

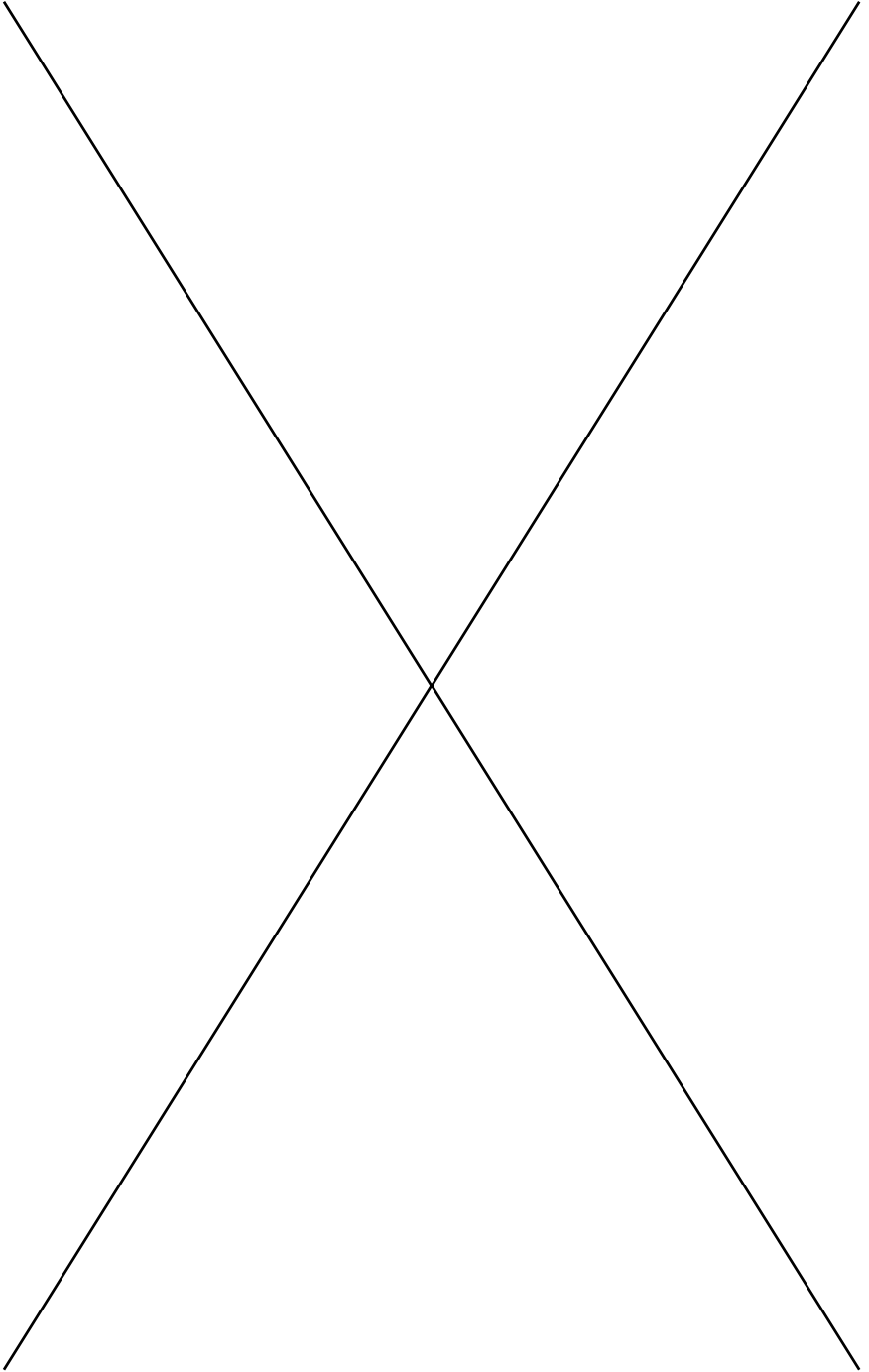
Nueva Sociedad Separatas

Joseph Tulchin / Graig Fagan

Introducción. Perfil actual de la seguridad ciudadana e impacto en la gobernabilidad democrática. Aportes desde Latinoamérica

Artículo aparecido en

Lilian Bobea (editora): *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*. Nueva Sociedad, Caracas, 2003, pp. 13-29.



Introducción

Perfil actual de la seguridad ciudadana e impacto en la gobernabilidad democrática. Aportes desde Latinoamérica

Joseph Tulchin / Graig Fagan

Cuando un observador externo reflexiona sobre lo que significa ser un ciudadano de América Latina y el Caribe, una de las imágenes que se destaca es la de una predominante inseguridad. El sentido de vulnerabilidad que existe entre los habitantes de la región se extiende a cada faceta de sus vidas, abarcando desde preocupaciones sobre el empleo y el cuidado de la salud, hasta percepciones que van de mal en peor sobre la degradación ambiental y la seguridad personal. Este ámbito más amplio, al que comúnmente nos referimos como “seguridad del ciudadano”, es el enfoque de la presente obra. Aunque la frase en sí misma puede no ser utilizada en la conversación cotidiana entre la multiplicidad de los pobladores que abarca la región, ella refleja un *sentimiento* que se comprende y se expresa en niveles anecdóticos: la inhabilidad de viajar con seguridad desde el hogar hacia el trabajo o la escuela, el temor a ser atacado en su propia residencia, una desconfianza severa en las instituciones responsables de la seguridad pública (la fuerza policial civil, los militares, el sistema judicial, etc.), y el sentido de vulnerabilidades crecientes contra una violencia aparentemente incontrolable, entre muchas otras preocupaciones.

