible en: <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/20551/21723>
- Casas, Pablo (2005), "Reformas y contrarreformas en la Policía en Colombia", en Pablo Casas, Ángela Rivas, Paola González y Hugo Acero, *Seguridad urbana y policía en Colombia*, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá.
- y Paola González (2005), "Políticas de seguridad y reducción del homicidio en Bogotá: mito y realidad", en Pablo Casas Dupuy, Ángela Rivas Gamboa, Paola González Cepero y Hugo Acero Velázquez (eds.), en *Seguridad urbana y policía en Colombia*, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2008-2009. Disponible en: <http://www.cejamericas.org/reporte/2008-2009/>
- Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC, 2011), *II Concurso de Buenas Prácticas*, Chile.

- Chevigny, Paul (2003), "The Control of Police Misconduct in the Americas", en Hugo Frühling, Joseph Tulchin y Heather Golding (eds.), *Crime and Violence in Latin America. Citizen Security, Democracy, and the State*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Chinchilla, Laura y José María Rico (2006), *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*, Instituto de Defensa Legal y Open Society Institute, Lima, pp. 123-201.
- Comisión Asesora de Política Criminal (2012), *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado Colombiano*, Informe Final, Ministerio de Justicia, Bogotá.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2007), Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.Doc.68, 20 de enero de 2007.
- Comité Europeo para los Problemas Criminales (1999), *Proyecto de Recomendación nº R(99) Sobre la sobrepoblación carcelaria y el aumento de la población penitenciaria*. Disponible en: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=417287&Site=CM>.
- Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos (COMJIB, 2011), *Estadísticas e Indicadores Armonizados de los Sistemas de Justicia en América Latina*. Disponible en: <http://www.comjib.org/estadisticas-indicadores/estadisticas-e-indicadores-armonizados-de-los-sistemas-de-justicia-en-ameri>
- Costa, Gino F. (2007), *La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen*, Instituto de Defensa Legal, Lima.
- y Carlos Basombrío (2004), *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Disponible en: http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasportales/op_20080612_13.pdf
- Coyle, Andrew (2002), *Managing Prisons in a Time of Change*, Centro Internacional para Estudios Penitenciarios. Disponible en: http://prisonstudies.org/info/downloads/managing_prisons.pdf
- Cruz, José Miguel (2010), "Mala conducta policial y democracia en América Latina", en LAPOP, *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, Vanderbilt University.
- (2011), "Criminal Violence and Democratization in Central America: The Survival of the Violent State", en *Latin American Politics and Society*, vol. 53, núm. 4, pp. 1-33
- y Gema Santamaría (2013), "The "New Wars": Democracy, Security and Cooperation in Mexico and Central America 2020", en Sergio Silva-Castañeda y Rafael Fernández de Castro (eds.), *México-Centroamérica 2020* (en prensa).
- Dammert, Lucía y John Bailey (eds.) (2005), *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, Siglo XXI editores, México.
- (2007), "Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?", en *Nueva Sociedad*, núm. 212, pp. 67-81.
- y Felipe Salazar (2009), *¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Chile.
- (2010), *La encrucijada del temor: Redefiniendo la relación entre Estado y ciudadanía en Chile*, Universiteit Leiden, Leiden.
- D'Angelo, Almachiara, Yamileth Molina y Nadine Jubb (2008), "Mapeo de las Comisarías de la Mujer y la Niñez en Nicaragua", CEPLAES, Quito. <http://www.ceplaes.org/ec/AccesoJusticia/en.html>

- De Lima, Renato Sergio y Liana De Paula (2012), "Seguridad pública y reducción de crímenes violentos en Brasil: logros en gestión y cambios institucionales", en Carlos Basombrío (ed.), *¿A dónde va América Latina en seguridad pública?*, Woodrow Wilson Center, Washington DC.
- Departamento Nacional de Estadística (DANE, 2013), *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2013*, Bogotá.
- Di Tella, Rafael y Ernesto Schargrotsky (2009), *Criminal recidivism after prison and electronic monitoring*, NBER. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w> <http://www.nber.org/papers/w>
- Domingo, Pilar (1999), "Judicial independence and judicial reform in Latin America", en *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder, pp. 151-175.
- y Rachel Sieder (eds.) (2001), *Rule of law in Latin America: the international promotion of judicial reform*, Institute of Latin American Studies, Londres.
- Duailibi, Sergio, William Ponicki, Joel Grube, Ilana Pinsky, Ronaldo Laranjeira y Martin Raw (2007), "The effect of restricting opening hours on alcohol related violence", en *American Journal of Public Health*, vol. 97, núm. 12, pp. 2276-2280.
- Duce, Mauricio y Rogelio Pérez Perdomo (2003), "Seguridad ciudadana y reforma de la justicia penal en América Latina", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/102/art/art3.htm>
- Escobar, Gipsy (2012), "El uso de la teoría de la desorganización social para comprender la distribución de homicidios en Bogotá, Colombia", en *Revista INVI*, vol. 74, núm. 27, pp. 21-86.
- Evans, Peter (1996), "Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy", en *World development*, vol. 24, núm. 6, pp. 1119-1132.
- y James E. Rauch (1999), "Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of" Weberian" state structures on economic growth", en *American Sociological Review*, pp. 748-765.
- Felbab-Brown, Vanda (2011), *Bringing the State to the Slum: Confronting Organized Crime and Urban Violence in Latin America: Lessons for Law Enforcement and Policymakers*, Latin America Initiative at Brookings. Disponible en: http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/12/05%20latin%20america%20slums%20felbabbrown/1205_latin_america_slums_felbabbrown
- (2012), "How to solve the problem without generating even greater violence", en *The World Today Magazine*. Disponible en: <http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2012/8/drugs%20crime%20felbabbrown/drugs%20crime%20felbabbrown.pdf>
- y Eric Olson (2012), *A Better Strategy to Combat Organized Crime in Mexico and Central America*, Brookings. Disponible en: <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2012/04/13-crime-central-america-felbabbrown>
- Frühling, Hugo (2003), *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuáles es el impacto?*, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), Santiago, pp. 17-23.
- (2007), "The impact of international models of policing in Latin America: the case of community policing", en *Police practice and research*, vol. 8, núm. 2, pp. 125-144.
- (2009), *Violencia y policía en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Quito.

- (2011), "Políticas públicas en materia de Seguridad Ciudadana durante el Gobierno de Sebastián Piñera (2010-2011)", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 49, núm. 2, pp. 113-126.
- (2012), *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Cómo medirla y cómo mejorarla*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- y Roberto Gallardo (2012), "Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente", en *Revista INVI*, vol. 27, núm. 74, pp. 149 - 185.
- Gardner, James (1980), *Legal Imperialism: American Lawyers and Foreign Aid in Latin America*, University of Wisconsin Press, Madison.
- Garzón, Juan Carlos (2012), *La rebelión de las redes criminales: El crimen organizado en América Latina y las fuerzas que los modifican*, Woodrow Wilson Center, Washington DC.
- Gayle, H. y N. Mortis (2010), *Participación Social de los hombres y la violencia urbana Belice*.
- Grindle, Merilee S. (2007), "Good Enough Governance Revisited", en *Development Policy Review*, vol. 25, núm. 5, pp. 553-574.
- Guerra, Nancy, Kirk Williams, Julie Meeks-Gardner e Ian Walker (2010), "The Kingston YMCA Positive Youth Development Programme: An effective anti-violence intervention for inner-city youth in Jamaica", en Joan S. Hoffman, Lyndee Knox y Robert Cohen (eds.), *Beyond Suppression: International Perspectives on Youth Violence Prevention*, Guilford Press.
- Hammergren, Linn (2007), *Envisioning reform: conceptual and practical obstacles to improving judicial performance in Latin America*, Penn State University Press.
- (2008), "Twenty-Five Years of Latin American Judicial Reforms: Achievements, Disappointments, and Emerging Issues", en *Whitehead J. Diplomacy & International Relations*, núm. 9, pp. 89-104.
- Hinton, Mercedes (2006), *The State on the Streets: Police and Politics in Argentina and Brazil*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2012), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Públicas 2012 (ENVIPE)*, México.
- Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU, 2010), *Segundo Informe Nacional sobre la Situación de la Violencia contra las mujeres en El Salvador*.
- Isacson, Adam (2013), *Militaries as Police*. Disponible en: <http://justf.org/blog/2013/08/23/podcast-militaries-police>
- Johnson, Stewart, Johanna Mendelson y Katherine Bliss (2012), *Police Reform in Latin America. Implications for U.S. Policy*, Center for Strategic & International Studies, Washington DC.
- Krueger, Anne O. (1974), "The political economy of the rent-seeking society", en *The American Economic Review*, vol. 64, núm. 3, pp. 291-303.
- Langer, Máximo (2007), "Revolution in Latin American Criminal Procedure: Diffusion of Legal Ideas from the Periphery", en *American Journal of Comparative Law*, vol. 55, pp. 617-676.
- La Rota, Miguel y Carolina Bernal (2013), *Investigación penal de delitos graves y difíciles. El delito de homicidio en Colombia*, DeJusticia, Bogotá.
- Lemgruber, Julita, Leonarda Musumeci e Ignacio Cano (2003), *Who watches the watchmen?: a study of external control of the police in Brazil*, Record Books, New Jersey.
- Libertad y Desarrollo (2012), *Cárceles concesionadas. Revitalizando el modelo*, Serie Informe, núm. 12, noviembre.

