

# Seguridad ciudadana en América Latina: Diez elementos comunes

*Lucía Dammert*



Lucía Dammert es Coordinadora del Programa Seguridad y Ciudadanía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Chile. Ha ejercido como Coordinadora del Desarrollo de Diagnósticos de Seguridad Ciudadana para la Intendencia de la Región Metropolitana de Santiago de Chile, y Asesora de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile.

Dammert es editora de la publicación “Seguridad Ciudadana: Experiencias y desafíos” (2004) y coautora del libro “La prevención del delito en Chile. Una visión de la comunidad” (2004).

**EN ESTE PRIMER NÚMERO** de la Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia se busca presentar un breve diagnóstico de la situación que enfrenta América Latina en relación a la seguridad ciudadana. Tarea que se ha intentado en diversos documentos los cuales mayoritariamente ponen más hincapié en las diferencias nacionales y subregionales que en los elementos comunes. Es evidente que existen diferencias notables entre los países, las cuales no sólo se vinculan con la inseguridad sino con elementos sociales, económicos, históricos y culturales propios. De hecho, los diagnósticos deberían ser más específicos ya que en un determinado país la problemática descrita no se presenta de forma homogénea ni afecta de igual forma las diferentes ciudades y sectores.

Ahora bien, el objetivo de este artículo es analizar los elementos relacionados con la seguridad ciudadana que dan cuenta de una situación común en América Latina y que, por ende, podrían pasar a formar parte de los grandes desafíos regionales. El fin no es presentar una lista exhaustiva, sino una primera reflexión sobre los temas que enfrenta la región con relación a una de sus mayores problemáticas. El aporte es más bien reconocer la importancia de ciertos elementos que han determinado, y en algunos casos preservado, la realidad de violencia y criminalidad, apostando a que dicho reconocimiento aportará al desarrollo de intervenciones más eficientes y exitosas en la lucha contra la inseguridad en América Latina.

*Lucía Dammert*

## Diez elementos comunes

### 1. *Carencia de un sistema de justicia criminal*

El término “sistema de justicia criminal” es utilizado con frecuencia en el contexto europeo y americano

Lamentablemente, en América Latina se observa la carencia de este sistema principalmente por la ausencia de una Política Criminal, o en algunos casos la no explicitación de la misma. Así, en la mayor parte de los países latinoamericanos, se observa la presencia de instituciones con iniciativas aisladas, desintegradas y muchas veces contradictorias. Esta situación además genera problemas de mal gasto de la inversión pública, y transmite un mensaje de descoordinación para aquellos dedicados a la prevención y control de la actividad criminal así como a los beneficiarios de dichas iniciativas.

En este contexto, un primer desafío que enfrenta el abordaje de la criminalidad e inseguridad en la región es la definición de una política criminal consistente e integrada, que establezca problemas prioritarios, objetivos, productos y formas de evaluación de resultados.

### 2. *Desconfianza en la policía y la justicia*

La información del Latinobarómetro, así como diversas encuestas nacionales, demuestra que la Justicia y la Policía cuentan con limitada confianza ciudadana. Con la excepción de Chile, casi totalidad de instituciones policiales son consideradas ineficientes, burocráticas, corruptas y violentas. Así, a pesar de la variación regional, se podría decir que uno de los mayores limitantes del trabajo de la policía en la prevención de los delitos es la insuficiente cooperación emanada desde la ciudadanía. Situación influenciada por la constatación permanente de casos de corrupción donde los principales implicados son miembros de la policía. Mucho más aún cuando se han identificado hechos criminales, especialmente secuestros, extorsiones y robos, realizados por funcionarios policiales o con apoyo de los mis-

mos. Otro problema que debieran enfrentar las instituciones encargadas del orden interno, y que ha mermado durante muchos años la confianza de la ciudadanía hacia ellos, es la utilización de tortura, violencia innecesaria, o, como eufemísticamente se ha llamado, “gatillo fácil” por parte de los policías. Este es un problema grave en algunos países donde, ya sea por falta de una preparación y entrenamiento efectivo o por una definición institucional, los funcionarios utilizan fuerza letal como modo común de resolver los problemas.