Mientras el crimen en la región alcanza niveles nunca vistos, siendo América Latina el área geográfica más violenta del mundo¹, el asunto de la seguridad –o la inseguridad– del ciudadano se ha convertido en un tema constante en el quehacer cotidiano de los pobladores. Los niveles de homicidios en la región, por ejemplo, ascendieron a 44% durante el periodo de 10 años entre 1984 y 1994. Consecuentemente, en la mitad de los países de América Latina y el Caribe los homicidios son la segunda causa principal de muerte para la población entre las edades de 15 y 25 años. Un informe reciente del Banco Mundial (2001) divulgó que cada año son asesinados 140.000 latinoamericanos. La extensión de esta violencia se ha desbordado en un clima generalizado de criminalidad en la región, donde aproximada-

1. Para comparaciones detalladas entre América Latina y las demás regiones, consúltese Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Crimen y la Justicia Interregional (Unicri): “La victimación criminal en un mundo en desarrollo”, Publicación 55 de las Naciones Unidas, Roma, 1955.

mente 54 familias son víctimas de robos cada minuto, dando como resultado 28 millones de asaltos por año².

Lo que estas cifras muestran es más que simplemente la magnitud absoluta de diversos tipos de violencia, ya sea doméstica, comunitaria, social, política, o económica. Ellas señalan un asunto que es mucho más profundo y que se encuentra en la médula de la creciente preocupación por la disminución de la seguridad ciudadana en la región: la pérdida del monopolio estatal de la violencia en América Latina y el Caribe.

Es importante distinguir, como Anthony Maingot ha hecho con eficacia, entre las razones del porqué los países han sido incapaces de controlar esta oleada creciente de violencia³. Para él, como para otros, la incapacidad del Estado es un resultado de las dimensiones geográficas tanto como de las deficiencias e incompetencias institucionales. En el caso de las naciones de la Cuenca del Caribe, el desplazamiento de las redes transnacionales del crimen (es decir, cargamentos de contrabando, narcotráfico, operaciones de armas ilegales) a la región ha abrumado las instituciones y agencias relacionadas con el mantenimiento de la seguridad del ciudadano. Sería engañoso, y además incorrecto, comparar a Barbados con Colombia en su inhabilidad de rectificar el problema de la violencia y el crimen, que aumentan vertiginosamente: el primero tiene desventajas por su tamaño y escala, mientras que las ineficiencias institucionales y las debilidades estructurales del último han minado su capacidad de respuesta.

Aparte de la extensión de las redes transnacionales del crimen, el tamaño de un país también ha condicionado la seguridad de sus ciudadanos en términos de los efectos que los programas –como la política de extradición de presos adoptada en Estados Unidos– han tenido sobre los índices domésticos de criminalidad. Por ejemplo, la extradición obligatoria a su país de origen de aquellos que no son ciudadanos estadounidenses y

2. Estas cifras se refieren específicamente a América Latina. Para más detalles sobre el aumento vertiginoso de la violencia en la región, v. Heather Ward: "Police Reform in Latin America: The Cases of Argentina, Brazil, and Chile" en *Toward a Society under Law: Citizens and their Police in Latin America*, Wilson Center Press, Washington, D.C., en prensa, y Daniel Lederman, Norman Loayza y Pablo Fajnzylber: *Crimen y violencia en América Latina*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2001.

3. Una explicación más amplia de la teoría de Maingot sobre la incapacidad institucional de los Estados pequeños de la región, dígame la Cuenca del Caribe, se puede encontrar en su "Internationalized Crime and the Vulnerability of Small States in the Caribbean" en *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State*, Wilson Center Press, Washington, D.C., en prensa.

que han sido condenados por un delito ha comprometido seriamente la capacidad institucional de Estados más pequeños, como El Salvador y República Dominicana, para responder al consecuente aumento de la violencia. El asunto de la escala se ve mejor en relación con México y con la Cuenca del Caribe. Mientras en números absolutos más prisioneros extraditados son enviados a México, en términos relativos, y en una base per cápita, el impacto sobre la criminalidad no es tan severo allí como en las naciones más pequeñas.

A pesar de distinguir entre las fuentes de violencia para un país pequeño como Trinidad y Tobago o un gigante de las dimensiones del Brasil, los resultados destructivos son iguales, sin importar el tamaño. El efecto multiplicador de la violencia y la criminalidad excesivas –los desbordamientos negativos económicos, políticos y sociales– es casi incalculable cuantitativamente. En términos económicos, las estimaciones han sugerido que el costo del crimen es aproximadamente 14,2% del producto bruto interno (PBI) para América Latina si uno considera la destrucción y el traslado de recursos resultantes⁴. Si simplemente se considera la partida del presupuesto público nacional asignada a la policía y las fuerzas armadas, instantáneamente las implicaciones financieras del problema –para una región geográfica que ya padece una escasez de recursos– son dimensionadas. Por ejemplo, en República Dominicana el porcentaje del presupuesto de 2000 que se destinó para la fuerza policial fue de 7,34%, una cifra que, conjuntamente con la inversión que se orientó a las FFAA para actividades de control externo e interno, va a la par con la que se separa para gastar en la salud y la educación, respectivamente⁵.

