

CONVIVENCIA CIUDADADANA Y SEGURIDAD

Hablar de convivencia ciudadana sin tocar el factor seguridad – inseguridad es imposible. La percepción de inseguridad no es un tema accesorio que se maneja simplemente a través de comunicados y explicaciones. La política de seguridad ciudadana debe considerar la percepción de inseguridad como un tema central de la agenda y requiere de una buena estrategia, con medición, método, mensajes claros, acciones reales y acertadas y recursos.

Si la percepción de inseguridad no está relacionada exclusivamente con la mejoría objetiva de la lucha contra el delito, ¿cómo incidir sobre ella? Lo primero es entenderla y medirla. Luego, determinar cuáles factores psicológicos, sociales y económicos inciden en ella. Cuáles formas de comunicación la aumentan o la disminuyen. Cuáles delitos tienen más impacto en ella. Cuáles son los temores de los ciudadanos. Cuáles lugares o situaciones generan más miedo. Qué tanto incide la confianza en las instituciones o en el mandatario. Qué tanto depende de experiencias individuales pasadas.

América Latina está en una encrucijada frente a el fundamental problema de garantizar seguridad a sus ciudadanos: mano dura, o “más de lo mismo” que viene fracasando, o respuesta integral.

Es necesario pasar a políticas más integrales. Junto a fortalecer la policía para enfrentar el crimen organizado, sanearla y profesionalizarla, es imprescindible plantear alternativas a la juventud excluida de la región.

Distintos enfoques de seguridad ciudadana, nos hacen reflexionar acerca de un debate profundo sobre la temática, involucrando y comprometiendo sus actores.

1 Seguridad: ni derecha, ni izquierda.

En la mayoría de los países de América Latina, en las últimas décadas, ha crecido la violencia y la delincuencia, en especial en los centros urbanos, sin que los gobiernos, nacionales y locales hayan podido enfrentar de manera adecuada estas problemáticas que afectan el bienestar de los ciudadanos y la competitividad económica de los países y de las ciudades, los gobiernos no han logrado avanzar en esta línea y se han quedado en los modelos tradicionales de represión del delito. Ni la tradicional derecha, ni los nuevos gobiernos democráticos de centro e izquierda han podido desarrollar políticas públicas integrales que den cuenta de la creciente violencia y delincuencia.

Los modelos actuales se mueven entre dos extremos, entre la derecha que privilegia la mano dura y la izquierda que considera que la seguridad es represión y que la violencia y la delincuencia tienen su origen en las condiciones de pobreza y que mientras no se acabe con esta situación es muy difícil reducir estas problemáticas. Esta última visión también la comparten algunos gobiernos democráticos de centro, quienes, para no comprometerse con el tema, han dejado la seguridad de los ciudadanos en manos de las instituciones armadas y de justicia y de manera aislada y con poco impacto trabajan algunas políticas preventivas..En los centros urbanos, sin que existan políticas integrales que involucren programas y proyectos preventivos y de represión del delito. Se siguen equivocando los gobiernos que todavía creen que con solo “mano dura” o con políticas de reducción de la pobreza o solo programas preventivos pueden enfrentar los problemas de violencia y delincuencia. Esta probado, a nivel municipal, que integrando la prevención con la represión, en el marco del Estado de Derecho, es posible tener buenos resultados en materia de seguridad ciudadana.

Desafortunadamente, la derecha y algunos gobiernos de centro, siguen enfrentando los nuevos retos de la seguridad ciudadana, que van desde la delincuencia común hasta la

delincuencia organizada y transnacional, con la tradicional trilogía policía, justicia, cárcel y en algunos casos utilizando de manera inadecuada e ilegal a las fuerzas militares. Por otro lado, los nuevos gobiernos de izquierda privilegian las acciones preventivas, dejando de lado la gestión y administración de las instituciones de seguridad y justicia, instituciones que tradicionalmente las han visto como “represores del sistema”; una herencia de la “Guerra Fría” en donde gobernantes de izquierda e instituciones de seguridad y justicia todavía no se tienen confianza.

Se puede asegurar hoy que ningún gobierno nacional de América Latina tiene políticas públicas integrales de seguridad ciudadana y que en la mayoría de los casos gestionan este tema de manera tradicional en el inadecuado marco de la seguridad nacional, donde los organismos de seguridad y justicia son los que deciden que hacer, sin la participación de las autoridades municipales.

