

 Latin American Program | Febrero de 2017

Fuente: Serious Cat / Flickr / Creative Commons

Relatoría de los seminarios “Violencias y criminalidad en las principales ciudades andinas: Caracterización y políticas públicas”

Octubre de 2016
Quito, Ecuador y Lima, Perú

PRESENTACIÓN

Los estudios sobre la inseguridad ciudadana en América Latina han estado centrados en lugares donde los niveles de violencia se han elevado sustantivamente debido a las dinámicas del crimen organizado y sus vínculos con el narcotráfico. De aquí que el énfasis analítico haya priorizado las situaciones de Brasil, México, los países del Triángulo Norte Centroamericano (Honduras, Guatemala y El Salvador) y, más recientemente, el significativo incremento de la delincuencia y la violencia en Venezuela.

Esto, sin duda, ha implicado relegar del espectro de estudio a otros procesos y países. En este marco, la región andina, por sus particularidades contextuales y por los procesos políticos que se han desarrollado allí durante los últimos 15 años, se presenta como un potencial y fértil escenario analítico, debido a que en materia de seguridad, violencia y delincuencia presenta por lo menos dos particularidades que merecen ser discutidas. Por un lado, es preciso indagar por qué algunas ciudades que conforman esta región, a pesar de ser zonas estratégicas para el crimen organizado y el tráfico de drogas, tienen menores tasas de homicidios que otros países donde también operan los distintos eslabones de la cadena de valor del narcotráfico. Por otro lado, es preciso reflexionar sobre los factores y procesos multidimensionales que han provocado que en algunas ciudades de los países

***Esta investigación fue posible gracias al apoyo del CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.**

andinos las tasas de homicidios sean bajas, pero que, sin embargo, presenten altos índices de victimización, como lo ejemplifican Quito, Lima, La Paz y Bogotá. Si se enfoca el problema por la forma en que impacta directamente en la vida cotidiana, es importante explorar los niveles de victimización que dan cuenta de la incidencia criminal. No necesariamente son los hechos más violentos, pero sí aquellos que importan más a la población y perturban más su cotidianidad.

Es en función a ello, los Seminarios Violencias y criminalidad en las principales ciudades andinas: Caracterización y políticas públicas, realizados en el marco del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center y subvencionados por el Corporación Andina de Fomento – Banco de Desarrollo de América Latina (en adelante CAF), propone cuatro objetivos:

1. Realizar un análisis actualizado y comparado de la evolución de los problemas de seguridad ciudadana en varias ciudades de los países andinos buscando entender causas comunes de la altísima victimización y de las diferencias en niveles de violencia;
2. Hacer un análisis comparado de la institucionalidad del Estado en relación a la seguridad ciudadana en esas ciudades, incluyendo la situación de los gobiernos locales, policías, administración de justicia y sistemas penitenciarios;
3. Revisar las políticas de convivencia y prevención del delito en las ciudades estudiadas, señalando sus éxitos, sus desafíos y su sostenibilidad; y
4. Contar con un conjunto de recomendaciones de política pública sobre políticas de seguridad ciudadana en base a la experiencia comparada de los países estudiados.

Los dos seminarios contaron con la participación de representantes de entidades públicas de Ecuador y Perú, tales como el Ministerio del Interior, Policía Nacional y el Congreso de la República. Asimismo, contaron con la asistencia de miembros de la sociedad civil y academia. Los encuentros se dividieron en dos momentos, luego de la mesa inaugural: Por la mañana, las exposiciones de los expertos. Por la tarde, una sesión de trabajo con los asistentes, para el intercambio de impresiones sobre los estudios expuestos. El presente documento de relatoría, resume las principales ideas expuestas durante ambos Seminarios.



PRIMERA PARTE: PRESENTACIONES

Gobiernos locales y seguridad ciudadana: La perspectiva de CAF (I)

Jorge Srur, CAF/Banco de Desarrollo de América Latina

Presentación en Quito, Ecuador

Existen varias paradojas en materia de seguridad en América Latina, y una de ellas se refleja en que la población suele demandar mayor seguridad a los gobiernos locales; sin embargo, en el continente las policías tradicionalmente han sido federales o estatales, no municipales.