En términos políticos, la inhabilidad del Estado de proveer seguridad pública a sus ciudadanos, a través de una fuerza policial civil eficaz e instituciones eficientes, ha resultado en la pérdida de su legitimidad. Existe

4. Para una explicación más exhaustiva de los costos financieros del crimen en América Latina, consúltese Andrew Morrison, Mayra Buvinic y Michael Shifter: "The Violent Americas: Risk Factors, Consequences and Policy Implications of Social and Domestic Violence" en *Crime and Violence in Latin America*, cit.; Graciela Teruel, Renata Villoro, Andrew Morrison y James Hammit: "Measuring the Costs of Crime and Violence as an Input to Public Policy: Evidence from Mexico City" en *Toward a Society Under Law*, cit.; Fernando Carrión: "De la violencia urbana a la convivencia ciudadana" en el presente volumen; Robert Ayres: *Crime and Violence as Development Issues in Latin America and the Caribbean*, World Bank, Washington, D.C., 1998; y Caroline Moser y Elizabeth Shrader: "A Conceptual Framework for Violence Reduction", Sustainable Development Working Papers N° 2, World Bank, Washington, D.C.

5. Para más información sobre estas citas, v. el capítulo de Lilian Bobsa en el presente volumen.

la tendencia a ver como debilidad la incompetencia del Gobierno para responder apropiadamente a la delincuencia, mientras que al mismo tiempo el uso constante de la fuerza pública para combatir la violencia (es decir, respondiéndole a la violencia con más violencia) lo coloca bajo una luz de ineficiencia y carencias democráticas. La percepción de que el Estado le ha fallado a la sociedad en sus deberes explícitos –violando efectivamente el contrato social de Jean Jacques Rousseau– se agrava especialmente cuando las instituciones dotadas para proteger y preservar la seguridad pública se convierten en las fuerzas mismas que la minan⁶. Los casos de República Dominicana, Guatemala y Venezuela, presentados en este volumen, son representativos de este problema estructural y generalmente histórico, donde la fuerza policial nacional es a la vez el actor principal en la protección de la sociedad, y en la perpetración de la violencia contra esa misma sociedad⁷.

Ese fracaso del Estado en el cumplimiento de su deber público de mantener el orden social ha conducido a un fenómeno creciente y perturbador en muchos países latinoamericanos: el surgimiento de fuerzas de seguridad privadas. Ya sean paramilitares que luchan contra los rebeldes insurrectos en Colombia o la guardia de seguridad contratada que monitorea un edificio de apartamentos en San Pablo, esas fuerzas colectivas solo han empeorado el asunto de la inseguridad. Como lo precisa Bobea en su capítulo sobre República Dominicana, exactamente como la violencia genera más violencia, en un corolario inverso el exceso de seguridad privada genera más inseguridad. En muchos países, esa “privatización” de la seguridad ha conducido a políticas oficiales de seguridad ciudadana desarticuladas, incoherentes e inconsecuentes⁸. Además, los sectores más pobres de la sociedad son los que más sufren dada su carencia de recursos para proveer su propia seguridad. Cuando el Estado abandona su deber de proteger a los ciudadanos se agrava la ya cruda vulnerabilidad de los

6. La promisoriosa obra de Rousseau *Contrat Social* se refiere al concepto del intercambio de derechos para la protección a través de un gobierno, que ocurre cuando el Estado se forma o en cualquier momento en que a un poder soberano se le da el dominio sobre el pueblo. V. Ernest Barker: *Social Contract: Essays by Locke, Hume and Rousseau*, Oxford University Press, Londres, Inglaterra, 1958.

7. Una investigación de este asunto puede encontrarse en Paul Chevigny: “The Control of Police Misconduct in the Americas” en *Crime and Violence in Latin America*, cit.

8. Para las experiencias particulares de los países latinoamericanos en su lucha contra el crimen, v. Ximena Tocornal Montti: “Experiencias de prevención del delito en América Latina” en *Seguridad Ciudadana/Citizen Security* N° 1, 10/2001.

pobres, quienes como grupo social constituyen en promedio 45% de toda la población en América Latina.

La última dimensión del crimen está relacionada con su dinámica social. Demasiado a menudo el asunto de la corrupción y del delito comercial se pierde en el debate inmediato sobre el número de homicidios en un país o su tasa de criminalidad. Sin embargo, tales actos de delincuencia hablan directamente de la fracasada capacidad de las instituciones diseñadas para apoyar el aparato estatal. Como Roberto Klitgaard ha señalado⁹, la presencia de la corrupción y el grado en que resulta endémica en una sociedad amenazan al propio Estado debido a su naturaleza estructural. La incorporación de prácticas corruptas en el comportamiento y las normas sociales –a través de las ahora bien conocidas características latinoamericanas del clientelismo, el corporatismo, y el patrocinio– refleja una construcción social que acoge la criminalidad, o que es por lo menos reticente a combatirla¹⁰. El caso específico de Cuba es un ejemplo interesante de cómo la criminalidad, y las cuestiones sobre la seguridad ciudadana, pueden adquirir formas múltiples.

Para entender esta “cara social” del crimen, de la corrupción o de cualquier otro fenómeno relacionado, es esencial incorporar la noción más amplia de *capital social* al debate, dada la interacción que existe entre el crimen, la violencia, y las redes sociales. Un clima de inseguridad y de violencia socava el tejido social que se requiere para combatirlo con eficacia. De acuerdo con el informe del Banco Mundial *Pobreza y distribución de ingresos en América Latina: la historia de los años 80* (1997), “dado el hecho de que la violencia erosiona el tejido social de las comunidades, reconstruir la confianza y el capital social es crítico para reducirla”¹¹. Una ruptura en las redes sociales y en los índices de socialización no solo pondrá en peligro la capacidad de esas sociedades para enfrentar el problema, sino que bloquea-

9. Klitgaard discute el costo y los desafíos de la corrupción respecto a las ciudades en desarrollo en *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, Instituto del Banco Mundial, Washington, D.C., 2000. V. tb. del mismo autor: *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley, CA., 1988.