Hacia futuro, los gobiernos democráticos de izquierda, derecha y centro, nacionales y municipales, si quieren obtener resultados en este campo y reconocimiento político por su labor, deben comprender que la gestión de la seguridad requiere de una política integral, que independientemente de las ideologías haga compatible la prevención con la represión del delito, la “zanahoria” con el “garrote”, para enfrentar los crecientes problemas de violencia y delincuencia. La seguridad no es ni de derecha, ni de izquierda, es un derecho ciudadano que deben garantizar los gobiernos, independiente de las ideologías* *.

Una estrategia que parta de una medición consistente del fenómeno de percepción y que combine apropiadamente acciones de prevención, atención a las víctimas del delito, construcción de confianza, construcción de autoestima colectiva, mayor presencia de funcionarios distritales en el espacio público y comunicación y construcción de imaginarios apropiados, parece ser respuesta apropiada de política pública.

*2*De pandillas a mafias.

En la actualidad, en algunos países de América Latina, se está viviendo un rápido proceso de transformación de las pequeñas pandillas y bandas delincuenciales en grandes estructuras delincuenciales que le sirven al crimen organizado transnacional y que manejan en cada país, fundamentalmente, el mercado de consumo interno de drogas. Son organizaciones con una dirección centralizada, están compuestas por miles de miembros, controlan territorios, manejan negocios ilegales, mantienen estrechas relaciones con el crimen organizado transnacional y tienen presencia en ciudades importantes de Latinoamérica y de otros países como los EE UU y de Europa. Estos grupos de delincuencia organizada, permeados fundamentalmente por el negocio del narcotráfico, han creado y/o están creando verdaderas estructuras mafiosas que controlan los mercados internos de distribución de drogas en cada país, además de vincularse con otros delitos transnacionales, como el comercio ilegal de armas, la trata de personas y el contrabando. Es el caso de las Maras en Centroamérica que, según las autoridades de esos países, cuentan con algo más de 100.000 miembros y que tienen presencia en casi todos los países de la región, inclusive en México y en algunas ciudades Norteamericanas y de Europa. Las Maras, que son señaladas como los responsables del creciente deterioro de la seguridad ciudadana en la región, se están involucrando con el tráfico de drogas que atraviesa Centroamérica hacia los mercados de EE UU y Europeos y tienen relación con los carteles de Tijuana, Juárez y los del sur del continente, incluidos los colombianos. En Brasil el “Primer Comando de la Capital PCC” que recientemente se amotinó en 105 cárceles, paralizó por varios días São Paulo, la ciudad comercial e industrial más importante de América Latina, asesinó más de 100 personas, especialmente policías, incendió 82 buses y atacó 17 agencias

bancarias, se ha constituido en una importante organización criminal que controla las cárceles y el mercado de drogas de esa ciudad y otras ciudades de ese país. Con similares características en Río de Janeiro “Comando Rojo” y “Amigos de los Amigos” controlan las Favelas y el mercado local de drogas. Según las autoridades de inteligencia de Brasil, estos grupos tienen relación con los carteles de la droga y los grupos insurgentes de Colombia, en especial con las FARC .Ecuador es otro país que esta viviendo esta situación con “Los Ñetas” y “Los Latin King”, grupos delincuenciales que tienen presencia en algunas ciudades de ese país y en importantes ciudades de EE UU y Europa, como es el caso de Madrid y Barcelona en España y Nápoles en Italia. Estos grupos, además de ser señalados como los responsables del deterioro de la seguridad ciudadana en esas ciudades, en el Ecuador están incursionando en el mercado interno de la droga y otras actividades ilícitas. En Colombia los grupos paramilitares que no se desmovilizaron con el proceso de paz que impulso el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe, así como algunos exparamilitares que siguen delinquiendo, controlan, en algunos casos desde la cárcel, a los diversos grupos delincuenciales, constituyéndose en verdaderas estructuras criminales que manejan territorios de cultivos ilícitos, el mercado interno de droga, el comercio ilegal de armas y otras actividades ilícitas. Estos grupos, que no solo deterioran la seguridad ciudadana en sus países sino también en otros países, se han constituido en organizaciones criminales que atentan en contra de la legitimidad institucional estatal, en la medida en que han hecho evidente la debilidad de los estados para combatirlos y eliminar esa amenaza a la seguridad interna. En todos los casos, a los gobiernos les ha tocado negociar con esos grupos y sus líderes para que la violencia que generan sea menor, como es el caso de los diálogos con “el viejo Lin” de las Maras en el Salvador, con Marcola, líder del Primer Comando Capital, en São Paulo en Brasil, con Novoa líder de los Ñetas en Ecuador y Don Berna en Colombia, que paso de las bandas delincuenciales a los paramilitares que se sentaron a negociar la paz con el Gobierno. Consideraciones generales. Con el objeto de aportar elementos para el análisis de estas nuevas estructuras criminales, a continuación se exponen una serie de consideraciones: Los mercados de consumo interno de droga que están afectando la seguridad ciudadana en todos los países de América latina, desde Canadá hasta La Patagonia en el extremo sur del continente, cada vez más están siendo manejados por estructuras criminales locales que logran reclutar y dominar a las pequeñas pandillas y bandas delincuenciales. Es decir, ya no estamos ante un fenómeno pandillero típico y de delincuencia menor, sino ante verdaderas estructuras criminales que tratan de asemejarse a las organizaciones mafiosas transnacionales. En el manejo de esos mercados internos juegan un papel importante las pandillas y bandas delincuenciales que, poco a poco, se están transformando en estructuras criminales bien organizadas que responden a grupos mafiosos transnacionales y a sus actividades, como son: el tráfico de drogas, el comercio ilegal de armas, la trata de personas, el contrabando, el lavado de activos, etc. Es decir, ya no estamos hablando de pequeños grupos delincuenciales, sino de estructuras que controlan territorios y negocios ilícitos. De esta situación no se salva ni los países que tienen buenos niveles de seguridad ciudadana, como es el caso de Chile, donde algunos barrios de Santiago son controlados por comerciantes de droga y donde Carabineros de Chile apenas intenta retomar estos territorios. Los gobiernos locales como alcaldías, prefecturas, gobernaciones y en algunos casos los gobiernos nacionales, no están preparados para enfrentar estos nuevos retos que impone la