La Justicia presenta también una evaluación negativa en términos de confianza ciudadana. La metáfora de la “puerta giratoria” se instala para explicar que la justicia es lenta, burocrática y, sobre todo, blanda con los criminales. La sensación que la policía los detiene por un lado e inmediatamente salen por otro se evidencia, con diversa intensidad, en casi todos los países de la región. Así, la percepción que el estado de derecho está minado por la crisis de legitimidad de la justicia no es equivocada, sino más bien una realidad tangible en la región. Incluso aquellos países donde se han realizado procesos de reforma del procedimiento penal, instalando mecanismos más abiertos con juicios públicos y orales, presencia de fiscales más capacitados en el proceso de investigación y apoyo legal para los victimarios, la evaluación de la justicia no es positiva.

Cabe resaltar que estas son las visiones generales que la ciudadanía tiene sobre las instituciones de seguridad, principalmente de control. Sin embargo, esta evaluación mejora sustancialmente cuando las encuestas sondean la confianza ciudadana en los actores de estas instituciones que están vinculados con el trabajo en terreno. Llama por tanto la atención que la ciudadanía en general tenga una mirada negativa de la policía pero mejor de la persona que trabaja en su entorno.

Finalmente, si bien la desconfianza es bastante generalizada, la pertenencia a los diversos grupos

socioeconómicos juega un rol importante. Así, los sectores más altos tienden a desconfiar de la institución policial pero a poner menos énfasis en la ineficiencia de su servicio. Esto se puede interpretar por la presencia de un importante servicio de vigilancia privada que se convierte en el otro actor que utiliza la fuerza en ciertos sectores de la ciudad. Servicios que en la actualidad cuentan con el doble de personal, o más, en relación a las instituciones policiales en prácticamente todos los países latinoamericanos.

### 3. *Policía y corrupción*

Múltiples son las interpretaciones que se pueden entregar para explicar los niveles generalizados (en algunos casos) o individuales (en otros) de corrupción policial. Un elemento importante a tomar en cuenta es la casi completa desprotección social en la que se encuentran algunos funcionarios policiales que además tener un salario mensual bajo no cuentan con servicios de salud, educación o vivienda que les permitan mejorar la calidad de vida de sus familias. Adicionalmente, se presenta como una paradoja el hecho que en muchos países las policías viven en el mismo lugar que aquellos que cometen delitos, lo cual establece una relación de acción, comunicación y coordinación altamente probable y conflictiva. Ahora bien, no todos los policías mal pagados recurren a la corrupción, por lo que sin duda es necesario avanzar en estudios más detallados que permitan identificar aquellos elementos vinculados con la protección de los funcionarios que generarían una disminución de los niveles de corrupción.

Otro elemento vital para entender los procesos de corrupción es el incremento del crimen organizado y su poder económico. La presencia de redes internacionales que trafican droga, armas o personas, (entre otras mercancías) con una gran capacidad económica y de influencia que vuelve a los policías en presa fácil de estas tentaciones. En algunos países es reconocido que las multas de tránsito se pagan en “cigarrillos” o “contribuciones al policía”. Esta corrupción a menor escala impacta directamente en la sensación de la ciudadanía, ya que erosiona la escala de valores cotidianos así como las reglas generales de convivencia. Pero también hay corrupción a gran escala la cual en algunos casos es mucho menos perceptible por la ciudadanía pero no por eso debe ser olvidada.

Otro elemento importante en la generalizada corrupción policial es la carencia de mecanismos efectivos de control interno y externo. Si bien la mayoría de las instituciones han creado mecanismos de asuntos internos en los últimos años, las mismas tienen acciones discrecionales, con limitados castigos y además con prácticamente ninguna acción contra los policías de mayor rango. Adicionalmente, las instituciones de la sociedad civil que siguen estas acciones han disminuido su poder de generación de atención o se han dedicado a otros temas.