10. Para una discusión más amplia sobre la corrupción y los impactos en América Latina, v. el próximo boletín del Centro de Actualización Woodrow Wilson sobre las Américas, especialmente lo expuesto en María Alejandra Otamendi: “México contra la corrupción”.

11. Un argumento más detallado sobre esta tema, al igual que las estadísticas concernientes, pueden encontrarse en el informe del Banco Mundial esencialmente dirigido a las preocupaciones sobre la pobreza: *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*, World Bank, Washington, D.C., 1997.

rá sus perspectivas de largo plazo –en las palabras de Amartya Sen– para “la prosperidad humana”¹².

Existe una interacción negativa innegable entre la violencia, el capital social, y el desarrollo económico, que ha emergido en América Latina así como en otros países alrededor del globo¹³. Como en una reacción en cadena, una escalada en los índices de violencia y crimen, generalmente asociados a condiciones económicas deteriorantes (Argentina, Brasil, Cuba y Venezuela), destruye el capital social al erosionar el tejido social. Al mismo tiempo, precisamente las estructuras sociales (o el capital) son indispensables para enfrentar y frustrar la criminalidad creciente y, más importante, para promover el desarrollo económico de un país, el cual a la larga romperá uno de los vínculos principales del ciclo de violencia: el económico. Estudios empíricos recientes sobre este tópico¹⁴, así como datos de observación, subrayan las importantes implicaciones de garantizar la seguridad ciudadana para *todos* los miembros de una sociedad¹⁵.

Estas expresiones variadas de la seguridad ciudadana asignan por mandato la construcción de un entendimiento holístico y de un enfoque integrado del asunto, explicando apropiadamente todos los factores relevantes, los agentes, y las instituciones. Fue este el objetivo fundamental de la convocatoria a una reunión que tuvo lugar en Santo Domingo, República Dominicana, del 4 al 5 de octubre de 2001. Los factores múltiples que contribuyen o que socavan la seguridad ciudadana –lo sociocultural, lo económico, lo idiosincrásico, lo institucional, y lo político– fueron discutidos explícitamente comparados con las experiencias de diversos países de América Latina y el Caribe. La amplia gama de especialistas regionales que

12. Las nociones de “prosperidad humana” y “las funciones” son expuestas en la aclamada obra de Amartya Sen, *Development as Freedom*, Anchor Books, Nueva York, 1999, en la cual adopta un enfoque holístico para el entendimiento de los peligros y los objetivos del desarrollo económico.

13. Una explicación de las relaciones entre estas fuerzas ha sido expuesta en Joseph Tulchin y Heather A. Golding: “Seguridad ciudadana en perspectiva global” en *Crime and Violence in Latin America*, cit.

14. Una consideración más amplia de los lazos entre el capital social y el desarrollo económico puede encontrarse en Christiaan Grootaert: “Social Capital: The Missing Link?” en *Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development*, World Bank, Washington, D.C., 1997; y en Stephen Knack y Philip Keefer: “Does Social Capital Have an Economic Payoff?: A Cross-Country Investigation” en *Quarterly Journal of Economics* vol. CXII, 1997, pp. 1251-1288.

15. Para mayor documentación, consúltese los trabajos de Robert Putnam: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, 1993; y “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital” en *Journal of Democracy* vol. 6 N° 1, 1995, pp. 65-78.

asistió a los paneles, bajo los auspicios del Centro Woodrow Wilson y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-República Dominicana), destacó tanto las implicaciones teóricas como las prácticas de la seguridad ciudadana, y el fracaso general del Estado en proveer adecuadamente para garantizarla.

Mientras muchos de los actores y de los agentes citados por los participantes se traslapaban en la medida en que formaban parte tanto de la sociedad civil, como del Estado, la policía y las organizaciones militares, nacionales, internacionales y de terceros países, la naturaleza de cada uno y de su papel en lo relacionado con la seguridad ciudadana dentro del país específico varían. De manera similar, la dinámica histórica y sociocultural condicionó el desarrollo y la función de instituciones para proporcionar, hacer cumplir, y preservar la seguridad pública. Por ejemplo, El Salvador y Guatemala, en su etapa posconflicto, muestran diversas debilidades institucionales al ser comparados con un países socialmente estables como Cuba o Puerto Rico. El intercambio de ideas, el compartir las experiencias, y la búsqueda de soluciones fueron en verdad los resultados más enriquecedores de estas reuniones. Es este espíritu y la búsqueda de respuestas los que han conducido a la publicación del actual volumen.

El trabajo se divide temáticamente en cuatro partes, aunque un hilo común sobre la extrema urgencia de tratar sobre la violencia, que aumenta vertiginosamente, y la inseguridad en la región recorre todos los capítulos. La primera sección despliega el marco teórico que se adopta comúnmente para analizar, y para desenmarañar, las causas y los efectos de la inseguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Si los sentimientos de vulnerabilidad y de carencia de seguridad pública son más bien percibidos que reales, los efectos sobre la sociedad y el Estado son iguales: la desintegración del tejido social de una ciudad o de un país, instituciones debilitadas (específicamente los sistemas judiciales y penales), y pérdida de la legitimidad política de un gobierno, o aún peor, de una nación entera. Para los países de la región que solo recientemente han alcanzado la democracia o han retornado a ella, el último punto es aún más serio¹⁶. Basados en encuestas de opinión pública, el ascenso de la violencia y el crimen en el contexto del posconflicto y de los regímenes democráticos posautoritarios

16. Ver H.A. Golding: "Reforma policial en Perú" en *Seguridad Ciudadana/Citizen Security* N° 3, 4/2002.

ha incitado un movimiento hacia la derecha por parte de ciertos segmentos de la población (principalmente, pero no exclusivamente, las clases altas y medias), y una llamada a la suspensión de los derechos civiles básicos.