delincuencia organizada transnacional, la cual está utilizando y profesionalizando estructuras criminales nacionales para su interés, en especial para la comercialización local de droga. Estas estructuras criminales han incursionado y van a seguir incursionando en la política para poder incidir en las decisiones de los estados, en especial en los poderes legislativos y judiciales; quizás no lo hagan tan directamente como lo hicieron los narcotraficantes colombianos, sino que lo hagan a través de testaferros a quienes les financian sus campañas y les asignan recursos ilegales. Cada vez más estas organizaciones se están constituyendo en verdaderos grupos de presión perversos, en la medida en que intimidan con violencia criminal y chantaje a los gobiernos y a sus ciudadanos con la amenaza de utilizar esa violencia en cualquier momento si no se cede a sus pretensiones, como ha sucedido en Brasil y Colombia o la amenaza de las Maras de matar a los presidentes o a los funcionarios, como ha sido el caso de algunos países de Centroamérica. Frente a este nuevo reto, que atenta en contra de la seguridad de los ciudadanos y de los gobiernos democráticos, no se puede seguir trabajando solo con la óptica de la represión directa, es necesario que las instituciones, en especial las de inteligencia, coordinen; tampoco se puede centrar la solución en métodos de control y represión únicamente, es necesario desarrollar políticas integrales de largo aliento que vayan desde la prevención hasta el control y la coerción; hay que desarrollar políticas públicas integrales de convivencia y seguridad ciudadana. También es importante que los Estados Latinoamericanos coordinen esfuerzos, no se puede seguir trabajando cada uno por su lado como si fueran problemas particulares de cada país, es necesario aunar esfuerzos de cooperación para entender esta problemática y enfrentarla de la mejor manera posible. Una política de seguridad conjunta pasa por comprender que se ésta ante estructuras criminales de carácter transnacional, que si bien hay que enfrentarlas desde lo local, su accionar va mas allá de los municipios, prefecturas, gobernaciones y países. Finalmente, si los gobiernos Latinoamericanos no adoptan políticas integrales locales, nacionales y trasnacionales para combatir estas estructuras criminales, que ya no son simples pandillas o bandas, cada gobierno por su lado, ante la imposibilidad de controlarlos, optará, como lo están haciendo algunos, por ceder ante los criminales y negociar a través del diálogo como si fueran organizaciones políticas. Cabe anotar que con esta opción los están fortaleciendo y convalidando como interlocutores sociales válidos, cuando lo que cabe frente a este tipo de organizaciones criminales es la persecución policial y judicial o el sometimiento a la justicia.

*3*Otros problemas comunes a las policías de la región, y que deberán ser solucionados en el corto plazo si se quiere alcanzar una gestión eficaz y eficiente de la seguridad pública, son la extremada concentración de poder en un reducido número de altos funcionarios; la participación de personal policial en la vigilancia de los centros penitenciario y el limitado desarrollo de sistemas de carrera policial. También se presentan en muchas de las policías de la región doctrinas, visiones y misiones inadecuadas para los nuevos tiempos; falta de focalización de sus labores hacia lo esencial y poca precisión de sus roles y atribuciones. Asimismo falta de coordinación con otras instituciones, una acusada deficiencia de mecanismos de control interno, la ausencia de controles externos desde el gobierno y la sociedad civil y, de manera particularmente acuciante, graves problemas de corrupción.