- Disponible en: http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/sij12carcelesconcesionadasrevitalizandoelmodeloclaro-noviembre2012.pdf
- Linz, Juan J. (1988), "Legitimacy of Democracy and the Socioeconomic System", en *Comparing Pluralist Democracies*, Westview, Boulder.
- Manzano, Liliana (2009), *Violencia en Barrios Críticos. Explicaciones teóricas y estrategias de intervención basadas en el papel de la comunidad*, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, RIL Editores-CESC, Santiago.
- Messick, Richard E. (1999), "Judicial reform and economic development: a survey of the issues", en *The World Bank Research Observer*, vol. 14, núm. 1, pp. 117-136.
- Ministerio de Justicia de Chile (2010), *Consejo para la Reforma Penitenciaria. Recomendaciones para una nueva política penitenciaria*, Santiago.
- Ministerio de Salud de Chile (2004). *Datos sobre homicidios*, Santiago.
- Mitre, Antonio (2010), "De las cenizas de la ideología: sistema regional, fronteras y conflictos interestatales en América Latina", en Bernardo Sorj y Sergio Fausto (comps.), *América Latina: transformaciones geopolíticas y democracia*, Siglo XXI, Instituto Fernando Henrique Cardoso, Buenos Aires.
- Mockus, Antanas, Henry Murraín y María Villa (eds.) (2012), *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in) seguridad en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo y Corpovisionarios, Washington DC.
- Moestue, Helen, Leif Moestue y Robert Muggah (2013), *Youth violence prevention in Latin America and the Caribbean: a scoping review of the evidence*, Igarapé Institute y Norwegian Peacebuild Resource Center.
- Moncada, Eduardo (2009), "Toward democratic policing in Colombia? Institutional accountability through lateral reform?", en *Comparative Politics*, vol. 41, núm. 4, pp. 431-49.
- Monreal, Verónica, Claudia Neira y Mauricio Olavarría (2012), *Informe Final de Evaluación Programa Vida Nueva*, SENAME, Ministerio de Justicia, Subsecretaría de Prevención del Delito y Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Santiago.
- Muller, Hugo (2010), *Perú. Policía comunitaria: Nuevo paradigma de la seguridad ciudadana*, Woodrow Wilson Center. Disponible en: <http://scela.wordpress.com/2010/06/30/peru-policia-comunitaria-nuevo-paradigma-de-la-seguridad-ciudadana-hugo-muller-solon/>
- Neild, Rachel (2000), "Confronting a Culture of Impunity: The Promise and Pitfalls of Civilian Review of Police in Latin America", en Andrew J. Goldsmith y Colleen Lewis (eds.), *Civilian oversight of policing: governance, democracy, and human rights*, Hart Publishing.
- ONU-Habitat (2011), *Building Urban Safety Through Slum Upgrading*, Nairobi.
- y Universidad Alberto Hurtado (2010), *Guía para la prevención con jóvenes hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, Facultad de Derecho, Chile.
- ONU-Mujeres (2011), *El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2011-2012. En busca de la justicia*. Disponible en: <http://progress.unwomen.org/pdfs/SP-Report-Progress.pdf>
- Open Society Foundations (2013), *Global Campaign for Pretrial Justice*. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/projects/global-campaign-pretrial-justice>
- Organización de Estados Americanos (OEA, 2007), *Acceso a la Justicia: Llave para la Gobernabilidad Democrática*, Washington, DC.

- y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (OEA-PNUD, 2011), *Nuestra Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ, 2013), *El Futuro ya Llegó. Encuesta Iberoamericana de Juventud 2013*, Informe Ejecutivo, Madrid.
- Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE-DAC, 2008), *Handbook on Security System Reform, supporting Security and Justice*. Disponible en: <http://www.oecd.org/development/conflictandfragility/42033010.pdf>
- Ostrom, Elinor (1996), "Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development", en *World development*, vol. 24, núm. 6, pp. 1073-1087.
- Pantoja, Rodrigo (2010), "La evidencia empírica de reducción de la reincidencia delictiva, como herramienta para la seguridad pública y la integración social", en *Debates Penitenciarios*, núm. 13, pp. 3-18.
- Parra Norato, Jorge, Diana E. Guzmán y Rodrigo Uprimny (2012), *La adicción punitiva: la desproporción de leyes de drogas en América Latina*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá.
- Pásara, Luis (2007), "Reforma procesal penal y seguridad ciudadana", en *Reforma Judicial: Revista Mexicana de Justicia*, núm. 10, pp. 37-57.
- Pinc, Tania M. (2010), "Police Reform: a determinant of democracy's development", Paper 19. Disponible en: http://opensiuc.lib.siu.edu/pnconfs_2010/19
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2009), *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano: Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010*.
- (2011), *Información sobre el gasto público de seguridad y justicia en Centroamérica. Resultados preliminares para la Conferencia de apoyo a la Estrategia de Seguridad en Centroamérica*.
- y ONU-Mujeres (2013), *El compromiso de los Estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Análisis comparativo*. Estudio realizado en el marco de la campaña del Secretario General Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres.
- Pucci, Francisco, Emiliano Rojido, Nicolás Trajtenberg y Ana Vigna (2009), "Criminalidad y políticas de rehabilitación en Uruguay. El caso del Centro Nacional de Rehabilitación", en *Informe de Investigación, Proyecto CSIC Sector Productivo 2007 - 2008*.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL, 2011), *Índice de seguridad pública y ciudadana en América Latina. El Salvador, Guatemala, Honduras y Argentina*.
- (2012), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe 2012*, RESDAL, Buenos Aires.
- Riego, Cristián (2002), *Informe Comparativo*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, (CEJA), Santiago.
- Rivas, María Victoria (2001), *Informe de Paraguay. Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Reforma Judicial en América Latina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, (CEJA). Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACY358.pdf
- Saín, Marcelo Fabián (2010), *La reforma policial en América Latina. Una mirada desde el progresismo*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Santamaría, Gema (2012), "Taking Justice into their Own Hands: Insecurity and the Lynching of Criminals in Latin America", en *ReVista: Harvard Review of Latin America*.

- Sampson, Robert (1985), "Neighborhood and crime: the structural determinants of personal victimization", en *Journal of Research in Crime and Delinquency*, núm. 22, pp. 7–40.
- Shirk, David (2012), *Justice Reform in Mexico. Change & Challenges in the Judicial Sector*, Woodrow Wilson Center, Washington DC.
- Schneider, Ben Ross y Heredia Blanca (eds.) (2003), *Reinventing leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*, North-South Center Press, University of Miami, Miami. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/111/11101509.pdf>
- Schochet, Peter Z., John Burghardt y Sheena McConnell (2008), "Does job corps work? Impact findings from the National Job Corps Study", en *American Economic Review*, núm. 98, vol. 5, pp. 1864–1886.
- Sepúlveda, Isidro y Sonia Alda (eds.) (2008), *La Administración de la defensa en América Latina*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Universidad Estatal a Distancia, Madrid.
- Sexual Violence Research Initiative (2010), *Violencia Sexual en Latinoamérica y El Caribe: Análisis de datos secundarios*, marzo.
- Snodgrass Godoy, Angelina (2006), *Popular Injustice, Violence, Community, and Law in Latin America*, Stanford University Press.
- Soares, Luiz Eduardo (2001), *Meu Casaco de General: Quinhentos Dias no Front da Segurança Pública*. Rio de Janeiro, Companhia das Letras.
- Solís, Luis Guillermo y Francisco Rojas Aravena (eds.) (2008), *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*, FLACSO, Catalonia, Santiago.
- Stepan, Alfred (1978), *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton University Press, Princeton.
- Tendler, Judith (1997), *Good Government in the Tropics*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- The Economist (2012), *Prisons in Latin America: A journey into hell*. Disponible en: <http://www.economist.com/node/21563288>
- Transparencia Internacional, Barómetro de Corrupción Mundial. Disponible en: "http://gcb.transparency.org/gcb201011/in_detail/" http://gcb.transparency.org/gcb201011/in_detail/
- Tulchin, Joseph S. y Meg Ruthenburg (eds.) (2006), *Toward a Society under Law: Citizens and their Police in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press.
- Uildriks, Niels (2009), *Policing insecurity: police reform, security, and human rights in Latin America*, Lexington Books.
- Ungar, Mark (2009), "Democracy, Law and Order", en *Latin American Research Review*, vol. 44, núm. 3. Disponible en: http://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/latin_american_research_review/v044/44.3.ungar.pdf
- (2011), *Policing Democracy: Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- y Leticia Salomón (2012), "Community policing in Honduras: local impacts of a national programme", en *Policing and Society*, vol. 22, núm 1, pp. 28-42.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2008), *Crime and instability. Case studies of transnational threats*, UNODC, Viena.
- Vandereschueren, Franz, Rosa María Olave, Juan Carlos Ruíz, Ezio Mosciatti, Germán Díaz y Cristián Del Canto (2009), *Guía para la Prevención Local: hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana*, ONU-Habitat y Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