Los capítulos de José María Rico y de Fernando Carrión tocan esas preocupaciones. Según Rico, durante las últimas dos décadas ha habido una tendencia innegable al empeoramiento de la inseguridad en América Latina. Esto ha sido lo más notable en la “regionalización” del crimen (es decir, el tráfico de armas ilegales y de drogas ilícitas, contrabando de mercancías, de animales y de vehículos robados) y en la percepción de los ciudadanos de que este es uno de los principales problemas sociales en sus respectivos países, solo sobrepasado por las preocupaciones económicas. Como resultado de la declinación aparentemente perpetua en la seguridad pública, se deben encontrar nuevas perspectivas y modelos. Rico recomienda alejarse de las soluciones puramente preventivas y vengativas que han dominado el área de la seguridad ciudadana, e incorporar una orientación dirigida más hacia lo “situacional” y lo “social”. Para él la noción de “seguridad ciudadana” se debe amplificar de una manera holística para equiparar la seguridad con la protección de la libertad, de los derechos humanos, de la democracia, y del orden público.

El capítulo final en esta sección, escrito por Carrión, va dirigido a un asunto que es altamente aplicable a la mayoría de los países latinoamericanos: la dinámica urbana de la violencia. Dado que América Latina tiene los índices más altos de urbanización en el mundo, con aproximadamente 76% (300 millones) de sus ciudadanos residiendo en las ciudades, los efectos urbanos de la violencia son múltiples. Su incremento ha conducido a una transformación del paisaje urbano (el muro de separación de las vecindades en “ricas” y “pobres”), a un empeoramiento de la salud física y mental de los habitantes de la ciudad (desórdenes nerviosos y de ansiedad, así como infecciones respiratorias), a la erosión de la ciudadanía y de la socialización, y a la militarización de las ciudades latinoamericanas. En este sentido, la población se ha convertido en “víctima colectiva”. Sin embargo, Carrión indica acertadamente que el empeoramiento de la violencia no se puede clasificar como un suceso puramente urbano, ni se puede correlacionar con la magnitud geográfica de la ciudad. Para atacar las raíces del problema, él apela a la necesidad de incorporar al público en general a la batalla contra la violencia.

La segunda sección del libro se dedica a la aplicación de estos marcos teóricos yuxtapuestos del crimen, la violencia, y la seguridad ciudadana a los estudios de casos particulares. El capítulo de Catalina Smulovitz mira a

Argentina, Brasil y Chile y a sus respectivas experiencias en la implementación de las brigadas de policía comunitaria. Mientras que los objetivos de este reciente modelo de seguridad pública pueden ser múltiples, ellos exhiben el mismo deseo de fomentar relaciones civiles-policiales mejoradas. El modelo de la policía comunitaria –que se ha adoptado ya en Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití y Venezuela– implica la ampliación del mandato tradicional del policía, de fuerza puramente reactiva, a tener un papel civil creciente en la sociedad. En este sentido, se pone un mayor énfasis en sus funciones preventivas que en sus respuestas reactivas o vengativas.

Venezuela y su experiencia con la escalada del crimen y de la inseguridad es el tópico del capítulo de Ana María Sanjuán. Como ella observa, la inhabilidad evidente del Estado para controlar el aumento brusco de la actividad criminal durante la década pasada (1990-2000) es un síntoma de una ruptura más amplia en las instituciones. Esencialmente, ese Estado ha perdido el control sobre el monopolio de la violencia y es cada vez más incapaz de combatir con eficacia la usurpación de este poder por individuos, cuadrillas criminales, traficantes de droga, y aun por representantes del Estado, es decir, los militares, la policía, los funcionarios gubernamentales, entre otros. Para Sanjuán, la percepción resultante del “caos” solo ha reforzado la característica de Venezuela de ser una cultura autoritaria. Dado los extensos cambios políticos que ha experimentado el país desde diciembre de 1998 con la elección de Hugo Chávez a la presidencia, Venezuela ofrece un caso particularmente interesante dentro del subtexto de la inseguridad ciudadana en América Latina.

Las características únicas de la experiencia de Guatemala con la (in)seguridad ciudadana son la base del capítulo siguiente escrito por Alexander Sequén-Monchéz. En el caso de Guatemala, el autor observa que la fuerza policial ha realizado generalmente una función negativa. Este es un rasgo que se remonta a gobiernos controlados predominante por dictadores o por juntas, los cuales utilizaron cualquier medio para mantener un sistema que apoyara sus propios intereses, sin importar las necesidades del pueblo. Es dentro de este contexto que uno puede entender mejor el papel de la policía en Guatemala. Con la llegada de la paz (1996) después de décadas de guerra civil, era natural que una de las preocupaciones principales fuera establecer una fuerza policial civil independiente. Esta fecha tardía, al ser comparada con los otros países incluidos en el libro y en combinación con el papel histórico de la policía, ayuda a explicar el porqué

un cuerpo auténticamente civil tiene todavía que ser acuartelado para preservar la seguridad ciudadana.