Se trata de una situación que es aún mucho más grave en un número importante de grandes ciudades, en donde las tasas de homicidios oscilan entre 40 y 120 cada 100 mil habitantes. En Centroamérica la tasa asciende, en promedio, a 36 casos cada 100 mil habitantes. En El Salvador, según datos oficiales, las denuncias por homicidio alcanzaron en 2006 a 55,3 cada cien mil habitantes; en Jamaica a 49,1; en Guatemala

a 45,2, en Venezuela a 45, en Honduras a 42,9 y en Colombia a 37,3. Otro tanto ocurre en el Caribe en donde si bien las tasas son algo menores a las de América del Sur, también superan holgadamente el promedio mundial.

Esta situación es aún más grave entre nuestros jóvenes. Ellos tienden a ser víctimas principales de la violencia al grado que es la primera causa de muerte en promedio en toda la región para jóvenes de entre 15 y 29 años, con una tasa que alcanza a 83,2, y es aún más alta entre los jóvenes de los estratos medios y bajos entre los cuales se eleva a más de 100 casos cada 100 mil habitantes.

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

Es verdad que existen grandes diferencias entre nuestros países en cuanto a la magnitud y gravedad del fenómeno. A pesar de esas diferencias, sin embargo, existen fuertes conexiones de violencia y criminalidad entre subregiones y países. El mejor ejemplo de ello es el tráfico de drogas ilícitas y delitos conexos. Y otro ejemplo fueron los sucesos del 11 de septiembre de 2001, que mostraron la necesidad de actualizar las estructuras de seguridad vinculadas con el tránsito de personas y bienes.

Nuestra realidad, en definitiva, es una que no puede negar las diferencias entre subregiones, países y aún ciudades dentro de un mismo país, pero en la que la globalización de los procesos criminales y violentos es la característica dominante. Una globalización que, por otra parte, permite a la actividad criminal incrementar el uso de la tecnología, su capacidad de organización y su nivel de violencia. Esa es la característica principal de actividades como el tráfico de drogas y de armas, la trata de personas y las redes transnacionales de criminales que organizan ese comercio ilícito.

Esa actividad es conocida como crimen organizado y las posibles explicaciones del incremento de su importancia en la región son diversas. Entre ellas destacan el aumento en el consumo de drogas, la fácil adquisición de armas de fuego, sistemas modernos de comunicación y bancarios, la presencia de fronteras porosas, la debilidad de instituciones vinculadas al sistema de justicia criminal, la corrupción policial, y un poder judicial que, según encuestas de opinión, es considerado ineficiente, lento y poco justo en casi la totalidad de los países de la región.

El desafío que la delincuencia organizada representa para los gobiernos puede ser mejor comprendido cuando se conocen las ganancias que genera. La subregión andina es responsable de aproximadamente el 90% de la producción mundial total de hoja de coca y cocaína. Cada año se producen cerca de 900 toneladas de esta droga, las cuales tienen un valor de mercado de 60 mil millones de dólares según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. En términos generales, el tráfico de drogas genera ingresos por aproximadamente 320 mil millones de dólares al año, una cifra superior al PIB de la mayoría de nuestros países.

La producción y la comercialización de la droga degeneran en problemas de consumo local, que involucra narcomenudeo o micro tráfico, y quienes llevan a cabo esta actividad con frecuencia reciben pagos en especie para la venta a nivel local. El resultado es una importante y trágica secuela de efectos derivados, como el vínculo con las pandillas delictivas, la prostitución, el tráfico ilegal de armas y otros tipos de actividades criminales.

Y el tráfico de drogas no es la única actividad del crimen organizado que ha prosperado. De acuerdo con la Oficina Federal de Investigaciones de los Estados Unidos, la trata de personas genera ingresos anuales por 9.500 millones de dólares en todo el mundo. En la misma categoría de actividades criminales que han aumentado su

incidencia y efectos, se debe considerar el tránsito de armas de fuego y municiones y los secuestros de personas y sus diversas modalidades asociadas.

En virtud de los grandes ingresos que genera, la delincuencia organizada desempeña un papel importante en la corrupción de personas e instituciones. El Índice de Percepción de la Corrupción 2008 de Transparencia Internacional indica que 20 de 28 países del Hemisferio tienen una puntuación inferior a 5, lo cual refleja un serio nivel de corrupción percibida en el ámbito nacional. Además, 11 países tienen una puntuación igual o inferior a 3, lo que refleja una percepción de corrupción endémica.