- Waiselfisz, Julio Jacobo y María Maciel (2003), *Revertendo violências, semeando futuros: avaliação de impacto do Programa Abrindo Espaços no Rio de Janeiro e em Pernambuco*, UNESCO.
- Washington Office on Latin America (WOLA, 2009), *Protect and Serve? The Status of Police Reform in Central America?* Disponible en: http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Citizen%20Security/past/WOLA_Policing_Final.pdf
- yTransnationalInstitute(WOLA-TNI,2011), *Sistemas Sobrecargados: Leyes de Drogas y Cárceles en América Latina*. Washington. Disponible en: http://www.wola.org/es/informes/sistemas_sobrecargados_leyes_de_drogas_y_carceles_en_america_latina
- Weber, Max (1968), *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*, Bedminster Press, Nueva York.
- Zilberg, Elana (2007), "Refugee Gang Youth: Zero Tolerance and the Security State in Contemporary U.S.-Salvadoran Relations", en Sudhir Alladi Venkatesh y Ronald Kassimir (eds.), *Youth, Globalization and the Law*, Stanford University Press, California, pp. 61-89.
- Asociación Civil por la igualdad y la Justicia, Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE Y ACIJ, 2013), *Informe sobre acceso a la información pública*. Disponible en: <http://acij.org.ar/sin-corrupcion/2012/publicaciones/informe-sobre-acceso-a-la-informacion-publica/>
- Asociación para la Cooperación en el Sur (ACSUR, 2008), "Se aprueba la ley contra el feminicidio en Guatemala", en *La Molotera*, núm. 6, octubre. Disponible en: <http://www.acsur.org/IMG/pdf/LaMolotera6.pdf>
- Baires, Olga, Enrique Bermejo y Mónica Montalván (2010), *Evaluación externa de impacto: Proyecto prevención de la violencia*, Centro de Prevención de la Violencia (CEPREV), Managua.
- Banco de buenas prácticas en prevención del delito en América Latina (2012), *Estrategias Locales de Prevención y Atención de la Violencia Basada en Género*, Bolivia. Disponible en: http://buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/17_estrategias_locales_de_prevencion_y_atencion_de_la_violencia_basada_en_genero.pdf
- Bandeira, Antonio y Josephine Burgois (2006), *Armas de fuego: ¿protección o riesgo? Guía práctica*, Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras. Disponible en: http://www.comunidadessegura.org/files/active/0/armas%20de%20fuego%20protecao%20ou%20risco_esp.pdf

CAPÍTULO 7. LOS ACTORES NO ESTATALES

- Arriagada, Irma (2003), "Capital social: Potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto", en *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, septiembre-diciembre, vol. XXI, núm. 3, pp. 557-584. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/598/59806303.pdf>
- Asociación de la prensa uruguaya (APU 2013), Código de ética periodística. Disponible en: <http://www.apu.org.uy/wp-content/uploads/2013/04/C%C3%B3digo-de-%C3%A9tica-period%C3%ADstica-Versi%C3%B3n-Final-9-4-13.pdf>
- Banco Mundial (2011), *Violence in the city: Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence*, The World Bank Social Development Department Conflict, Crime and Violence Team, Washington DC.
- Barata, Francesc (1996), *El drama del delito en los mass media*. Disponible en: <http://www.ub.edu/penal/barata1.htm>
- Benassini Félix, Claudia y Arturo Caro Islas (2009), "Isabel Miranda de Wallace funda movimiento contra candidatos

- ‘deshonestos’”, en *Medios México*, 3 de febrero. Disponible en: <http://mediosenmexico.blogspot.com/2009/02/isabel-miranda-de-wallace-funda.html>
- Bobbio, Norberto (1985), *Liberalism and Democracy*, Verso, Nueva York.
- Bolivia te vemos (2012), “El alto marcha contra la inseguridad ciudadana”, en *Bolivia Te Vemos*, 2 de marzo. Disponible en: <http://www.boliviavtv.net/2012/03/el-alto-marchan-en-contra-la.html>
- Brown, David (2009), *Investigación sobre crímenes de odio contra las personas LGTB en Honduras*, Asociación LGTB Arcoiris y Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH), Honduras. Disponible en: [http://www.portalsida.org/repos/Informe_Crimenes_de_Odio_Final\[1\]\[1\].pdf](http://www.portalsida.org/repos/Informe_Crimenes_de_Odio_Final[1][1].pdf)
- Buvinic, Mayra y Andrew Morrison (2002), *Prevención de la violencia*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), nota técnica núm. 5. Disponible en: www.iadb.org/document.cfm?id=876738
- Cámara de Comercio de Barranquilla (2013), *Seguridad*, Colombia. Disponible en http://www.camarabaq.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=197:seguridad&catid=132:seguridad-y-espacio-publico&Itemid=167
- Cámara de Comercio de Bogotá (2013), *Observatorio de seguridad en Bogotá*. Disponible en: <http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?conID=947&catID=86>
- Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura (2012), *Observatorio de Seguridad Ciudadana Panamá*, Panamá. Disponible en: <http://www.panacamara.com/index.php/sobre-el-observatorio/noticias/104-observatorio-de-seguridad-ciudadana>
- Carballido, Armando (2009), *Desarmar la violencia: una década de prevención de la violencia armada en el Salvador*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/36174204/DESARMAR-LA-VIOLENCIA>
- Centro de Colaboración Cívica (2010), “Ley General de Víctimas”. Disponible en: <http://colaboracioncivica.org/esp/seguridad-ciudadana/lo-mas-destacado/>
- Centro de Noticias ONU (2011), “Guatemala: ONU expresa alarma por aumento de linchamientos”, 31 de octubre. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=22132>
- Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC, 2011), *Control y Regulación de las Empresas de Seguridad Privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo*. Disponible en: <http://www.maximaseguridad.co/docs/Unlirec.pdf>
- Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil (CCPVJ, 2009), *Buenas prácticas de prevención, rehabilitación e inserción de la violencia juvenil en Centroamérica*. Disponible en: http://ccpvj.org/documentos/biblioteca/Pub_CCPVJ/Buenas%20practicass%20en%20prevencion%20de%20violencia%20en%20Centroamerica.pdf
- Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO 2008), “La Coalición Colombia rechaza las ejecuciones extrajudiciales de jóvenes en diferentes regiones del país y exige investigaciones serias de los hechos”, 30 de octubre, Bogotá. Disponible en: <http://www.coalico.org/archivo/301008.pdf>
- Concha, Miguel (2012), “Ley General de Víctimas”, en *La Jornada*, 3 marzo.

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Progresos Alcanzados en la Ejecución del Programa de Acción para Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras (2006), 26 de junio - 7 de julio, Nueva York. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/events/smallarms2006/folleto.html>
- Correa, Rosalía (2013), "Cali: la balanza se inclinó hacia Guerro", en *Razón Pública*, octubre 30, 2011. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/2510-cali-la-balanza-se-inclino-hacia-guerrero-.html>
- Cruz, Miguel (2011), "Criminal Violence and Democratization in Central America: The Survival of the Violent State", en *Latin American Politics and Society*, vol. 53, núm. 4, pp. 1-33.
- Dammert, Lucía (2002), *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina: ¿de qué participación hablamos?* CED, Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) Disponible en: <http://www.der.unicen.edu.ar/extension/upload/Dammert.pdf>
- (2011), *Desafíos para la Seguridad Ciudadana y la cohesión social*, URB-AL III, San Salvador. Disponible en: http://www.urb-al3.eu/uploads/noticias/paper_Lucia_Dammert_1.pdf
- Dossiê da articulação nacional dos comitês populares da copa (2011), *Megaeventos e Violações de Direitos Humanos no Brasil*, Comitê Popular Copa & Olimpíadas, Rio de Janeiro, diciembre. Disponible en: http://comitepopulario.files.wordpress.com/2011/12/dossie_violacoes_copa_completo.pdf
- El Diario (2012), "Y en Bolivia: Aumento de los linchamientos", 26 de abril. Disponible en: http://www.eldiario.net/noticias/2012/2012_04/nt120426/editorial.php?n=17&-aumento-de-los-linchamientos
- El Economista (2009), "Movimiento blanco pide apoyar al Ejército", 3 de agosto, México. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/notas-online/politica/2009/08/03/movimiento-blanco-pide-apoyar-ejercito>
- (2012), "Aumentan los linchamientos en México", 19 de febrero. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2012/02/19/aumentan-linchamientos-mexico>
- El Heraldo (2013), "Castellanos: La madre coraje de Honduras", 2 de abril. Disponible en: <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Castellanos-La-madre-coraje-de-Honduras>
- El Tiempo (2012), "En La Paz se organiza brigadas de seguridad", 16 de mayo, Ecuador. Disponible en: <http://www.tuseguridad.ec/noticias/en-la-paz-se-organiza-brigadas-de-seguridad/>
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile, 2007), *Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*.
- Frigo, Edgardo (2003), *Hacia un modelo de seguridad privada en América Latina*, Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad Privada, 24-26 de septiembre, Bogotá.
- Frühling, Hugo (2004), "La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso", en Hugo Frühling (ed.), *En calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Disponible en: http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf
- (2013), "A realistic look at Latin American community policing programmes", en *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, vol. 22, núm. 1, pp. 76-88. Disponible en: http://www.captura.uchile.cl/bitstream/handle/2250/16574/Fruhling_Hugo.pdf;jsessionid=D5F324F6DCBBB711A6C69C0564511027?sequence=1