En las últimas décadas se ha demandado en algunos países latinoamericanos un mayor poder de mando de los gobiernos locales sobre la policía. Esta apuesta local por la seguridad tomó relevancia desde los años noventa del siglo pasado y ha ido ampliando su espectro de acción al rebasar la concepción netamente policial de la seguridad, para adoptar una perspectiva de participación y convivencia ciudadanas. En este sentido, la gestión de la seguridad en América Latina ha estado guiada principalmente por dos paradigmas: 1) el paradigma epidemiológico, que considera que la violencia no es un asunto exclusivamente policial, pues hay factores de riesgo que inciden en la menor o mayor expansión de esta “epidemia”; 2) el paradigma de la cultura ciudadana (convivencia), que focaliza su atención en los valores y comportamientos sociales, y que entiende que sobre estos elementos deben trabajar los gobiernos locales para construir una cultura de paz.

Por otro lado, uno de los ejes de la gestión de la seguridad en América Latina ha estado relacionado con los observatorios de seguridad

En las últimas décadas se ha demandado en algunos países latinoamericanos un mayor poder de mando de los gobiernos locales sobre la policía.

ciudadana. De hecho, basándose en los resultados de un estudio realizado por la CAF en 18 países de la región, el 42 por ciento de los 66 observatorios analizados están en los países andinos y un 33 por ciento del total analizado son municipales. Muchos de estos observatorios adolecen de varias falencias: tienen recursos limitados; un 30 por ciento de estos observatorios no cuentan con software de georreferenciación para saber dónde y cuándo se produjeron los delitos; más de la mitad de los observatorios no puede determinar en qué contexto o con qué móvil se consuman los delitos; alrededor de 20 o 30 por ciento de los observatorios no registra el sexo del victimario/a de un delito; apenas un 29 por ciento genera datos propios; los observatorios que no cuentan con información propia suelen asumir estadísticas de fuentes oficiales (principalmente la policía) sin analizar críticamente la información obtenida y sin haber hecho una publicación relevante sobre temas de seguridad; tienen pocas posibilidades de incidir en las políticas públicas; hay una escasa rendición de cuentas y una gran incertidumbre sobre su efectividad. A pesar de estas deficiencias en su estructura material, conceptual y metodológica, hay una proliferación de los observatorios.

Otro aspecto crítico es la paradoja que rodea a las policías locales, pues los países que cuentan con policías locales piensan que ésta es parte de los problemas de inseguridad y violencia (caso mexicano), mientras que los países que no tienen policías locales piensan que ésta puede solucionar la inseguridad, la violencia y los delitos (caso argentino). Esta paradoja obliga a problematizar algunos sentidos comunes que rodean a las policías locales: ¿lo municipal implica necesariamente una mayor proximidad y cercanía con la comunidad?, ¿todos los problemas locales pueden ser resueltos con policías y políticas locales?, ¿todo municipio está en capacidad de administrar una policía local?

Finalmente, es preciso destacar que la intervención policial debe ser la última alternativa de un municipio, no la primera. Por eso, el CAF se enfoca en los siguiente ejes en materia de seguridad ciudadana: 1) fomentar un hábitat y convivencia familiar; 2) mejorar y regular el uso del espacio público; 3) proteger a víctimas de violencia infantil y de género; 4) fomentar la cultura ciudadana; 5) promover escuelas menos violentas; 6) fortalecer a las instituciones públicas y a la sociedad civil; 7) mejorar los sistemas de información y las capacidades analíticas de los observatorios; 8) capacitar líderes sectoriales; 9) apoyar la innovación en soluciones efectivas y replicables.

Gobiernos locales y seguridad ciudadana: La perspectiva de CAF (II)

Leandro Gorgal, CAF/Banco de Desarrollo de América Latina

Presentación en Lima, Perú

La situación de inseguridad y criminalidad en América Latina es una constante en crecimiento. Debido a su participación en diversos países de la región, el Banco de Desarrollo ha evidenciado una serie de factores en los países de la región que contribuyen en la expansión del fenómeno. En consecuencia, se plantean algunas propuestas y recomendaciones para combatir la criminalidad en una acción conjunta entre los gobiernos locales y el gobierno central.