Un número importante de países de nuestra región, por otra parte, está siendo afectada por la existencia y actividades de pandillas delictivas y criminales originalmente de carácter juvenil. A lo largo de los años estas pandillas han variado en sus características y formas de operar y en la actualidad no obstante que se pueden encontrar en ellas integrantes de edades tan tempranas como los 8 años, su sector más "duro" está constituido por adultos de más de 21 años de edad y hasta de 40 y 50 años. Su manera de operar las asemeja al crimen organizado y cometen delitos que van desde el narcomenudeo hasta el secuestro.

Desgraciadamente debemos admitir que la violencia se ha instalado en la región como una manera de resolver todo tipo de conflictos cotidianos y se presenta de formas múltiples, no solo en el espacio público sino también en los hogares de parte importante de la población. No cabe duda que uno de los principales flagelos que enfrentamos es la magnitud de la violencia intrafamiliar o doméstica, principalmente contra mujeres y niños, pero también contra adultos mayores. Dependiendo de la forma como se la defina, en América Latina la violencia doméstica afecta entre el 25 y el 50 por ciento de todas las mujeres. Y debemos recordar que en no pocos casos se trata de brutales asesinatos de mujeres, cometidos por familiares cercanos, esposos y parejas.

Los hechos violentos tienen lugar no sólo en el hogar de forma cotidiana, sino también en el espacio de la escuela. Estudios realizados en diferentes países de la región revelan altos niveles de violencia, agresión y castigo físico en los colegios, llegando a afectar severamente la capacidad misma de concentración de los jóvenes estudiantes.

Es necesario mencionar igualmente aspectos relacionados con actitudes, valores y cultura. El éxito individual, asociado a lo material, tiende a ser visto hoy como un referente importante de aceptación social. En ese marco la gran ciudad pone en evidencia de manera más intensa el contraste entre las opciones y beneficios de la vida moderna y la imposibilidad de muchos para acceder a ellos de forma legal.

Otro aspecto importante que incide sobre la situación general de inseguridad en nuestra región está relacionado con la situación familiar de muchos ciudadanos. Un porcentaje muy alto de familias enfrentan los problemas de hogares monoparentales, maternidad y paternidad adolescentes, descendencia numerosa, carencia de sistemas de protección social y viviendas hacinadas que inducen o intensifican las situaciones de conflicto, abuso y violencia, especialmente en los sectores más necesitados de la sociedad.

También es fundamental considerar la situación concreta de los jóvenes. En América Latina y el Caribe el 21 por ciento de los jóvenes no estudia ni trabaja. Para ellos protagonizar o ser víctima de la violencia es una posibilidad cotidiana debido a la falta de oportunidades laborales, la imposibilidad de una educación de calidad y el nulo acceso a espacios de recreación o al desarrollo de una vida comunitaria sana. En ese contexto no debe extrañar tampoco que el impacto de las drogas y el alcohol entre los jóvenes de nuestra región, incluso entre menores de edad, vaya en aumento.

Otro importante factor es la cultura de falta de respeto a las leyes que impera en general en nuestras sociedades, así como la práctica de la resolución de conflictos por cuenta propia, generalmente por medio de la violencia. Una cultura que se ve

intensificada por el hecho que los Estados, que muchas veces enfrentan graves problemas de legitimidad ante los ciudadanos, no tienen la capacidad de canalizar problemas y conflictos por vías institucionales.

La impunidad es otro aspecto de la cultura de falta de respeto a las leyes, pues en nuestros países generalmente la inmensa mayoría de las faltas menores y muchos de los crímenes más graves quedan sin sanción, agravando la percepción de indefensión y la humillación de las víctimas. La carencia de sanción a los hechos criminales es un estímulo para que éstos se extiendan y repitan.

Mención especial merecen las ya mencionadas dificultades que enfrenta la Policía. Ellas llevan a que, con demasiada frecuencia, ésta tienda a ser asociada a ineficacia y carezca de credibilidad y confianza.

Finalmente, aunque en ningún modo menos importante, es necesario mencionar el problema carcelario. En nuestras cárceles, debemos aceptarlo, todo es un problema y un problema grave: desde la elemental o ninguna clasificación y separación de los internos hasta el deterioro de la infraestructura y el hacinamiento. Uno de los mayores problemas es la incapacidad misma de control interno en las prisiones, lo que ha llevado a que múltiples actividades delictivas se repitan en el interior de las mismas y, lo que es más grave, que algunos fenómenos delictivos mayores se continúen manejando desde estos recintos. Las prisiones constituyen el punto más débil de nuestro sistema penal y el lugar en donde se concentran las mayores violaciones a los derechos humanos. Es lo que permite entender que tengamos una población penitenciaria con tanta propensión a la violencia, con altos índices de adicción a las drogas, con verdaderas epidemias de sida o tuberculosis y altas tasas de suicidios, entre otros graves problemas.