- Garcé, Adolfo y Gerardo Uña (2010), *Think tanks and public policies in Latin America*, Fundación Siena-CIPPEC, Buenos Aires.
- Gobierno Departamental Autónomo de Santa Cruz (2012), *Gobernación impulsa conformación de patrullas vecinales en Warnes*, 20 de agosto, Bolivia. Disponible en: <http://www.santacruz.gob.bo/equitativa/seguridad/contenido.php?IdNoticia=7632&IdMenu=103>
- Godnick, William (2006), *Case Study: Armas de Fuego por Mejores Condiciones de Vida en Mendoza, Argentina*, tesis doctoral, Department of Peace Studies, University of Bradford, Reino Unido.
- (2007), *El control de las armas pequeñas en América Latina*, Organización Panamericana de la Salud (OPS). Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd57/godnick.pdf>
- Goldstein, Daniel (2005), "Flexible Justice: Neoliberal Violence and Self-Help Security in Bolivia", en *Critique of Anthropology*, núm. 25.
- Guerrero, Elisabeth (2002), *Informe sobre la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe español 1990-2000*, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Chile. Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd63/violencia01.pdf>
- Gitlitz, John (1991), *Decadencia y supervivencia de las rondas campesinas del norte de Perú*, Centro Peruano de Estudios sociales. Disponible en: http://www.cepes.org.pe/debate/debate28/02_Articulo.pdf
- Hirmas Ready, Carolina (2008), "Educar en la diversidad cultural: aprendizajes desde la experiencia innovadora en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, vol. 3, núm. 2, art. 6, pp. 91-108. Disponible en: <http://www.rinace.net/rlei/numeros/vol3-num2/art6.pdf>
- Huffington Post (2012), "Chile Passes Anti-Discrimination Law Following Daniel Zamudio's Death", 4 de abril. Disponible en: http://www.huffingtonpost.com/2012/04/05/chile-discrimination-law-daniel-zamudio-gay-death_n_1405406.html
- Human Rights Watch (2013), *World Report 2013*. Disponible en: <http://www.hrw.org/world-report/2013>
- Jiménez, Mirna (2006), "Saca no descarta que narcotraficantes están detrás de asesinatos", en *Diario CoLatino*, 27 de julio, San Salvador.
- La Casa del Encuentro (2013), "Feminicidios", en *La casa del encuentro: Feminismo popular entre todas las mujeres y con la sociedad*, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.lacasadelencontro.org/femicidios.html>
- Llorente, María Victoria y Ángela Rivas (2005), *Case Study of Reduction of Crime in Bogotá: A Decade of Citizen's Security Policies*, Banco Mundial, Water, Disaster Management and Urban Development Group, Washington D.C.
- Maldonado, Arturo (2012), "¿Quiénes consumen noticias en los medios en América Latina y el Caribe?", en Amparo Marroquín, *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2011*, núm. 70, Universidad de Vanderbilt. Disponible en "<http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO870es.pdf>"\t" <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO870es.pdf>
- Mastrofski, Stephen (2006), "Critic. Community policing: a skeptical view", en David Weisburd y Anthony A. Braga (eds.), *Police innovation. Contrasting perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 44-74.
- Mejía, César y Corina Mejía (2009), *Buenas prácticas de prevención, rehabilitación e inserción de violencia juvenil en Centroamérica*, Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil

- (CCPVJ), El Salvador. Disponible en: http://ccpvj.org/documentos/biblioteca/Pub_CCPVJ/Buenas%20practicas%20en%20prevencion%20de%20violencia%20en%20Centroamerica.pdf
- Miami Diario (2011), "Se rompe el consejo de ONG más crítica con estrategia anticrimen de Calderón", en *Miami Diario*, 13 de abril. Disponible en: <http://www.miamidiario.com/internacional/mexico-df/violencia/se-rompe-el-consejo-de-ong-/mas-critica-con-estrategia-/anticrimen-de-calderon-/6194>
- Moncada, Eduardo (2013a.), *Cities, Business, and the Politics of Urban Violence in Latin America*, Rutgers University, New Jersey (mimeo).
- (2013b), "Business and the Politics of Urban Violence in Colombia", en *Studies in Comparative International Development*, vol. 48, núm. 3, pp. 308-330.
- Mota, Mariana (2010), *Una tragedia de los privados: Servicios de Seguridad Privada en América Latina*, Yale University. Disponible en: http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/MotaPrado_SP_CV_20100504.pdf
- Olson Jiménez, Georgina (2013), "El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México", en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México, pp. 55-62.
- Organización de Estados Americanos (OEA-Alertamérica, 2012), *Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA*. Disponible en: http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_enlaces_victimizacion.asp
- Páez, Alexei (2007), "Control estatal de la seguridad privada: aspecto imprescindible para un óptimo servicio", en *Revista Ciudad Segura*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador, núm. 19.
- Paz, Areli (2012), *¿Quién es Isabel Miranda de Wallace?*, México. Disponible en: <http://www.arelipaz.com/archives/2781>
- Pereyra, Sebastián (2012), *Los procesos de movilización de familiares de víctimas de la violencia policial en Argentina*, ponencia presentada en el XXX Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), San Francisco.
- Pérez García, Juan Martín (2003), "La infancia callejera: apuntes para reflexionar el fenómeno", en *Revista Española de Educación Comparada*, núm. 9, pp. 153-186.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008), *Seguridad ciudadana y medios de comunicación*, Paraguay.
- (2009), *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano*. Disponible en: http://hdr.undp.org/en/reports/regional/latinamericathecaribbean/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf
- y Oficina de Prevención de Crisis y Recuperación (PNUD-OPCR, 2008), *Guía Práctica. Legislación sobre Armas Pequeñas y Ligeras*. Disponible en: http://www.poa-iss.org/kit/Spa_42018_UNDP_int_Web_Rev.pdf
- Quesada, Juan Diego (2013), "El boom de la prensa digital latinoamericana", 1 marzo. Disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/03/01/actualidad/1362165444_533165.html
- Refugees International (2007), *2007 Annual Report*. Disponible en <http://www.refugeesinternational.org/who-we-are/financial-information/2007-annual-report>
- Ruíz, Juan Carlos (2008), *Violencias en barrios críticos en Santiago, Narcotráfico y transformación del capital social en la periferia simbólica de la ciudad*, Tesis presentada en el Instituto de Estudios

- Urbanos Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible en: <http://www.estudiosurbanos.uc.cl/wp-content/uploads/2011/01/ViolenciaenbarrioscríticosenSantiago.NarcotráficoenbarrioscríticosenSantiago.pdf>
- Salamon, Lester M. (2010), "Putting the Civil Society Sector on the Economic Map of the World", en *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 81, núm. 2, pp. 167-210.
- Samayoa, Claudia Virginia (2011), *Ejecuciones extrajudiciales de jóvenes estigmatizados en Centroamérica: Estudio de situación en Guatemala, El Salvador y Honduras 2009*, Programa de Seguridad Juvenil, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, Guatemala. Disponible en: <http://www.fespad.org.sv/documentos/estudio-sobre-la-ejecucion-extrajudicial-de-jovenes.pdf>
- Santamaría, Gema (2012), "Taking Justice into Their Own Hands: Insecurity and the Lynching of Criminals in Latin America", en *ReVista: Harvard Review of Latin America*, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University. Disponible en: <http://www.drclas.harvard.edu/publications/revistaonline/winter-2012/taking-justice-their-own-hands>
- Santillán, Alfredo (2008), "Linchamientos urbanos: 'Ajusticiamiento popular' en tiempos de la seguridad ciudadana", en *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 31, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador, pp. 57-69. Disponible en: <http://www.flacso.org.ec/docs/i31santillan.pdf>
- Scheye, Eric (2009), *State-provided Service, Contracting Out, and Non-State Networks: Justice and Security as Public and Private Goods and Services*, International Network on Conflict and Fragility y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (INCAF-OCDE). Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/incaf/43599221.pdf>
- Scherman, Andrés y Nicolle Etchegaray (2013), "Consumo de noticias y temor al delito en Chile", en *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, vol. 19, núm. 1, pp. 563-575.
- Scheuch, Macarena (2010), "Organizaciones civiles llaman a tomar conciencia sobre el uso de armas", en *Diario Uchile*, 12 de mayo. Disponible en: <http://radio.uchile.cl/semaforo/67252/>
- Serbin, Andrés (2008), "La sociedad civil ante la violencia y los conflictos en América Latina y el Caribe", en *(In) seguridad y violencia en América Latina: un reto para la democracia*, Pensamiento Iberoamericano, núm. 2. Disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/numeros/2/pdf/pensamientolberoamericano-59.pdf>
- Skogan, Wesley G. (2006), "Advocate. The promise of community policing", en David Weisburd y Anthony A. Braga (eds.), *Police innovation: Contrasting perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Small Arms Survey (2011), *Small Arms Survey 2011: States of Security*, Cambridge University Press. Disponible en: <http://www.smallarmssurvey.org/?id=435>
- Snodgrass, Angelina (2002), "Lynchings and the Democratization of Terror in Postwar Guatemala: Implications for Human Rights", en *Human Rights Quarterly*, vol. 24, núm. 3, agosto, pp. 640-661. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/20069623>
- Tapia, Mónica, Beatriz Campillo, Susana Cruickshank y Giovanna Morales (2010), *Manual de incidencia en políticas públicas, Alternativas y Capacidades*, México. Disponible en: <http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/MIPP.pdf>
- Tapscott, Don y Anthony D. Williams (2008), *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*, Portfolio, Nueva York.