La región de América Latina y el Caribe está integrada por los países en desarrollo con la mayor urbanización a nivel mundial. Más de la mitad de la población vive en zonas urbanas y generan actividades económicas significativas para el aumento del PBI. Aunque la información podría generar la percepción de un óptimo crecimiento económico en la región, todavía subsisten carencias en la educación, salud y seguridad ciudadana. Esta situación requiere urgente atención por parte de los gobiernos estatales. En el caso de la seguridad ciudadana, la aplicación de acciones especializadas para cada contexto es primordial, siendo necesario implementar tres premisas para asegurar una mayor efectividad en las acciones a tomar. En primer lugar, establecer un sistema articulado de coordinación de funciones entre los distintos niveles de gobierno. En segundo lugar, implementar un abordaje integral en las acciones con una coordinación interseccional tanto horizontal como vertical entre los diversos niveles de las entidades estatales. Finalmente, proponer estrategias para mejorar la capacidad estatal de los gobiernos locales, tanto para la sostenibilidad de la política de seguridad

ciudadana como para mejorar la capacidad burocrática de los gobiernos.

Es necesario conocer algunos datos sobre la actual caracterización del delito y violencia en la región para diseñar políticas adecuadas que permitan reducir las altas tasas de criminalidad. La evidencia da cuenta del incremento de la violencia en la producción de los delitos, entre los que destaca el homicidio en toda la región. Asimismo, también se ha complejizado el universo de delitos, lo cual parece impactar en el incremento de la sensación de inseguridad en la población. Otra característica es el impacto asimétrico de los delitos en los diversos grupos poblacionales. El delito es un fenómeno con efectos desiguales y específicos para

Se ha complejizado el universo de delitos, lo cual parece impactar en el incremento de la sensación de inseguridad en la población.

cada grupo como jóvenes, mujeres, entre otros, que afecta en mayor medida a los jóvenes, ya sea como

víctimas o como victimarios. En lo que respecta a la mujer, la creciente cifra de violencia contra la mujer en la región es una evidencia crítica. Por otro lado, es posible observar una diferencia en los efectos de la violencia en relación a los diversos espacios de la ciudad.

En atención a lo anterior, es necesario diseñar una política de seguridad con un abordaje integral bajo un modelo sistémico de intervención. Para ello, el Banco de Desarrollo en América Latina promueve el diseño de medidas integrales para luchar contra la criminalidad, al configurarse como un fenómeno multicausal que necesita una intervención sistemática con el uso de recursos penales y extrapenales. La idea es implementar iniciativas diferentes a las tradicionales, de manera que la judicialización sea la última opción para resolver esta problemática. En este sentido, se plantea un trabajo integral entre las instituciones en todos sus niveles, con especial énfasis en el refuerzo de las acciones a nivel local y por el Gobierno Central. Como se indica, para reducir la inseguridad ciudadana deben realizarse una serie de acciones coordinadas.

Es importante que las acciones a implementar tomen en cuenta una serie de factores no tradicionales como la intervención preventiva situacional del delito, las mejoras de la estructura física medioambiental y el uso de observatorios que generen información confiable sobre los niveles de la criminalidad y sus efectos en la ciudadanía. Asimismo, la video vigilancia también es una acción a considerar, por sus positivos efectos en el mejoramiento de los sistemas de seguridad en las comunidades como herramienta preventiva y disuasiva. Otra estrategia esencial es iniciar medidas de desarrollo del capital social o la prevención social comunitaria del delito, al generar más oportunidades para la comunidad y fortalecer sus instituciones mediante dinámicas participativas de la misma comunidad. En ese sentido, también es necesaria la intervención a los factores de riesgo como las drogas y el alcohol y su uso problemático. Así como la intervención focalizada sobre los grupos de riesgo como jóvenes y mujeres, con una mayor exposición a ser sujetos pasivos de violencia y criminalidad.