La inseguridad ciudadana acarrea también importantes costos en la forma en que las personas se relacionan entre sí y se organizan como sociedad. La segregación social y espacial de la población se acentúa y es común que, por temor, barrios enteros se cierren al acceso y tránsito del resto de los ciudadanos. Otro efecto social importante está vinculado a los prejuicios e incluso la estigmatización de amplios sectores de la población, lo que puede llegar a ser muy grave cuando se trata de minorías, como inmigrantes o grupos étnicos.

El crimen y la violencia, finalmente, tienen un alto costo económico para nuestras sociedades. Enfrentar la delincuencia tiene un impacto importante en el gasto fiscal. Adicionalmente y bajo distintas modalidades, en todos los estratos sociales la población vive la necesidad de gastar parte del presupuesto familiar en proveerse de medidas propias adicionales de seguridad. Existen también claros indicios de que el clima general de inseguridad afecta negativamente a decisiones financieras y a oportunidades de inversión, lo que tiene efectos directos sobre el desarrollo de la región. Se debe tener presente también que la forma más grave de crimen y violencia, el homicidio, contribuye directamente a desorganizar la vida económica. Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo, la suma de los costos económicos del fenómeno de la violencia podría llegar a significar hasta 14 puntos del PIB en América Latina y el Caribe.

Es necesario, por lo tanto, desarrollar políticas de seguridad que en el marco del estado de derecho y contribuyendo a su fortalecimiento, sepan entender las más complejas causas del fenómeno de la inseguridad, den cuenta efectiva de sus manifestaciones inmediatas y reduzcan significativamente sus posibilidades de incidencia futura.

Es mi absoluta convicción que esas políticas nacionales de seguridad pública deben ajustarse por lo menos a las siguientes características generales.

Deben ser democráticas, encuadrándose estrictamente en el marco Constitucional de los países y en el de los tratados internacionales.

Deben estar a cargo de cuerpos de policía debidamente formados y capacitados para cumplir unos fines esenciales y específicos dentro de las políticas de seguridad.

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

La seguridad es un bien público y responsabilidad principal del Estado y no de empresas o agrupaciones privadas destinadas a ese fin.

Deben ser diseñadas y ejecutadas de manera profesional, por expertos que aprovechen todo el conocimiento disponible y utilicen herramientas tecnológicas de última generación para enfrentar las diversas modalidades delictuales.

Deben también ser informadas, esto es contar con información cuantitativa amplia, verificable, contrastada, confiable y comparable. Esa información debe ser pública y estar al alcance de la población.

Las políticas públicas, por otra parte, deben ser adecuadamente financiadas. Es imprescindible que exista una adecuada correlación entre la magnitud del problema de la inseguridad ciudadana y la asignación presupuestal que se otorga a las políticas que le hacen frente.

Deben ser equitativas, esto es deben garantizar la igualdad ante la ley y contribuir a generar iguales oportunidades para todos. Por ello deben prestar una atención especial a las poblaciones en riesgo y grupos vulnerables e incluir en particular una perspectiva de género que considere la forma cómo las mujeres son afectadas por la inseguridad.

Las políticas de seguridad deben contemplar sanciones apropiadas y buscar eliminar la impunidad en la que terminan la mayoría de los hechos delictivos.

Las políticas públicas de seguridad deben, también, ser integrales. En el plano más estratégico deben combinar políticas de control y sanción con políticas de prevención y rehabilitación y en el terreno operativo involucrar transversalmente la acción de las diversas instancias del Estado y una adecuada participación de la sociedad.

La prevención debe ser un componente esencial de toda política pública de seguridad.

Las políticas de seguridad deben también ser inhibitoras, esto es deben buscar ejercer una coerción legítima que apunte a la inhibición del potencial delincuente o, de ser necesario, a garantizar la sanción de hechos delictivos. El funcionamiento adecuado del conjunto del sistema penal es la garantía de que esta función del Estado sea cumplida.

Deben, además, ser rehabilitadoras, esto es deben considerar procedimientos destinados a lograr la rehabilitación de infractores y la atención a las víctimas.