Tarrow, Sidney (1997), *El poder en movimiento: Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza Editorial, Madrid.

----- y Charles Tilly (2009), "Contentious Politics and Social Movements", en Charles Boix y Susan C. Tokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, Oxford.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas y United Nations Children's Fund (UDAPE-UNICEF, 2008), *La respuesta institucional del Estado a la temática de violencia contra la niñez y adolescencia. Estudio de casos SEDEGES de la Paz, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz y Pando, Bolivia*. Disponible en: http://www.udape.gob.bo/portales_html/docsociales/SEDEGES_pagina%20web.pdf

Ungar, Mark (2007), "The Privatization of Citizen Security in Latin America: From Elite Guards to Neighborhood Vigilantes", en *Social Justice*, vol. 34, núm. 3/4.

----- (2011), *Policing Democracy: Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*, Johns Hopkins University Press, Washington, DC.

Vanguardia (2012), "Protestan estudiantes mexiquenses por feminicidios en el estado", 8 de marzo, México. Disponible en: <http://www.vanguardia.com.mx/protestanestudiantesmexiquensesporfemicidioseneleestado-1234900.html>

Vargas Llosa, Mario (2009), "La civilización del espectáculo", en *Revista Letras libres*, México. Disponible en: <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/la-civilizacion-del-espectaculo?page=full>

Washington Office of Latin America (WOLA 2006), *Manual básico para la incidencia política*. Disponible en: www.ebpdn.org/download/download.php?table=resources&id=372

World March (2010), "La marcha por un mundo sin guerras ha recién comenzado", en *World March for Peace and Non Violence*, 13 de enero, Argentina. Disponible en: <http://www.theworldmarch.org/index.php?secc=news&acc=verid&newsid=512>

Referencias electrónicas:

Catholic Relief Services (CRS). Disponible en: crs.org

Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM). Disponible en: <http://www.cidem.org.bo/>

Fundación Construir (Bolivia). Disponible en: <http://www.fundacionconstruir.org/>

No te calles. Disponible en: <http://www.notecalles.org.mx/>

Observatorio de la Violencia del Instituto Universitario en Desarrollo, Paz y Seguridad (IUDPAS). Disponible en: <http://iudpas.org/>

Observatorio Regional Las Mujeres en los Medios. Disponible en: <http://www.observatorioregionaldemedios.org/index-1.html>

Presunción de Inocencia. Disponible en: http://www.presunciondeinocencia.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=589&Itemid=80

Red Internacional de Acción contra las Armas Ligeras (IANSA). Disponible en: <http://www.iansa.org/>

Red Mujer y Hábitat de América Latina (2011). Disponible en: http://www.mujeresdelsur-afm.org.uy/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=72&Itemid=106

Te Protejo (2013). Disponible en: <http://www.teprotejo.org/>

- Acevedo, Beatriz, Dave Bewley-Taylor y Coletta Youngers (2008), *Ten Years of Plan Colombia: an Analytical Assessment*, The Beckley Foundation Drug Policy Program.
- Adams, Gordon y Rebecca Williams (2011), *A New Way Forward: Rebalancing Security Assistance Programs and Authorities*, Stimson Center, Washington D.C.
- American Community Survey (ACS, 2011), United States Census Bureau. Disponible en: http://factfinder2.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?pid=ACS_11_1YR_S0201&prodType=table
- Alianzas Municipales para la Prevención de la Violencia en Centroamérica (AMUPREV, 2012), *Boletín de Actividades 2012*, El Salvador.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (2000), "Prevention or Repression? The False Dilemma of Citizen Security", en *CEPAL Review*, núm. 70, pp. 111-136.
- Asamblea General de Naciones Unidas (2012), *Informe anual de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU*, pp. 15-16. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe2012.pdf>
- Assiago, Juma (2012), *2012 Progress Report on the Global Network on Safer Cities (GNSC)*, ONU-Hábitat.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2012), "Constructing Public Safety with Civic Responsibility", en *Inter-American Development Bank Brochure*.
- Banco Mundial (2011), "Violence in the City. Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence", en *World Bank Report*, abril.
- Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2013), *Global Report*, vol. 2.- Castañeda, Jorge (2013), "Los momentos de la marihuana en América Latina", en *Diario El País de España*, 12 de junio.
- Central America Regional Security Initiative (CARSI , 2012), *El futuro de CARSI en Honduras*, Honduras.
- Chiodi, Francesco María y Roberta Lossio (2008), *Evaluation of URB-AL II*, Comisión Europea, Letter of Contract N° 2007/144236.
- Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG, 2012), *Informe de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala con ocasión de su quinto año de labores*, CICIG, Guatemala.
- Dammert, Lucía (2003), "Participación Comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?", en José Blanes y Edgar Pabón, *La descentralización en América Latina, logros y desafíos*, CEBEM, La Paz, pp. 100-149.
- (2007), "Seguridad pública en América Latina. ¿Qué pueden hacer los gobiernos locales?", en *Nueva Sociedad*, núm. 121, pp. 67-81.
- y Paulsen, Gustavo (2007), *Seguridad Ciudadana y Cooperación Descentralizada en América Latina*, Observatorio de la Cooperación Descentralizada entre la Unión Europea y América Latina, Valparaíso.
- Department of Homeland Security (DHS, 2011), Michael Hoefer, Nancy Rytina y Bryan Baker, *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States*, January 2011. Disponible en: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_ill_pe_2011.pdf
- (2012), *2011 Yearbook of Immigration Statistics*, Office Statistics. Disponible en: <http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics-2011-1>

- Domínguez, Jorge I. y Rafael Fernandez de Castro (2008), *Between Partnership and Conflict*, Routledge Press, 2a. ed.
- Emol (2007), "Carabineros exportan el 'plan cuadrante' para mejorar seguridad en Guatemala", en *Emol*, 7 de octubre. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2007/10/07/277849/carabineros-exportan-el-plan-cuadrante-para-mejorar-seguridad-en-guatemala.html>
- Fleitas, Diego M. (2009), *El Tráfico de Armas en Latinoamérica. Características y Problemas de las Exportaciones e Importaciones de Armas y Municiones entre 1994 y el 2006*, Asociación para Políticas Públicas, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.app.org.ar/wp-content/uploads/2011/04/El-trafico-de-armas-en-latinoamerica.pdf>
- Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2010), "Corte Suprema de Justicia: Haciendo Justicia Rescatando a la Justicia", en *Policy Brief*, núm. 16, Bogotá.
- (2011), *Usos y Abusos de la Extradición en la Guerra contra las Drogas*, Bogotá.
- Grupo de Acción Financiera de Sudamerica y Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFISUD y GAFIC, s.d.), Tercera ronda de evaluaciones mutuas. Informes finales para cada país.
- Harvey, Jackie (2005), "An Evaluation of Money Laundering Policies", en *Journal of Money Laundering Control*, vol. 8, núm.4, pp. 339-345.
- Haugaard, Lisa, Adam Isacson, George Withers, Abigail Poe, Joy Olson, Lucila Santos (2010), *Waiting for Change: Trends in U.S. Security Assistance to Latin America and the Caribbean*, Washington Office on Latin America (WOLA), Washington.
- Hirst, Monica (2010), "América Latina y la Cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas", en Bruno Ayllón y Javier Surasky (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Madrid, 2010.
- Hudson, Andrew y Alexandra Taylor (2010), "The International Commission against Impunity in Guatemala: A New Model for International Criminal Justice Mechanisms", en *Journal of International Criminal Justice*, vol. 8, núm. 1, pp. 53-74.
- Jaeger, Joel (2012), *The Long Road to Arms Trade Transparency in Latin America*, Council on Hemispheric Affairs, Argentina.
- Johnson, Jackie y Y. C. Desmond Lim (2002), "Money Laundering: Has the Financial Action Task Force Made a Difference?", en *Journal of Financial Crime*, vol. 10, núm. 1, pp. 7-22.
- Just the Facts (2011), "U.S. Military and Police Trainees Listed by Program, All Programs, Entire Region, 1999-2011". Disponible en http://justf.org/All_Trainees_Program
- (2013a), "Grant U.S. Aid Listed By Program, All Programs, Entire Region, 2009-2014". Disponible en: http://justf.org/All_Grants_Program
- (2013b), "Economic and Social Aid, All Programs, Entire Region, 2009-2014". Disponible en: http://justf.org/All_Grants_Program#econaid
- (2013c), "Grant U.S. Aid Listed By Program, All Programs, Entire Region, 2000-2013". Disponible en: http://justf.org/All_Grants_Program?year1=2000&year2=2013
- (2013d), "Military and Police Trainees from Colombia, All Programs, 2000-2013". Disponible en: <http://justf.org/Country?country=Colombia&year1=2000&year2=2013#trainees>
- (2013e), "U.S. Aid to Colombia, All Programs, 2000-2013". Disponible en: <http://justf.org/Country?country=Colombia&year1=2000&year2=2013>