Fuente: Mandy / Wikimedia Commons

Entonces, en primera instancia, es importante conocer las especiales condiciones de la violencia y criminalidad en la región y, de ser posible, en cada país integrante. Luego, se deben aplicar medidas especializadas que se ajusten a los requerimientos de cada contexto social, para contrarrestar los fenómenos delictivos y sus efectos en la población. Finalmente, cabe resaltar que la estrategia abordada por el Banco de Desarrollo se basa en aplicar acciones correspondientes a cuatro ejes: a) la generación de conocimiento, por lo que apoya con especial énfasis a los gobiernos con este objetivo; b) la capacitación a entidades públicas y sociedad civil en temáticas de seguridad ciudadana; c) asesoramiento a los gobiernos para generar un análisis adecuado del delito y d) la innovación de medidas como la reciente iniciativa de crear un laboratorio de políticas de seguridad ciudadana que reúna a la academia con el Gobierno para generar ideas innovadoras, efectivas y replicables para prevenir y controlar el delito.

BOLIVIA

Violencias e inseguridad en las principales ciudades andinas de Bolivia: La Paz y El Alto

Gabriela Reyes Rodas, Investigadora, Bolivia
Presentación en Quito, Ecuador y Lima, Perú

Bolivia ha tenido diversas transformaciones sociales y económicas en los últimos 10 años. Se redujo la pobreza del 59 al 39 por ciento, siendo uno de los países con una alta reducción de pobreza en la región. Al mismo tiempo se dio una gran migración a las ciudades desde las zonas rurales, variando las condiciones geográficas y situacionales del país, pues más del 67 por ciento de los bolivianos vive en áreas urbanas. La clase media ha aumentado contribuyendo a la economía del país, aunque ello ha generado nuevas expectativas y demandas de este sector acorde a sus condiciones económicas y sociales. La dificultad del

Estado de proveer las demandas de la clase media impide el logro de una mejor calidad de vida, generando rupturas en muchas de las familias. La baja oferta laboral, los deficientes servicios de salud y la poca calidad de servicios educativos afectan a los grupos más vulnerables como los jóvenes y las mujeres. Esta situación, sumada a otros factores como las nuevas estructuras familiares (migración campo-ciudad), la presencia de facilitadores del delito (drogas, armas y alcohol) y la degradación de espacios urbanos, generan una potencial situación de riesgo para el incremento de la criminalidad.

La inseguridad ciudadana es uno de los principales retos de Bolivia. Si bien según la información policial el índice delictivo ha disminuido, esta afirmación es cuestionable pues una de las grandes deficiencias del sistema de seguridad es la generación de información confiable, sin criterios claros y logística necesaria para su realización. Asimismo, es importante tener en cuenta la percepción ciudadana, ya que hay un alto grado de insatisfacción sobre el trabajo policial que podría obstaculizar su labor con la comunidad. En ese sentido, 7 de cada 10 ciudadanos se encuentran insatisfechos con los agentes policiales, lo que se evidencia en que de 100 delitos ocurridos sólo 12 son denunciados.

Por otro lado, una importante temática abordada por el gobierno boliviano es la lucha contra el narcotráfico, toda vez que muchas familias bolivianas son campesinas que cultivan hoja de coca y se hace necesario superar la problemática del narcotráfico y violencia generada en los ámbitos rurales. La política asumida por el gobierno boliviano es única: a partir de que Evo Morales asumiera la presidencia se definió una política antidroga gubernamental sin presiones externas, lo que implicó expulsar a las agencias norteamericanas especializadas en la materia y decretar la problemática como una preocupación nacional. Así se emitieron leyes represivas y punitivas que, al menos, reconoce la diferencia entre la hoja de coca y cocaína con la finalidad de otorgar seguridad y estabilidad a las familias cocaleras de la región.

7 de cada 10 ciudadanos se encuentran insatisfechos con los agentes policiales, lo que se evidencia en que de 100 delitos ocurridos sólo 12 son denunciados.