La contribución de Guillermo C. Milán Acosta a esta sección va dirigida a las particularidades de la experiencia de Cuba con la seguridad ciudadana, tomándose más de 50 años (1948-2000) de datos históricos para entender cómo el derrocamiento de Fulgencio Batista en 1958 afectó la criminalidad en la isla. Cuba, bajo el liderazgo de Fidel Castro, ha sido testigo de la aparición de tres características distintas que han alejado a este pequeño país de su pasado y, lo que es más importante, de sus vecinos modernos del presente. Sin embargo, la experiencia de Cuba con la criminalidad no ha sido constante y ha reflejado de manera relevante los progresos económicos en la isla. El inicio del llamado “periodo especial” con la caída del muro de Berlín y el derrumbamiento de la Unión Soviética (desde 1990 al presente) ha reflejado una vez más la tendencia de las condiciones económicas a ir de mal en peor y a desencadenar un aumento en la violencia y en el comportamiento criminal.

El capítulo de Bobea examina los efectos que han tenido el aumento y las variaciones del crimen y de las políticas públicas para combatirlo en las esferas económicas, políticas y sociales de República Dominicana, vistos los índices de incrementos en cierta medida comparables con los de Cuba. Para ella, violencia y crimen, ya sean percibidos o reales, han condicionado indudablemente las trayectorias económicas y políticas del país¹⁷. Al igual que en las vecinas Jamaica y Haití, la criminalidad en República Dominicana no es solamente el subproducto de fracturas en los ámbitos intrafamiliares y comunales, sino en gran parte un resultado de la violencia ejercida por las fuerzas que precisamente deberían mantener el orden civil –la policía y las milicias nacionales (la guardia)–, como una forma de ejercer un control social que, aunque se expresa de manera informal, ha ido institucionalizándose crecientemente. Después de destacar la dinámica particular de la inseguridad ciudadana en República Dominicana, Bobea concluye su capítulo con un conjunto de recomendaciones políticas que deberían permitirle al país llegar apropiadamente a las fuentes de sus problemas.

17. No obstante, es importante aclarar que los niveles de criminalidad en República Dominicana están por debajo del promedio de Latinoamérica, con un índice de homicidios de aproximadamente 10 por cada 100.000 habitantes, comparado con el promedio de 28,4 del resto de la región (cifras basadas en un informe del Banco Interamericano de Desarrollo para el periodo 1984-1994).

En un espíritu similar, Alfredo Carrasquillo Ramírez proporciona una descripción del estado actual de la seguridad ciudadana en la Comunidad de Puerto Rico, analizando la respuesta del gobierno de Pedro Rosselló a los desafíos de combatir el crimen. Sin embargo, el autor decide darle un enfoque psicoanalítico al tópico, explicando cómo las políticas que atenúan la violencia a menudo solo la perpetúan al dividir la sociedad en elementos criminales y no criminales. En su capítulo, Carrasquillo Ramírez hace un retrato de cómo la decisión del gobernador Rosselló de clasificar a los criminales “en una posición de extranjería” los ubica como los “otros”, fuera de la corriente principal de la sociedad. En la conclusión de su capítulo, el autor ofrece tres advertencias, incluyendo la alerta de que la sociedad debe prestar atención a que las tácticas excluyentes usadas para luchar contra el crimen no destruyan las estructuras políticas y sociales que intentan proteger.

La tercera parte del libro procura dirigir el debate sobre la seguridad ciudadana hacia los mecanismos institucionales que actualmente están en ejecución para combatir el crimen y la violencia en la región. Usando como base los marcos y los estudios de casos detallados en las dos secciones anteriores, los capítulos emprenden una discusión de los métodos de la reforma sistémica e institucional que se están poniendo en práctica para fortificar la seguridad ciudadana, desde Guatemala hasta Brasil¹⁸. El acto de equilibrio que se requiere de los gobiernos, entre la aplicación de “una mano dura” en su lucha contra el crimen y el respeto de las libertades civiles básicas, es una habilidad que ha sido perfeccionada por pocas administraciones en la región.

La contribución de Rachel Neild es un análisis comparativo de los desafíos que están enfrentando las naciones centroamericanas El Salvador, Guatemala, y Honduras, en sus tentativas hacia las reformas democráticas de la policía. Como lo explica la autora en el capítulo, en estos países se han ensayado iniciativas importantes en los últimos ocho años para separar a la policía de los militares, a fin de establecer un control civil de las fuerzas de seguridad y sacar a los militares de la policía interna de la región. En el repaso de las experiencias históricas de estos tres países y de los efectos de

18. Una exposición más detallada del proceso de reforma en relación con las instituciones policiales y de justicia en los países de América Latina puede encontrarse en Paulo de Mesquita Neto: “Paths Towards Police and Judicial Reform in Latin America” en *Seguridad Ciudadana/Citizen Security* N° 2, 2/2002.

sus reformas –basadas en la evaluación de la responsabilidad de la policía, en su transparencia y en las relaciones policía/comunidad– la autora determina que aunque se han alcanzado beneficios a corto plazo en la reestructuración de las fuerzas, quedan pendientes los asuntos de su credibilidad operacional.

En su capítulo, Félix Damián Olivares Grullón bosqueja las estructuras legales y los marcos institucionales que han condicionado el asunto de la seguridad ciudadana en República Dominicana, apoyándose en la Constitución de la República como el prisma a través del cual se considera el debate. Para una democracia nueva, como la dominicana, existe el doble desafío de resolver eficazmente los problemas del conflicto social, como es evidente en el crimen y la violencia, sin dañar la existencia del Estado de derecho. La modernización del Estado no ha podido modificar la visión de la policía funcionando como una fuerza de alta seguridad, que puede excluir la participación de la comunidad. El autor considera que esto es un vestigio autoritario y concluye que las nuevas estructuras institucionales, desde la policía hasta los códigos legales que se le aplican, necesitan ser reformuladas para la seguridad ciudadana.