- (2013f), "U.S.Aid to Mexico, All Programs, 2000-2013". Disponible en: <http://justf.org/Country?country=Mexico&year1=2000&year2=2013>
- (2013g), "U.S. Aid to Colombia, All Programs, 2009-2014". Disponible en: <http://justf.org/country?country=Colombia>
- (2013h), "U.S. Aid to Mexico, All Programs, 2009-2014". Disponible en: <http://justf.org/country?country=Mexico>
- Kane, Michael (2012), "Brazil Sends 10,000 Troops to Southwest Borders", en *Insight Crime*, 7 de agosto. Disponible en: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/brazil-sends-10000-troops-to-southwest-borders>
- Laboratorio Medellín (2011), *Catálogo de diez prácticas vivas*, Mesa Editores, Medellín.
- Latin American Working Group (2007), *Por debajo del radar: Programas militares de Estados Unidos con América Latina 1997-2007*, Washington Office on Latin America (WOLA), Washington.
- Labrousse, Alain (2006), "La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina", en *Proyecto Hombre*, núm. 57, pp. 8-11.
- Lawson, Marian Leonardo (2013), *Does Foreign Aid Work? Efforts to Evaluate United States Foreign Assistance*, Congressional Research Service, 13 de febrero.
- Levi, Michael y William Gilmore (2003), "Terrorist Finance, Money Laundering and the Rise of Mutual Evaluation: A New Paradigm for Crime Control?", en Mark Pieth (ed.), *Financing Terrorism*, Springer Netherlands, Heidelberg, pp. 87-114.
- Mares, David R. (2001), *Violent Peace in Latin America*, Columbia University Press, Nueva York.
- McDougal, Topher, David A. Shirk, Robert Muggah y John H. Patterson (2013), *The Way of the Gun: Estimating Firearms Traffic Across the U.S.-Mexico Border*, Igarapé Institute-University of San Diego Transborder Institute, University of San Diego.- Morgan, Jesse (2003), "Dirty Names, Dangerous Money: Alleged Unilateralism in U.S. Policy on Money Laundering", en *Berkeley Journal of International Law*, vol. 21, núm. 3, pp. 771-803.
- Mesa, Manuela (2008), "La cooperación al desarrollo y la violencia transnacional: respuestas y retos pendientes", en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 2. Disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientolberoamericano-56.pdf>
- Moroney, Jennifer, Jefferson P. Marquis, Cathryn Quantic Thurston y Gregory F. Teverson (2009), *A Framework to Assess Programs for Building Partnerships*, RAND Corporation, Santa Monica.
- Mosangini, Giorgio (2012), "Evaluation of Public Decentralized Cooperation Initiatives", *URB-AL III Methodological Guides*, núm. 2, Barcelona.
- ONU- Hábitat (2007), *UN-Hábitat por Ciudades más Seguras*, Nairobi.
- (2011), *Guía para la prevención en barrios: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*, Santiago de Chile.
- (2012), *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012*, Recife.
- Organización de Estados Americanos (2013), *El Problema de las Drogas en las Américas*.
- Pérez Kasparian, Sara (2007), "Cooperación Penal Internacional entre México y Estados Unidos: el Tratado de Extradición", en *Intertemas*, año 10, vol. 2.
- Pew Research Center (2013), *Majority Now Supports Legalizing Marijuana*, abril 4, 2013, Disponible en: <http://www.people-press>

- org/2013/04/04/majority-now-supports-legalizing-marijuana/
- Procuraduría General de la República (PGR, 2012), *Sexto Informe de Labores*, Ciudad de México.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010), *Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano*. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central IDHAC 2009- 2010, PNUD, Guatemala.
- (2011), *Una Década de Trabajo en Materia de Seguridad Ciudadana y Prevención de Conflictos en América Latina y El Caribe 2001 – 2010*.
- (2011), *Mid-term evaluation of regional program in Latin America and the Caribbean*.
- (2012), *Human Development and the Shift to Better Citizen Security*, Nueva York .
- Ribando Seelke, Clare y Kristin M. Finklea (2013), *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, 12 de junio.
- Sanín, Clara (2010), “Casos exitosos de cooperación horizontal Sur-Sur bilateral”, en *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2010*, Estudios SEGIB, núm. 5 , pp. 99-117. Disponible en: <http://segib.org/actividades/files/2010/12/inf-coop-sur-sur-2010.pdf>
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA, 2007), *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*, Disponible en: <http://plan-sica-bcie-italia.org/admin/documents/10>
- (2012), *Informe de Situación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. Disponible en: www.sica.int
- Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Relaciones Exteriores y Procuraduría General de la República (SSP-SRE-PGR, 2009), *Presentación: Extradiciones de México ante el Mundo en la Administración Presente*, México.- Small Arms Survey (2012), *A Fatal Relationship: guns and deaths in Latin America and the Caribbean*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (2013), *Every day dangers*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tickner, Arlene B. (2007), *Latin America and the Caribbean: Domestic and Transnational Insecurity*, International Peace Academy, Coping with Crisis Working Paper Series, febrero.
- The White House (2013), “National Drug Control Strategy”, en Office of National Drug Control Policy, Washington. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/ondcp/2013-national-drug-control-strategy>.
- Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2012), *Estatuto del Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, Lima. Disponible en: <http://www.unasursg.org/uploads/b7/38/b738ebb857a7720d048c0b32a39b5f32/Decision-14-Creacion-Consejo-Seguridad-Ciudadana-Lima-30-noviembre.pdf>
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2012), *Colombia: Coca Cultivation Survey 2011*, Viena, junio. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Coca_cultivation_survey_2011.pdf
- URB-AL III (2013), *Cooperación para Ciudades más Seguras*, Provisual, Recife. Disponible en: http://www.urbalpernambuco.org/adm/public/files/destaques/CadernodoProjetoespanhol_web--20130226101114.pdf
- U.S. Department of State (2012), *The Central America Regional Security Initiative: Enhanced Levels of Cooperation and*

- Coordination, Bureau of Public Affairs, Fact Sheet, 6 de febrero.
- (s.d.), *Narcotic Control Report*, Diplomacy in Action. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/ondcp/2013-national-drug-control-strategy>.
- Vásquez, Iván (2012), "Comisión de Reforma a la Seguridad propone capacitación contra la delincuencia", en *El Heraldo*, Honduras, 10 de julio. Disponible en: <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Economia/Comision-de-Reforma-a-la-Seguridad-propone-capacitacion-contrala-delincuencia>
- Walker, John y Brigitte Unger (2009), "Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana ", en *Review of Law & Economics*, vol. 5, núm. 2, pp. 821-853.
- Willman, Alys y Megumi Makisaka (2010), "Interpersonal Violence Prevention. A Review of the Evidence and Emerging Lessons", en *World Development Report*, World Bank Background Paper, agosto.
- Woods, Ngaire (2005), "The Shifting Politics of Foreign Aid", en *International Affairs*, vol. 81, núm. 2, pp. 393-409.
- Youngers, Coletta (2013), "El debate sobre políticas de drogas en América Latina", en *Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad ciudadana*, pp. 13-25. Disponible en: <http://www.flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/5462/6/RFLACSO-Ur13.pdf#page=11>
- Zuleta, Sebastián (2010), "Colombia y la Extradición: ¿Quo Vadis?", en *Policy Brief*, núm. 3, Fundación Ideas para la Paz (FIP), Bogotá.
- Organización de Naciones Unidas: <http://www.mdgfund.org/es/>
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), promedios anuales 2006 al 2011. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/index.html?ref=menutop>
- Washington Office on Latin America y Banco Interamericano de Desarrollo (WOLA-BID, s.f.), *Mapeo de las Intervenciones de Seguridad Ciudadana en Centroamérica*, www.seguridadciudadana-centroamerica.org

CAPÍTULO 9. INTERVENCIONES: LAS LECCIONES APRENDIDAS

- Acero, Itzel (2013), "Solicita Línea Verde Apoyo de Delegaciones Morelos y Jesús Terán Vigilancia en Época Vacacional", en *La Jornada Aguascalientes*, 13 de julio. Disponible en: <http://www.lja.mx/2013/07/solicita-linea-verde-apoyo-de-delegaciones-morelos-y-jesus-teran-para-vigilancia-en-epoca-vacacional/>
- Ahnen, Ronald (2007), "The Politics of Police Violence in Democratic Brazil", en *Latin American Politics and Society*, núm. 49, primavera, pp. 141-164.
- Arias, Enrique Desmond (2004), "Faith in our Neighbors: Networks and Social Order in Three Brazilian Favelas", en *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 1, pp. 1-38.
- (2009), "Dispatches from the Field: Milícias and Police Corruption in Rio de Janeiro", en *Americas Quarterly*, vol. 3, núm. 2.
- y Mark Ungar (2009), "Community Policing and Policy Implementation: A Four City Study of Police Reform in Brazil and Honduras", en *Comparative Politics*, vol. 41, núm. 4, pp. 409-430.
- Banco Mundial (2011), *Violence in the City. Understanding and Supporting Community*

Referencias electrónicas:

- Observatorio de Drogas de la Policía Nacional. Disponible en: http://www.odc.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=103