Las políticas de seguridad pública deben estimular la participación de las autoridades civiles locales, especialmente en las dimensiones preventivas de la seguridad, pero también en su relación con los cuerpos de policía.

Las políticas de seguridad son responsabilidad del Estado y éste no puede abdicar de ella trasladándola a la población. La participación ciudadana, sin embargo, es un derecho que los ciudadanos pueden ejercer también en el ámbito de la seguridad, en donde pueden llegar a convertirse en grandes aliados de la acción del Estado.

Las políticas públicas de seguridad deben también ser transparentes, tanto en la información que las sustenta como en sus resultados. Sus diferentes aspectos y etapas deben estar sujetos a fiscalización con las mismas características, garantías y restricciones que tienen las demás funciones que el Estado ejecuta y deben contar con mecanismos formales y regulares de rendición de cuentas a la comunidad. Las excepciones y áreas en que la información es reservada deben estar limitadas a lo estrictamente necesario y claramente definidas en cada circunstancia.

Todo lo anterior carecería de sentido si las políticas públicas no dieran resultados y si la población no percibiera un mayor compromiso del Estado y una paulatina mejora de su situación. Por ello es imprescindible que estas políticas sean eficaces. Para ello deben mantener un balance bien definido entre resultados inmediatos y políticas de mediano y largo plazo.

Las políticas públicas deben, finalmente, ser sostenibles. Las experiencias exitosas muestran que la continuidad de los conductores de las políticas, o al menos de las orientaciones que las animan por un período significativo de tiempo, son fundamentales. Es muy importante por ello lograr que las políticas de seguridad pública se conviertan en políticas de Estado y trasciendan el ejercicio de un gobierno.

La envergadura que ha adquirido el problema del crimen y la violencia en nuestra región obliga a actuar con presteza y decisión. Con esa convicción, la Secretaría General de la OEA se ha propuesto impulsar un plan basado en 6 líneas de trabajo que se articulan a partir de 3 mecanismos de acción:

La primera de estas líneas de trabajo busca ofrecer orientaciones y asesoría para el desarrollo de propuestas legislativas, de políticas públicas y de reformas institucionales.

La segunda busca apoyar técnicamente la construcción de indicadores periódicos, confiables y comparables.

La tercera línea de trabajo busca fortalecer la rehabilitación y la reinserción como políticas urgentes.

América Latina está en una encrucijada frente a el fundamental problema de garantizar seguridad a sus ciudadanos: mano dura, o “más de lo mismo” que viene fracasando, o respuesta integral.

Una cuarta línea de trabajo busca mejorar la capacitación policial. La Secretaría General ha promovido desde hace ya varios años cursos para capacitar a policías y recientemente ha desarrollado el Programa Interamericano de Capacitación Policial con el objeto de intercambiar experiencias exitosas y lograr que sean adaptadas e incorporadas por otras instituciones policiales. Estas actividades deben expandirse y potenciarse y, para ello, la Secretaría General propone la colaboración con instituciones policiales que tengan experiencias para compartir y se compromete a seguir impulsando la idea de crear una Académica Interamericana de Policía.

La quinta línea de trabajo busca definir medidas para involucrar al sector privado en acciones de prevención de la violencia, rehabilitación y reinserción social. La sexta de estas líneas, finalmente, busca fortalecer la colaboración con los medios de comunicación masiva.

La Secretaría General promoverá estas líneas de trabajo utilizando tres mecanismos.

El primero serán las reuniones y consultas permanentes con los gobiernos de la región en temas de seguridad. La realización de esta Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas es una muestra de ese compromiso y esperamos poder acompañar y facilitar todos los espacios de colaboración que se deriven de ella.

Segundo mecanismo será el fortalecimiento de espacios de coordinación entre instituciones internacionales. La experiencia de la Coalición Interamericana de Prevención de la Violencia, conformada por el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Panamericana de la Salud, el Banco Mundial, la Agencia Internacional para el Desarrollo y el Centro para la Prevención y el Control de las Enfermedades de los Estados Unidos de Norteamérica y la OEA, debe ser considerada como un primer paso en esa dirección.

Finalmente mantendremos mecanismos de consulta permanente con la sociedad civil y la academia. La participación de organizaciones de la sociedad civil en las cuestiones relativas a la seguridad pública constituirá un paso importante para lograr políticas que tengan respaldo ciudadano y por ende sustentabilidad en el largo plazo. La participación de la academia, por otra parte, puede brindar un significativo apoyo en el proceso de sustentación empírica de las opciones de política pública que se propongan.