### 4. *Mano dura e ineficiente*

La principal respuesta de los estados latinoamericanos frente al incremento del delito ha sido el endurecimiento de los castigos para quienes los come-

[ *Otro elemento vital para entender los procesos de corrupción es el incremento del crimen organizado y su poder económico* ]

ten. En particular aquellos delitos vinculados con las drogas han tenido una atención especial por parte de los gobiernos, generando castigos de más de 3 años incluso por la primera ofensa. Irónicamente, la metáfora de la mano dura por el lado de la legislación se topa con una mano ineficiente por parte de la justicia. Está última, en casi todos los países de la región se encuentra colapsada por la cantidad de casos, lo que hace el servicio excesivamente lento. Esto impacta en la percepción de la víctima del delito así como en la del inculpaado, ya que la extensión del proceso genera profundas incertidumbres sobre su resultado y sobre la imparcialidad del proceso.

Esto es aún más evidente cuando se observa la cantidad de personas que se encuentran encarceladas sin condena en la región, con esperas, en algunos casos, de años para tener una respuesta a sus procesos. En el supuesto de ser sentenciados, la mayor parte de la pena puede haber sido cumplida, y en el caso de ser encontrado inocente el daño perpetrado sería totalmente irreparable. Sin duda la convicción generalizada sobre la utilidad de leyes más duras y castigadoras se enfrenta a la literatura internacional que muestra que en muchos casos medidas alternativas a la prisión son mucho más efectivas para lograr una posterior reintegración social.

Es evidente que en la mayoría de países lo que se requiere es que las leyes que están aprobadas sean implementadas eficientemente antes de acumular procesos que son imposibles de gestionar con sistemas judiciales burocráticos.

##### 5. *Universidades del delito*

Es posible afirmar que las cárceles en la región atraviesan una crisis en algunos casos terminal. Recintos penitenciarios con capacidad para 600 personas que albergan 2400 no es una pesadilla sino más bien una realidad, más común de lo que se cree. Sin duda el aumento de la población penitenciaria ha generado severos problemas de habitabilidad, especialmente vinculadas con la densidad, es decir el

hacinamiento, la carencia de servicios básicos y, en algunos casos, incluso la violación de derechos humanos. Situaciones que no aportan a un proceso de reinserción social, tema no considerado con la debida seriedad ya que aquellos sistemas penitenciarios en América Latina que invierten significativamente en estos temas no escasos y en muchos casos inexistente. En este sentido, la evidencia permitiría afirmar que ningún país está haciendo un esfuerzo efectivo en esta temática.

De esta forma, se ha cumplido la profecía de las cárceles convertidas en universidades del delito donde las condiciones benefician el intercambio de conocimiento en mecanismos de desarrollo criminal y la utilización de la violencia como única forma para resolver conflictos. Situación que pone en cuestión las políticas que encarcelan a delincuentes con limitada experiencia o dedicados a delitos menores, ya que los mismos tendrán espacios de socialización con homicidas y violadores, entre otros. Así, mientras el sistema carcelario no cambie, los jóvenes que son ingresados por hurto serán luego liberados con, por ejemplo, conocimientos para realizar secuestros. Adicionalmente, la mayoría de países muestra un incremento sustancial de las mujeres encarceladas por delitos de microtráfico de drogas. Al parecer las carencias sociales, la jefatura del hogar, el desempleo y múltiples otros elementos juegan un rol para que algunas mujeres se dediquen al desarrollo de una pequeña o mediana empresa *sui generis*. Así toda la familia se involucra en un proceso ilícito de venta de drogas que tiene impactos profundos en los niños. Más aún, cuando estas mujeres son detenidas y enviadas a la cárcel se limita aún más la capacidad de dicha familia para generar sustento de forma legal.