No obstante, si bien la nueva política de drogas ha generado una disminución en las plantaciones dirigidas a la producción de coca para su uso ilegal, las incautaciones y “laboratorios” de clorhidrato han incrementado. Ello da cuenta de nuevas dinámicas en el país. En los últimos años en Bolivia se han triplicado tanto las incautaciones de droga (en 2006 se incautaron 65 toneladas métricas de droga y en 2013 se incautaron más de 209 toneladas métricas) como los operativos antinarcóticos. Estas cifras y procesos, han despertado múltiples lecturas, pues se ha dicho, por un lado, que actualmente hay una mayor cantidad de droga que circula por Bolivia, mientras que, por otro lado, este país andino se ha convertido en un país de tránsito de droga con destino a Europa y a Asia, generando espacios de criminalidad y violencia en torno al narcotráfico. Hay una mayor concentración delictiva en las áreas metropolitanas bolivianas, donde hay una mayor presencia de facilitadores del delito

(armas, drogas, consumo de alcohol) y una degradación de los espacios urbanos debido a que los gobiernos locales no han sabido responder a las demandas de los nuevos habitantes urbanos, que migraron del campo a la ciudad, durante la última década.

En este nuevo contexto, es importante comparar la situación de la violencia entre las ciudades de La Paz y El Alto. La situación demográfica y social de ambas localidades es diferenciada. Por un lado, La Paz es la sede del Gobierno Central con una economía de mercado fluida y profesionalizada. En cambio, El Alto, a pesar de ser la segunda ciudad más grande de Bolivia, tiene una serie de problemáticas socio-económicas; su población ha decrecido sustancialmente; su economía se da en base a los negocios familiares; el comercio informal y la mano de obra es en mayor medida sin profesionalización; y su calidad de

La Paz es la sede del Gobierno Central con una economía de mercado fluida y profesionalizada. En cambio, El Alto, a pesar de ser la segunda ciudad más grande de Bolivia, tiene una serie de problemáticas socio-económicas.

empleo es muy baja.

De acuerdo a las cifras oficiales, tanto en El Alto como en La Paz la prevalencia de violencia asociada al consumo de drogas es baja. En lo que

refiere al tráfico, la situación también es menor en La Paz dado que, al estar lejos de la zona de frontera, está fuera del circuito de tránsito de drogas. En contraste, en El Alto se reportan importantes volúmenes de decomiso, asociados a las actividades de acopio de derivados cocaínicos desarrolladas en la zona. Según indican las evidencias, las familias de la localidad han diseñado un sistema de cristalización para la cocaína y para su tránsito. La protección vecinal del sistema de drogas está incentivada por los beneficios que reciben por dicha labor, ante la falta de oportunidades laborales o los bajos pagos recibidos. La incógnita generada es: ¿Por qué a pesar de hallarse circuitos ilegales o mercados de drogas en El Alto no hay violencia o no se registra el fenómeno? Pues, más de allá de evidenciarse una dinámica estructural de drogas con la participación de la comunidad, es importante conocer otros factores adicionales que contribuyan a esta situación. Por ejemplo, la omisión funcional o complicidad de las fuerzas policiales o las bajas ganancias del tráfico de drogas en el sector no generan la necesidad de enfrentamientos entre las organizaciones criminales o personas involucradas para el control del mercado. Ello contrasta, por ejemplo, con otras zonas como Santa Cruz.

Respecto al cuarto término, violencia por consumo de drogas, tampoco hay evidencia confiable para establecer un vínculo claro. No obstante, la comunidad ha referido que un factor que sí está asociado son las pandillas. Por último, respecto a la diversidad de actividades delictivas, si hay presencia de violencia en otros fenómenos delictivos, como en El Alto que se evidencia una mayor tasa de homicidios al de La Paz y una alta incidencia de robos agravados ejercidos con violencia en ambas ciudades. Cabe agregar que dos fenómenos diferenciados y relacionados a la violencia son el pandillaje y la trata de personas,

siendo estos casos los que registran un bajo índice de denuncias y alta victimización.