La tendencia a que el Estado no cubra las demandas de seguridad de sus ciudadanos es el tema del próximo capítulo, escrito por Jorge Zaverucha. Analizando el caso de Brasil, detalla la división del sistema de justicia de ese país en diversos procesos. Esta división de poder se ha resumido en un solo paso llamado *inquerimento policial*, siendo la única institución donde se ofrece prueba del crimen, aunque usualmente sin la representación del ministerio público ni la de un abogado defensor. Como lo explica Zaverucha, aunque el procedimiento sea legal, es ilegítimo. Los ciudadanos son transformados en rehenes de la policía y son culpables en tanto no se demuestre su inocencia. El autor se remite al estado de Pernambuco, al noreste del Brasil, como objeto de estudio, y explica que a pesar de las reformas, el sistema actual continúa siendo un obstáculo para el mejoramiento de la seguridad ciudadana.

El enfoque en las instituciones y las leyes se aplica también en el caso de Cuba en relación con la provisión de seguridad ciudadana por parte del Estado. Entre los relevantes aportes al seminario que dio origen al presente volumen, y que lo trascienden, Arlin Pérez Duharte ofrece al lector una mirada profunda al interior del sistema penal de la isla. La contribución de Pérez Duharte por otra parte, también se refiere a la idea de los códigos penales en Cuba. La autora mira a la construcción legal del concepto, y lo

visualiza como una combinación de instrumentos represivos y aspectos sociales, a fin de encontrar más instituciones eficaces para mejorar la humanidad. Dividiendo su argumento en teorías absolutas y relativas, concibe la naturaleza jurídica de los códigos penales como métodos de prevención y retribución. Es partiendo de esta base que se ofrece la reconstrucción sociológica del sistema carcelario, incluyendo una discusión profunda sobre el rol que deben tener las *sanciones sustitutivas*. Para Pérez Duharte, estas últimas están más alineadas con la necesidad de una “desjudicialización” global del proceso penal, que con la expansión escalonada de la fuerza estatal.

La parte final de este volumen es una consideración de los retos de la aparentemente interminable ola de criminalidad y delincuencia en Latinoamérica y el Caribe, desde la perspectiva de la comunidad. El capítulo que ofrece Fabio Abreu es una excelente pieza para cerrar el volumen sobre seguridad ciudadana, dado su bien documentado argumento, basado en numerosas entrevistas conducidas en República Dominicana, sobre juventud marginada y niveles de delincuencia. Sus conclusiones reflejan los hallazgos del estudio sobre delincuencia juvenil realizado en la ciudad de Santo Domingo, como parte de un trabajo más amplio sobre toda la región latinoamericana¹⁹. Los resultados de las encuestas completadas en República Dominicana proveen una “cosmovisión”, no solo de la situación particular del país, sino además del escenario general que confronta la juventud marginada de Latinoamérica, así como la de los países desarrollados y en desarrollo. Al concluir el capítulo de Abreu, uno se queda reflexionando sobre cómo vamos a alcanzar alguna vez el futuro de la ciudadanía, la seguridad personal y nuestro rol en la democracia, si las sociedades continúan perdiendo la batalla contra la criminalidad, generación tras generación.

Este volumen clama por la búsqueda de soluciones holísticas y efectivas para confrontar el crimen y la violencia en América Latina y el Caribe. Con miras a esos fines, la noción de “seguridad ciudadana” que nos explica Rico tiene que ser equiparada con la protección de la libertad, los derechos humanos, la democracia y el orden público. De manera similar las causas de la “inseguridad ciudadana” han de ser identificadas, si se quieren crear

19. Este estudio, uno de siete conducidos entre noviembre de 1998 y marzo de 1999 en siete ciudades de América Latina, se basa en un universo de 1.200 entrevistados por ciudad.

soluciones efectivas para el problema. Para Bobea tal enfoque debe incluir no solo actos criminales contra el individuo, sino también la violencia institucionalizada, la conducta ilegal, la ausencia de controles, y la carencia de protección social, así como la perpetuación de enclaves autoritarios.

Este reclamo de un nuevo entendimiento de los componentes de la seguridad ciudadana y las fuerzas que la amenazan debe ser visto como un proceso que conserva siempre la promoción de los derechos civiles como meta final. Como advierte Carrasquillo Ramírez, en ocasiones la sociedad crea métodos para combatir el crimen que realmente debilitan el orden sociopolítico que se supone debe ser protegido. En este sentido, la decisión de algunos países de América Latina y del Caribe de establecer un estado de sitio, en vez de un estado de leyes, como respuesta al incremento del crimen y la violencia, a la larga solo servirá para perpetuar la inseguridad. Experiencias tanto regionales como globales sugieren mantener el delicado equilibrio entre la preservación del orden público y la promoción de los derechos civiles como el mejor paso, aunque sea un reto especialmente difícil para algunas sociedades que apenas han retornado a un régimen democrático durante la última década.

Cuando se discuten las recomendaciones sobre políticas de seguridad ciudadana en la región, se debe adoptar un enfoque de análisis y evaluación que pueda responder a las necesidades de cada nación de manera individual. Como lo ha señalado Maingot en otro momento, la dimensión y la naturaleza de un país determinado es lo que a la larga condiciona la efectividad de las respuestas políticas a las antes mencionadas causas de la inseguridad ciudadana. Desde el punto de vista de las políticas, sería inapropiado y de poca visión tratar a todas las naciones de América Latina y del Caribe como a una misma entidad. Cada una tiene una dinámica histórica, cultural, institucional y geográfica propia, que amerita reconocimiento e incorporación en las políticas que son formuladas e implementadas. Por ejemplo, no se puede esperar que las soluciones para enfrentar el incremento del crimen en Jamaica sean aplicables a la ola de criminalidad en Argentina. De la misma manera que las causas que originan la violencia en ambas naciones son divergentes, asimismo lo son las razones de la inhabilidad del Estado para combatirlas.