La globalización del delito tiene también como consecuencia la presencia de agrupaciones de diversas nacionales al interior de las cárceles. Así, por ejemplo, los colombianos en las cárceles de Ecuador o los peruanos en Chile representan un porcentaje importante. En muchos casos los sistemas internacio-

nales no están comunicados por lo que se desconocen sus antecedentes y en el proceso de convivencia esto puede apoyar el estallido de enfrentamientos al interior de los sistemas cerrados.

Todo lo anterior ha generado en algunos países situaciones paradójicas donde las cárceles son administradas literalmente por los presos que negocian con la administración para lograr ciertos beneficios o para tener el control interno de los recintos. De más está enfatizar que muchos delitos que ocurren en las principales ciudades de América Latina son diseñados, coordinados y efectuados a través de ordenes recibidas desde la cárcel. Por tanto, en medio de las pésimas condiciones de vida, las cárceles no sólo se han convertido en lugares de entrenamiento y adiestramiento de la delincuencia, sino también espacios de organización operativa.

## 6. Política y Seguridad

En la región, uno de los cargos políticos más complejos es sin duda el encargado de la seguridad ciudadana. Este es uno de los principales temas de enfrentamiento político, de escrutinio público y de limitados éxitos demostrables en el corto plazo. Esta situación ha llevado a que los encargados del tema sean cada vez más expertos en el manejo político y menos en la temática de la seguridad. Por ende, se diseñan campañas de comunicación y estrategias políticas vinculadas con lo que la población quiere escuchar (nuevas leyes, más dotación policial y castigos ejemplares). Sin duda, el tema de la seguridad requiere de manejo político, pero no se puede olvidar el componente técnico que permita identificar, por ejemplo, el número necesario de efectivos para disminuir el delito.

Ahora bien, la seguridad como tema de agenda pública aparece bajo dos circunstancias identificadas claramente en la región. En primer lugar, cuando sucede un hecho de conmoción pública como un homicidio, secuestro o hecho similar que es cubierto extensamente por los medios de comunicación y que

vuelca a la población hacia un reclamo o preocupación por la seguridad. En segundo lugar, el tema aparece durante las campañas electorales. Salvo contadas excepciones, los procesos electorales están marcados por un debate sobre los mecanismos para frenar la delincuencia y las buenas prácticas que pueden ser desarrolladas. Así aparecen las menciones a la tolerancia cero, o los modelos de Nueva York, Compstat o Barcelona, entre otras terminologías, para explicitar qué se conoce, qué hacer y además que dicho conocimiento viene con respaldo técnico internacional.

Por tanto, no es posible hablar de seguridad sin evidenciar su componente esencialmente político, donde las fuerzas en contienda pueden establecer percepciones que se tornan posteriormente en realidades que magnifican el problema o viceversa. La política puede jugar un rol positivo que permita, por ejemplo, lograr un acuerdo país sobre las orientaciones básicas de la política criminal lo cual limitaría una acción contraria por parte de un poder del Estado. Pero también puede ser nociva y, por ende, es necesario establecer mecanismos de profesionalización de recursos humanos técnicamente capacitados que generen la información necesaria para que las decisiones políticas sean tomadas con conocimientos que las respalden.

## 7. Información deficiente

La calidad de la información oficial sobre la delincuencia se basa en la recolección que realizan los oficiales de policía en sus rutinas diarias. Ahora bien, si las mismas no cuentan con tecnología mínima, reconocimiento de la importancia de su sistematización y la imperiosa necesidad de no utilizar los datos de forma políticas, es posible que la información recolectada no sirva de mucho para conocer la realidad. Por ende, se torna central explicitar lo importante que es para las policías mismas el mejoramiento de la información con la que se cuenta, no tanto en términos de indicadores de éxito, sino más bien como método para prevenir y controlar mejor la delincuencia.