- Responses to Urban Violence*, Washington DC.
- Basombrío, Carlos (2012), "What We Have Accomplished: Public Policies to Address the Increase in Violent Crime in Latin America", en *Woodrow Wilson Center Reports on the Americas*, núm. 30, noviembre. Disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/QueHemosHecho>.
- y Lucía Dammert (2013), "Seguridad y populismo punitivo en América Latina: lecciones corroboradas, constataciones novedosas y temas emergentes", Woodrow Wilson Center Latin American Program, Washington DC.
- Beato, Claudio Chaves (2009), *Estudo 42: Sistemas e Metodologias de Informações Sobre Violência, Vitimização, Criminalidade e Performance das Instituições, Perspectivas dos investimentos sociais no Brasil* (PIS).
- Benítez, Raúl (2009), "México 2010: Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica", en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, pp. 9-30.
- Bobeia, Lilian (2011), "Violencia y Seguridad Democrática en República Dominicana", Ph.D. Dissertation, University of Utrecht.
- (2012), "The Emergence of Democratic Citizen Security Policy in the Dominican Republic", en *Policing and Society*, vol. 22, núm. 1.
- Borrero, Armando (2012), "La Policía Nacional: Dos Décadas de Historia y de Cambios", en *Razón Pública*, 14 de mayo. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2959-la-policia-nacional-dos-decadas-de-historia-y-de-cambios.html>
- Calderón, Felipe (2012), *Todos Somos Juárez: An Innovative Strategy to Tackle Violence and Crime*, Harvard. Disponible en: http://isites.harvard.edu/icb/icb.do?keyword=k85105&state=popup&topicid=icb.topic1090422&view=view.do&viewParam_popupFromPageContentId=icb.pagecontent1084690.
- Cano, Ignacio (2007), "Evaluación Preliminar del Proyecto 'Barrio Seguro'", reporte inédito para Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- (2010), "Racial bias in police use of lethal force in Brazil", en *Police Practice and Research*, vol. 11, núm. 1, febrero, pp. 31-43.
- (2012), "Los dueños del morro: una evaluación exploratoria del impacto de las Unidades de Policía Pacificadora (UPPs)", Foro Brasileño de Seguridad Pública, CAF, LAV-UER, mayo.
- Chaux, Enrique (2012), *Educación, Convivencia y Agresión Escolar*, Uniandes, Bogotá.
- Chevigny, Paul (1995), *Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*, New Press, Nueva York.
- Corcoran, Patrick (2013), "The Dark side to Juárez security gains", en *InSight Crime*, febrero. Disponible en: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/the-dark-side-to-juarezs-security-gains>.
- Cruz, José Miguel (2010), "Central American Maras: From Youth Gangs to Transnational Protection Rackets", en *Global Crime*, vol. 11, núm. 4, pp. 379-398.
- (2012), "The Transformation of Street Gangs in Central America: Organized Crime, Mano Dura and Lost Opportunities", en *ReVista Harvard Review of Latin America*.
- (2013), "The Political Workings of the Funes Administration's Gang Truce in El Salvador", Artículo presentado en la Conferencia *Improving Citizen Security in Central America: Options for Responding*

- to *Youth Violence*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, 18 de octubre de 2012, Washington D.C.
- Duailibi, Sergio, William Pomicki, Joel Grube, Ilana Pinsky, Ronaldo Laranjeira y Martin Raw (2007), "The Effect of Restricting Opening Hours on Alcohol-Related Violence", en *American Journal of Public Health*, vol. 91, núm 12, pp. 2276-2280.
- Departamento de Seguridad Pública (s.a.), *Seguridad Pública y Privada en República Dominicana*, Organización de Estados Americanos (OEA).
- Dudley, Steven (2013a), "5 Things the El Salvador Gang Truce Has Taught Us", en *Insight Crime*, 12 de marzo.
- (2013b), "How Juárez police and politicians picked winners of gang war", en *Insight Crime*, febrero. Disponible en: <http://www.insightcrime.org/juarez-war-stability-and-the-future/juarez-police-politicians-picked-winners-gang-war>.
- y Elyssa Pachico (2013), "El Salvador's Gang Truce: Positives and Negatives", en *Insight Crime*, 21 de enero.
- El Universal (2011), "Falla plan Todos Somos Juárez", 30 de enero. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/36266.html>
- El Universo (2013), "España e Iberoamérica crearán red de intercambio de datos contra delincuencia", 11 de junio. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/06/11/nota/1014156/espana-e-iberoamerica-crearan-red-intercambio-datos-contr>
- Estado de Campeche (s.a.), "Caso de Éxito: Buenas Prácticas en Contra de la Violencia Hacia las Mujeres" (folleto inédito).
- Excelsior (2012), "En 2011, récord de homicidios; en el año 24 asesinatos por cada 100 mil habitantes" 21 de agosto. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/08/21/nacional/854417>
- Farah, Douglas (2008), *Merchant of Death: Money, Guns, and the Man Who Makes War Possible*, Wiley, Nueva York.
- Felson, Marcus y Ronald V. Clarke (1998), "Opportunity Makes the Thief: Practical Theory for Crime Prevention", en *Police Research Series*, Government of the United Kingdom, paper núm. 98, Londres.
- Figueroa, Martha E. (2012), "Retira Federación fondos al programa Todos Somos Juárez", en *El Diario*, 21 de diciembre, México. Disponible en: http://diario.mx/Nacional/2012-12-21_40560655/retira-federacion-fondos-al-programa-todos-somos-juarez/
- Frühling, Hugo (2012), *La Eficacia de las Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Cómo Medirla y cómo Mejorarla*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington.
- Fundación Comunidad Esperanza y Justicia Internacional, Instituto Caribeño para el Estado de Derecho y Comisión Nacional de Derechos Humanos (2013), *Informe sobre la Situación de la Seguridad Ciudadana en República Dominicana 2003-2013*.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2012), "Evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes", en *Colombia: FIP*, informes FIP, núm. 18, noviembre.
- Gambetta, Diego (1996), *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Harvard University Press, Cambridge.
- Godson, Roy (ed.) (2003), *Menace to Society: Political Criminal Collaboration Around the World*, Transaction Publishers, New Brunswick.

- Goldstein, Herman (1990), *Problem-Oriented Policing*, McGraw Hill, Nueva York.
- Herrera, Veronica M. y Laura Ann McCloskey (2001), "Gender Differences in the Risk for Delinquency Among Youth Exposed to Family Violence", en *Child Abuse and Neglect*, núm. 25, pp. 1037-1051.
- Hinton, Mercedes (2006), *The State on the Streets: Police and Politics in Argentina and Brazil*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Howard, David (2009), "Urban Violence, Crime, and the threat to "Democratic Security" in the Dominican Republic", en Duncan McGregor, David Dodman y David Barker (eds.), *Global Change and Caribbean Vulnerability: Environment, Economy, and Society at Risk*, University of the West Indies Press, Kingston, pp. 298-316.
- Huhn, Sebastian, Anika Oettler y Peter Peetz (2006), "Construyendo Inseguridades: Aproximaciones a la violencia en Centroamérica desde el análisis del discurso", en *GIGA Working Papers*, núm. 34.
- Hume, Mo (2007), "Mano dura: El Salvador responds to gangs", en *Development in Practice*, vol. 17, núm. 6, pp. 739-750.
- Instituto Elo (2011), *Violência em Debate com Lançamento no Jardim Felicidade*, junio 13. Disponible en: <http://www.institutoelo.org.br/site/noticias/leitura/347>
- International Crisis Group (ICG 2013), "Peña Nieto's Challenge: Criminal Cartels and Rule of Law in Mexico", en *Latin America Report*, núm. 48, marzo. Disponible en: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/mexico/048-pena-nietos-challenge-criminal-cartels-and-rule-of-law-in-mexico.pdf>
- InSight Crime (2013), "Juarez after the war", febrero. Disponible en: <http://www.insightcrime.org/juarez-mexico-end-war>.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2004), *Aspectos prácticos de la adopción del marco geocéntrico nacional de referencia MAGNA-SIRGAS como datum oficial de Colombia*, Bogotá. Disponible en: http://geoplanes.wikispaces.com/file/view/aspectos+practicos+adopcion+MAGNA_SIRGAS+en+Colombia.pdf
- Jacobs, Jane (2002), *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, Nueva York.
- Kennison, Peter y Amanda Loumansky (2007), "Shoot to Kill- Understanding Police Use of Force in Combatting Suicide Terrorism", en *Crime Law and Social Change*, núm. 47, pp. 151-168.
- Kilcullen, David (2009), *The Accidental Guerilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, Oxford University Press, Nueva York.
- Laínez, Luis y Amadeo Cabrera (2013), "Controversia en ARENA por municipios "santuário", en *LaPrensaGrafica.com*, 9 de marzo.
- Llorente, María Victoria, Patricia Bulla y Jerónimo Castillo (2011), "Seguimiento y Evaluación de Impacto del Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia", en Jorge Araya (ed.), *Experiencias en América Latina. El desafío de Evaluar programas de seguridad ciudadana*, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (CESC), Universidad de Chile.
- y Sergio Guarín Leon (2012), "Éxitos y Leyendas de los Modelos de Seguridad Ciudadana en Colombia: Los Casos de Bogotá y Medellín", ensayo inédito.
- , Hugo Frühling y Patricia Bulla (2013), "Implementación e Impacto de Reformas Policiales: El Caso del Plan de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de la Policía Nacional de Colombia", ensayo inédito.
- Mejía, Daniel, Daniel Ortega y Juan Felipe García (2013), "Police Reform, Training and Crime:

- Experimental Evidence from Colombia's *Plan Caudrantes*", en *Serie de documentos de trabajo FIP*, Fundación Ideas para la Paz, núm. 11.
- Meyer, Maureen (2011), "Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?", en Raúl Benítez (ed.), *Crimen Organizado y la Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, México, pp. 69-75.
- Milenio (2011), "Sin resultados el programa Todos Somos Juárez: empresarios", 25 de enero. Disponible en: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/50a22c5f90a91c7060c4a6dba2f14fa1>
- Moncada, Eduardo (2009), "Toward Democratic Policing in Colombia? Institution Accountability through Lateral Reform", en *Comparative Politics*, vol. 41, núm. 4.
- Negroponte, Diana (2012), *Pillar IV of 'Beyond Merida: Addressing the Socio-Economic Causes of Drug Related Crime and Violence in Mexico*, Woodrow Wilson International Center for Scholars. Disponible en <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Merida%20-%20Pillar%20IV%20Working%20Paper%20Format1.pdf>
- Nelson, Sara (1996), "Constructing and Negotiating Gender in Women's Police Stations in Brazil", en *Latin American Perspectives*, vol. 23, núm. 1, pp. 131-148.
- Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas (2011), Registro hemerográfico con datos de población de INEGI y CONAPO. Disponible en: <http://observatoriodejuarez.org/dnn/Estadisticas/Homicidios.aspx>
- Oliveira Djalma y Andrea Machado (2012), "Conheça as Políticas de Gratificações para Policiais Criada pelos Últimos Governos", en *Extra*, febrero 16. Disponible en: <http://extra.globo.com/emprego/servidor-publico/conheca-as-politicas-de-gratificacoes-para-policiais-criadas-pelos-ultimos-governos-3993611.html>
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2006), *Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in New Latin American Democracies*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Policía Nacional de Colombia (PNVCC, 2010), "Estrategia Institucional para la Seguridad Ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes", 11 de mayo.
- Procuraduría General de la República (PGR, 2008), "Secuestros, SIEDO-Resultados obtenidos durante la presente administración", México.
- Reguillo, Rossana (2012), "De las violencias: caligrafía y gramática del horror", en *Desacatos*, núm. 40, septiembre-diciembre, pp. 33-46.
- Reporteros sin fronteras (2013), *World Press Freedom Index 2013*. Disponible en: http://fr.rsfs.org/IMG/pdf/classement_2013_gb-bd.pdf
- Santamaría, Gema (2013), "La difusión y contención del crimen organizado en la subregión México-Centroamérica", en Eric Olson y Juan Carlos Garzón (eds.), *The Criminal Diaspora: The Spread of Transnational Organized Crime and How to Contain its Expansion*, Woodrow Wilson Center.
- Secretaria de Estado de Defesa Social (s.f), "Centro de Prevenção à Criminalidade de Vespasiano Promove Capacitação Conjunta com a Rede Municipal". Disponible en: https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1837&Itemid=71
- Shelley, Louise (2010), *Human Trafficking: A Global Perspective*, Cambridge University Press, Nueva York.

- Soares, Luis Eduárdo (2003), *Meu Casaco de General: Quinhentos Dias no Front da Segurança Pública no Rio de Janeiro*, Companhia das Letras, Río de Janeiro.
- Tocornal, Ximena, Paola Tapia y Jorge Ayala (2011), *Evaluación Buenas Prácticas: Aprendizajes y Desafíos para la Prevención del Delito y la Violencia- Compendio del Primer Concurso de Buenas Prácticas del Delito en América Latina y El Caribe*, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago.
- Torres, Sergio (2007), "Policiais Ganaharam Gratificação Faroeste", en *Folha de São Paulo*, 9 de abril. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/4/09/cotidiano/26.html>
- Tribunal Superior de Justicia (TSJ, 2010), *Compromisos y Avances al 11 de octubre*, México.
- Turati, Marcela (2012), "La violenta 'pacificación' de Juárez", en *Proceso*, febrero. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=298660>
- Ungar, Mark (2009), "Democracy, Law and Order", en *Latin American Research Review*, vol. 44, núm. 3.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2012), "Intentional homicide, count and rate per 100,000 population (1995 - 2011)".
- y ONU-Habitat (2011), *Introductory Handbook on Policing Urban Space*, Naciones Unidas, Nueva York.
- United States Agency for International Development (USAID, 2013), "Testimony of Elizabeth Hogan, Senior Deputy Assistant Administrator for Latin America and the Caribbean, before the House Foreign Affairs Committee", 23 de mayo. Disponible en: <http://www.usaid.gov/news-information/congressional-testimony/testimony-elizabeth-hogan-senior-deputy-assistant>
- Varese, Federico (2011), "Mafia Movements: A Framework for Understanding the Mobility of Mafia Groups", en *Global Crime*, vol. 12, núm. 3, pp. 218-231.
- Vilalta, Carlos y Robert Muggah (2012), *Violent Disorder in Ciudad Juarez: A Spatial Analysis of Homicide*, HASOW Discussion Paper, Río de Janeiro. Disponible en: <http://www.hasow.org/Job/Interna/71>
- Villalobos, Joaquín (2003), "Tregua de Maras, la 'Revolución Lumpen'", en *El País*, 17 de junio. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2013/06/13/opinion/1371120944_177354.html
- Wathen, Nadine y Harriet L. MacMillan (2003), "Interventions for Violence Against Women: Scientific Review", en *Journal of the American Medical Association*, vol. 289, núm. 5, pp. 589-600.
- Woodrow Wilson Center (2013), *The Transnational Nature of Organized Crime*, 9 de abril. Disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/event/the-transnational-nature-organized-crime-the-americas>
- Zilberg, Elana (2011), *Space of detention: The making of a transnational gang crisis between Los Angeles and El Salvador*, Duke University Press.

La inseguridad y la violencia constituyen serios obstáculos para el desarrollo humano en América Latina. La ciudadanía señala la seguridad como un problema prioritario, y demanda a los poderes públicos la puesta en marcha de políticas para responder a un fenómeno que afecta a la vida cotidiana de la gente y sus posibilidades de desarrollo.

Resultado de un riguroso proceso de investigación, consultas y análisis, este informe se centra en la seguridad ciudadana a fin de analizar sus dimensiones, los impactos que provoca, así como los programas nacionales o regionales que atienden estos retos. Y ofrece una serie de recomendaciones –al Estado, a actores no estatales y a la cooperación internacional–

de políticas públicas orientadas a reducir el delito sin reproducir o aumentar los niveles de violencia, creando un ambiente propicio cuya consecución incluye la prevención, la educación y diversas reformas y respuestas, abriendo espacios de participación ciudadana y fortaleciendo las capacidades institucionales y democráticas del Estado.

El informe confirma que la seguridad ciudadana es un reto que tiene remedio. También que es un desafío para el desarrollo humano de la región pero que, a su vez, constituye una clave para profundizarlo y expandirlo, desde la perspectiva de la gente. Es decir, seguridad ciudadana con rostro humano.

"Me complace la calidad y seriedad del informe. Subrayo una de sus conclusiones clave: un Estado responsable es indispensable en la provisión del bien público que representa la seguridad ciudadana de las y los latinoamericanos".

RICARDO LAGOS

Ex Presidente de Chile, Presidente de la Fundación Democracia y Desarrollo.

"La seguridad debe construirse desde y para la ciudadanía. Este sólido informe muestra que una política de seguridad efectiva requiere la colaboración y contraloría ciudadana".

BEATRIZ PAREDES

Ex Senadora de México, Ex Presidenta del PARLATINO, Embajadora de México en Brasil.

"Las políticas de seguridad ciudadana son importantes en el mundo entero, con características particulares en América Latina. Este informe es una contribución a la reflexión necesaria en el ámbito de seguridad que atañe al ciudadano de manera prioritaria. En materia de violencia contra la mujer, destaca la necesidad de prevenirla y combatirla en todas sus formas, desde el hogar hasta el ámbito público".

ANA PALACIO

Ex Ministra de Asuntos Exteriores de España, Miembro del Consejo de Estado.

"Este informe será un referente obligado para entender la seguridad ciudadana en la región y contribuirá significativamente a los desafíos gubernamentales de mejorar las políticas públicas de seguridad ciudadana y evitar caer en la tentación fácil de la mano dura".

JOSE MIGUEL INSULZA

Secretario General de la Organización de los Estados Americanos.

"Por la objetividad y solidez de su análisis, así como la pertinencia de sus propuestas de reformas institucionales y políticas públicas, este informe está llamado a ser una referencia obligada en la discusión y solución de la inseguridad ciudadana, el principal obstáculo para el desarrollo de América Latina y el Caribe".

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN

Ex Presidente de México, Director del Centro de Estudios de la Globalización de la Universidad de Yale.

"Este informe del PNUD es riguroso, útil y novedoso. Un aspecto central es que resalta la importancia de dejar atrás la mano dura para pasar a un enfoque de seguridad multidimensional y centrado en las personas".

OSCAR NARANJO

Ex Director General de la Policía Nacional de Colombia, Director Ejecutivo del Instituto Latinoamericano de Ciudadanía Sistema Tecnológico de Monterrey.

"Los hallazgos de este informe representan una carta de navegación para los Gobiernos que, entre otros, les permitirá orientar sus políticas públicas en la búsqueda de soluciones comunes al desafío de la inseguridad. El BID contribuyó al estudio de costos de la violencia, para que los recursos invertidos promuevan sociedades más seguras e inclusivas".

LUIS ALBERTO MORENO

Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo.



Al servicio
de las personas
y las naciones