No obstante, el estudio comparativo de varias experiencias nacionales sugiere la existencia de características, así como deficiencias, comunes entre ellas, que indican posibles opciones de políticas. Para comenzar, en todos los casos aparece un enfoque desde abajo hacia arriba que involucra a la

sociedad civil como la única vía de llegar a la raíz de las causas de la creciente criminalidad y violencia en América Latina y el Caribe. Este proceso debería comenzar con el fortalecimiento de las instituciones democráticas sobre dos ejes principales: las reformas dirigidas a modernizar los códigos institucionales y legales, es decir, aquellos relacionados con las fuerzas civiles policiales y al sistema judicial, y una mejor coordinación interinstitucional entre las organizaciones dotadas de un diseño de políticas afines a escala nacional (como el Poder Legislativo), además de actores sociales como lo son los medios de comunicación, que contribuyen directamente a la forma como la ciudadanía percibe el problema. En el caso de los medios, la adopción de fuerzas políticas comunitarias en muchas naciones de América Latina y el Caribe ha sido una de las medidas más apropiadas como respuesta a la integración de la sociedad civil en la ecuación, para la solución de la inseguridad ciudadana.

Si enfocamos tales esfuerzos en el ámbito de la comunidad, mientras reformamos apropiadamente los entrelazados marcos del trabajo institucional asociados a la seguridad pública, este enfoque de doble impacto será un intento por romper las ligaduras entre la creciente criminalidad, la violencia, y la inseguridad ciudadana en la región. El presente volumen, al igual que la conferencia que generó su publicación, han estructurado un debate sobre seguridad ciudadana para alcanzar esos objetivos.

Además de fomentar el diálogo sobre este tema, los siguientes capítulos ofrecen una entrega de políticas prescritas que pueden ser consideradas como apropiadas al contexto de cada país en particular. La primera de estas recomendaciones es la de reconocer e incorporar la naturaleza idiosincrática de cada sociedad en los modelos que adopten para su reforma. En segundo lugar, y dada esta dinámica, es esencial que las instituciones afines y los organismos con la capacidad y el poder de promover la seguridad ciudadana se den cuenta de la sinergia que existe en sus trabajos. Por ejemplo, el modelo que usa a la comunidad como base para una reforma permite una mayor cooperación entre la policía, las autoridades políticas, los proveedores de servicios públicos y la sociedad civil.

En tercer lugar, el papel de la policía bajo este tipo de sistemas tiene que ser entendido como preventivo, correctivo, y normativo con respecto a las necesidades de la sociedad. Con miras a este fin se recomienda establecer mecanismos para una relación transparente, eficiente, y tolerante entre las fuerzas policiales y la sociedad, de forma tal que reine un aire de dignidad para ambas partes. Cuarto, cualquier cambio en el presente

sistema ha de ser visto como uno que tiene el potencial de generar impactos inmediatos sobre el problema, y estimular la restauración de la confianza pública en esas instituciones. Quinto y último, como han mostrado los casos de estudio de este volumen, se requiere de una perspectiva regional y hemisférica para la seguridad social, dada la característica de incremento transnacional del crimen y la corrupción.

Aunque esta “lista positivista” dista de ser completa, la misma puede servir como guía para atacar las múltiples vulnerabilidades que al presente enfrentan los ciudadanos y las ciudadanas de América Latina y el Caribe. Los fallos en reconocer la estrecha interrelación entre seguridad ciudadana y sus variantes económicas, políticas, y sociales, de la manera en que han sido descritas en este volumen, solo perpetuarán las debilidades de la región. Para rectificar la situación y atacar las raíces del problema, la sociedad debe tener una voz en el proceso, y las instituciones afines deben emprender reformas que reflejen este cambio. Por ejemplo, podría ser beneficioso, como ha sugerido Carrión, construir una “gobernabilidad de la violencia”, que sobrepase las esferas locales, federales, e internacionales, y que llegue al último nivel social, para involucrar así a toda la sociedad en la creación de soluciones efectivas. Cualquiera sea la política que finalmente se adopte, el tema central es el mismo: el imperativo de involucrar a la sociedad civil en el diálogo y en los esfuerzos para combatir el crimen y la violencia en la región.

Las políticas de iniciativas pasadas y presentes para responder a la creciente inseguridad ciudadana no han producido los resultados esperados, conduciendo al desperdicio de recursos y la continua pérdida de vidas. Este proceso debe ser detenido si se quiere llevar a cabo un ataque serio, no solo al problema inmediato, sino también a los amplios asuntos de economía, igualdad, y políticas democráticas en América Latina y el Caribe. El retroceso económico y político de países como Argentina y Venezuela en los últimos años nos muestra las grandes implicaciones que puede tener una prolongada inseguridad ciudadana, desbordándose en una verdadera desestabilización del Estado. Para Sanjuán, los problemas de crimen y violencia que enfrenta Venezuela han amenazado el espíritu de la democracia en ese país.

El mensaje contenido en este volumen es que la asunción de una visión integrada de la seguridad ciudadana –con los intereses de la sociedad civil en el centro y un reconocimiento realista de las fuerzas que la amenazan– posibilitará la reformulación del modelo institucional que actualmente

caracteriza los sistemas policial, judicial y penal de la región. Solamente así podrán ser echadas las bases que le permitan a los ciudadanos y las ciudadanas de la región de América Latina y el Caribe avanzar más allá de la violencia e inseguridad que actualmente les rodea.