[ *Sin duda, el tema de la seguridad requiere de manejo político, pero no se puede olvidar el componente técnico* ]

Las encuestas de victimización ayudan enormemente a interpretar la realidad delictual de un determinado territorio, pero las mismas se han llevado a cabo sólo en algunos países o ciudades debido al enorme costo económico que implican. Paradójicamente, en la mayoría de países donde se han realizado, las bases de información no son públicas por lo que se conocen sólo los resultados entregados por las autoridades.

La información es, en muchas esferas, una forma especial de poder. En la seguridad la información es un elemento central para el diseño de políticas, identificación de problemas y de brechas en la eficiencia. Sin embargo, como se mencionó previamente la inexistencia de un sistema integral que enfrente el tema se muestra también en la presencia de diversos espacios de recolección y análisis de información oficial. Irónicamente, en algunos países de la región el problema no es encontrar una fuente oficial, sino más bien decidir cuál es la más cercana a la verdad. Todo lo anterior aumenta la incertidumbre de la población que reconoce un cierto grado de precariedad o incluso falta de responsabilidad en la forma como se enfrenta el tema desde el espacio gubernamental. Finalmente, en muchos países, los diversos poderes del Estado se culpan por los problemas. El enfrentamiento más reconocido se genera entre las policías (que argumentan detener para que los jueces liberen) y los jueces (que argumentan que las policías detienen personas sin recolección de evidencia que permita abrir un proceso y/o generar una condena).

#### 8. *Banalización de la violencia: el rol de los medios de comunicación*

El incremento de la cobertura mediática sobre actos violentos, así como la presencia en los contenidos de los programas, especialmente de televisión, de actos y actitudes violentas es una constante en todos los países de la región. No sólo la cobertura ha aumentado, sino que adicionalmente se han desarrollado medios de comunicación especialmente dedicados a este tipo de hechos. Una muestra es la variedad de periódicos dedicados únicamente a los hechos policiales y temas del espectáculo, así como la aparición de programas de televisión donde se presentan situaciones reales del accionar policial.

Diversos autores concluyen que los medios ofrecen una imagen distorsionada de la delincuencia, exagerando la frecuencia y preponderancia del crimen común y/o violento por sobre otros tipos de delitos. Situación que se vincula también con la presencia de intereses económicos, políticos y, muchas veces, ideológicos de los medios, que definen estrategias de acción de acuerdo a estos elementos. Más allá de los motivos por los que la violencia se ha instalado en la comunicación diaria, es necesario avanzar sobre las implicancias de dicha presencia. Las principales hipótesis sostienen que la presencia de violencia en los medios tiene tres impactos: acostumbramiento, repetición, y temor.

El acostumbramiento establece que la exposición prolongada a la violencia mostrada por los medios puede desarrollar una falta de sensibilidad emocio-

nal de los sujetos hacia ella y hacia las víctimas de la misma. Así, hechos que en otras circunstancias hubieran generado rechazo de la población son asumidos como cotidianos. Ejemplos de este tipo son la cobertura de secuestros en Argentina y Brasil, hechos de abuso policial grabados en vivo, linchamientos comunitarios a delincuentes, entre otros. Por otro lado, se sostiene que la reiterada muestra de actos violentos puede generar su repetición. Este argumento se ha utilizado especialmente en casos de violencia en las escuelas de los Estados Unidos, donde la forma como se desarrollan se vincula con programas de televisión y/o juegos electrónicos. Así, la espectacularización del hecho violento puede generar un falso “glamour” del victimario que obtiene sus minutos de fama al salir en televisión. Finalmente, la presencia de violencia en los medios es considerado un elemento fundamental en la percepción general de inseguridad de la población. En un inicio, los medios de comunicación surgieron como un importante factor para explicar la brecha existente entre los delitos denunciados y los niveles de inseguridad encontrada en la población. Sin embargo, la literatura internacional ha encontrado evidencia mixta que no permite afirmar o negar esta hipótesis.