Para los latinoamericanos la inseguridad ciudadana es uno de sus principales problemas diarios, y exigen soluciones. Tienen motivos fundados. La región tiene la segunda tasa mayor de homicidios anuales del mundo, y duplica la que tenía en 1980.

En diversos países, se difunde la idea de que se debe apoyar políticas de “mano dura”. Esa visión apunta a un tratamiento básicamente policial de todo el problema, enfatizado en medidas como entre otras dar más facultades a la policía, permitir el encarcelamiento aun por infracciones menores para dar ejemplo (la llamada tolerancia cero), considerar delito los signos de pertenencia a pandillas, bajar la edad de encarcelamiento, acelerar los juicios, implantar penas más severas.

La realidad ha demostrado que el tema es más complejo. Los países que han aplicado mano dura han fracasado en reducir el delito. Estudios sobre El Salvador, Guatemala, y Honduras, que aplicaron mano dura muestran que las cifras de inseguridad ascendieron, y el número de miembros de las maras aumento (USAID).

A la luz de la experiencia y los datos disponibles para efectivamente reducir el delito habría que considerar por lo menos las siguientes cuestiones:

Hay que diferenciar diversos tipos de delincuencia: Está por un lado el crimen organizado, las bandas del narcotráfico, el secuestro, el tráfico de personas, y otras. Es imprescindible que la sociedad se defienda frente a ellas y las desarticule aplicando el máximo peso de la ley. Ello requiere apoyar una renovación profunda de las instituciones policiales, modernizándolas dotándolas de recursos, y capacidades técnicas. Pero hay otro tipo de problema muy diferente. Es la delictualidad joven. Los delitos de menores, que pueden comenzar por robos pequeños e ir escalando. La evidencia indica que están profundamente ligados con el hecho de que uno de cada cuatro jóvenes latinoamericanos están fuera del sistema educativo, y del mercado de trabajo. Carecen en muchos casos también de un marco familiar. La pobreza que causó no terminaran primaria o secundaria, también desmembró sus familias. Eso los estimula a formar parte de pandillas para tener algún lugar de pertenencia, y su “acorrallamiento social” los hace vulnerables al delito. Así, un estudio muy reciente en USA muestra que los delitos de jóvenes subieron en ese país, y que ello estuvo ligado a la crisis, y al abandono de los jóvenes desfavorecidos por las políticas públicas. El New York Times plantea editorialmente (30/12/08) “La política pública debería desestimular a los jóvenes de formar parte de gangs, reteniéndolos en la escuela, consiguiéndoles trabajos, y dándoles programas de servicios sociales, y de consejería”. El Congreso americano aprobó por otra parte recientemente la “Ley de la Segunda Oportunidad”, que obliga al Estado a apoyar y tratar de insertar a los que salen de las prisiones.

La delictualidad joven en América Latina, requiere políticas activa de trabajo para jóvenes desfavorecidos, más educación, más protección de sus familias, y servicios. La mano dura agrava el problema en lugar de solucionarlo:

Concluye el estudio sobre los países centroamericanos con mano dura antes encionado “muchos de los jóvenes jamás han experimentado una interacción positiva con el estado. Con frecuencia su única vivencia del estado es la policía haciendo arrestos y encarcelando”.

En la práctica la aplicación de la mano dura ha llevado a empujar aun más lejos de la sociedad a los jóvenes en riesgo, llenar las cárceles de ellos, y ha preparado el camino, para que ante la falta de respuestas de la sociedad, puedan ser reclutables por el crimen organizado. Señala una investigación de la Universidad Nacional de México sobre dicho país: “la base de apoyo social del narcotráfico comprende a más de 500.000 personas...Mientras no haya una política económica y social para reducir la pobreza ser difícil revertir la situación”.

Los países exitosos en seguridad ciudadana, han sido los de exclusión cero, no los de tolerancia cero

Las menores tasas de delincuencia las tienen países como Noruega, Finlandia, Suecia y Dinamarca. Sin embargo tienen el menor número de policías por habitante. Su éxito está en que han logrado abrirles plenas oportunidades de inclusión a los jóvenes. Tienen garantizados salud, educación, posibilidades de trabajo, y hay fuerte protección a la familia.

1 Hugo Acero Velásquez.

*2 * de pandillas a mafias. Hugo Acero Velazquez

3 Documento de la O.E.A, 8 de octubre de 2008

4 Bernardo Kliksberg, desde EE. UU . Asesor Principal del PNUD para América Latina, y Director del Fondo España-PNUD. La obra más reciente del autor, escrita con el Nobel Amartya Sen “Primero la gente”.

**Aporte para III Conferencia Política Nacional.
Mirta Córdoba- Seccional 10^a.Rosario**