### 9. Sociedad autoritaria

El aumento de la inseguridad junto con la sensación de impunidad que viven los ciudadanos en la región ha traído de la mano una profundización del discurso autoritario. Así, por ejemplo, el principal reclamo es mayor presencia policial, seguido por un aumento de los castigos para los que cometan un delito y, en tercer lugar, el incremento de la capacidad carcelaria. De esta manera, a pesar de haber un aparente consenso sobre las causas profundas de la delincuencia vinculadas con una clara limitación de las oportunidades que enfrentan muchos jóvenes en nuestros países, y por ende de la importancia de medidas preventivas, se solicitan respuestas rápidas y de control.

Como se vio previamente, la mayoría de gobiernos de la región han escuchado el reclamo ciudadano y han aumentado sustancialmente el presupuesto policial, ya sea para mayores dotaciones o infraestructura, y han cambiado las leyes llegando a tener países con edades de imputabilidad penal en los 10 años, con lo cual las poblaciones carcelarias han crecido explosivamente.

Pero la situación puede tomar características aún más dramáticas, que se reflejan en el aumento de actos de justicia por mano propia, linchamientos y juicios ciudadanos que ocurren en la región. La sensación de impunidad y el cansancio frente a la reiterada victimización son los elementos que se destacan en aquellos países donde el linchamiento se ha convertido en la forma más efectiva por parte de la ciudadanía para disminuir la criminalidad. Sin duda, estos mecanismos muestran una debilidad del Estado de derecho y además una violación de los derechos humanos del implicado, quien es juzgado por una población enajenada a la que las evidencias no le importan necesariamente. Esta situación no es aislada en la región, por el contrario se encuentran vestigios de la misma a lo largo y ancho del continente, por lo que debe ser enfrentada con medidas certeras para evitar un resquebrajamiento aún mayor de los valores de convivencia democrática.

### 10. Algunos casos prometedores

Los nueve elementos identificados previamente muestran un panorama más bien gris que podría considerarse sin esperanza. Pero este no es el caso, hay iniciativas interesantes desarrolladas especialmente a nivel local que buscan enfrentar algunos de los desafíos planteados en el análisis precedente. Estas iniciativas funcionan porque han sido pensadas para un determinado contexto local, nacional o subregional, pero además porque buscan mejorar las condiciones en determinados espacios o problemas específicos.

Si bien, no existe la receta mágica y, en términos es-

tricos, las buenas prácticas (es decir aquellas que se ha comprobado su impacto sobre la criminalidad o el temor) son escasas, hay una multiplicidad de casos prometedores que se pueden encontrar en muchos países sin importar el nivel de desarrollo económico o las características institucionales que presenten. Así, por ejemplo, iniciativas locales desarrolladas en Bogotá, Cali y Medellín muestran que incluso en aquellas ciudades donde la violencia es delincuencial y de enfrentamiento político se pueden encontrar avenidas para disminuir la utilización extrema de violencia y mejorar la convivencia.

La presencia de organizaciones no gubernamentales en Río de Janeiro, Buenos Aires y Lima son muestra del importantísimo rol de la sociedad civil en el enfrentamiento de estos temas, pues al crear conocimiento y reconocimiento de los problemas que enfrenta la sociedad en la actualidad van abriendo camino hacia soluciones más democráticas y de largo plazo. Asimismo, el apoyo de organismos internacionales en la implementación de proyectos en Chile, El Salvador, Honduras y Uruguay es una muestra de la complejidad que abarcan los mecanismos de intervención en la materia y la importancia de considerarlos todos a la hora de generar estrategias preventivas y de control.

Finalmente, se encuentran algunos casos de cambio en la relación policía-comunidad que establecen una importante meta: mejoramiento de la confianza e incluso, en aquellos países donde la percepción ciudadana es negativa, se plantea lograr cambios con inversión en recursos humanos capacitados más que en infraestructura de control.

Si bien estos no son los únicos espacios donde se están desarrollando iniciativas prometedoras en la temática, son una muestra que aunque América Latina es la segunda región más violenta del mundo presenta enormes posibilidades para enfrentar esta problemática de forma integral y en el marco de un fortalecido Estado de Derecho.