En vista a la situación, se implementaron una serie de políticas estatales sobre seguridad ciudadana en ambas regiones. En la Paz, se instauraron medidas con enfoque integral de prevención y control. Algunas de las medidas son el Programa Familias Fuertes, el Centro de Comando y Control de la Policía, el Programa Barrios de Verdad y el Observatorio Municipal de Seguridad Ciudadana. Mientras tanto, el Gobierno Local de El Alto estableció programas de capacitación a los policías, instaló cámaras de vigilancia, un Observatorio Municipal de Seguridad Ciudadana, dotaciones a la policía e incrementó el número de policías con una cobertura de 1 efectivo policial por 1.000 habitantes. Aunque ambos grupos de medidas se integran por acciones de prevención como represión, se observa un mayor balance de ambas tipologías en la ciudad de La Paz y un enfoque más represivo en El Alto. Respecto al Gobierno Central, tomó medidas estrictamente punitivas y represivas para combatir la criminalidad a nivel nacional.

ECUADOR

Ensamble de violencias: Quito

Fernando Carrión, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Presentación en Quito, Ecuador

Entre 1990 y 2010 la violencia, medida en tasas de homicidios, se duplicó en Ecuador, y se ha urbanizado y modernizado, es decir, ahora es una actividad básicamente organizada.

Ahora los quiteños viven una “tercera generación” de violencias producida contra grupos poblacionales específicos, como las mujeres, GLBTI y migrantes; la

Entre 1990 y 2010 la violencia, medida en tasas de homicidios, se duplicó en Ecuador.

primera generación fue de violencia política (dictaduras en el Cono Sur y conflictos armados en Centroamérica y Colombia) y la segunda, de violencia común (delitos contra personas y propiedades que se cometen en espacios comunes).

También en América Latina se ha dado un giro en la percepción de los principales problemas sociales, ya que si en los años 1990 esta percepción era heterogénea (salud, educación, empleo, etc.), actualmente se ha homogenizado en torno a la inseguridad. Junto a estos problemas y demandas sociales, también se ha potenciado un descrédito hacia las instituciones del sistema penal (justicia, policía y cárceles), lo que debe ser leído como un golpe a la democracia. En la misma línea, en los últimos 20 años se ha exacerbado el populismo penal en la región y las políticas de seguridad, frecuentemente punitivas y represivas, no han dado los resultados esperados.

Otro punto importante es la relación entre urbanización y violencia en América Latina, ya que actualmente se ha cerrado el ciclo de migración campo-ciudad y se abrió, desde 1990, la migración internacional, proceso que ha producido las violencias de tercera generación, que

antes no se conocían. Si hasta 1990 la ilegalidad urbana se daba por la ocupación “ilegal” de asentamientos periféricos, ahora esta ilegalidad está inserta en la economía urbana (microtráfico, migración no documentada, lavado de capitales).

Las violencias siempre están ensambladas entre sí y el caso ecuatoriano demuestra algunas particularidades: 1) hay una tasa de homicidios decreciente a nivel nacional; 2) las tasas de homicidios más altas están en las ciudades portuarias (Guayaquil, Esmeraldas, Manta, etc.) y en algunas ciudades fronterizas con Colombia (San Lorenzo y Lago Agrio); 3) a pesar de ser históricamente bajas, las tasas de homicidios con mayor crecimiento están en la frontera con Perú; 4) los territorios que registran mayores niveles de violencia son las provincias y ciudades costeras, pues tienen más asesinatos que homicidios. Tras estos factores, la tasa de homicidios no es un buen indicador para medir la violencia y es necesario construir metodologías más holísticas.

En el caso de Quito, la tasa de homicidios ha disminuido desde 2010 hasta 2015, mientras que los robos y hurtos —que muestran la paulatina especialización y sofisticación de las

En el caso de Quito, la tasa de homicidios ha disminuido desde 2010 hasta 2015, mientras que los robos y hurtos han aumentado.

lógicas delictivas— han aumentado.

A su vez, hay una espacialidad y temporalidad de las violencias y los delitos en Quito. Respecto a la espacialidad, el uso del suelo es

determinante en el tipo de delitos que se cometen, pues se roban bancos donde hay bancos; respecto a la temporalidad, en Quito cada delito tiene su propia cronología, como los robos y hurtos que suelen producirse principalmente de lunes a viernes, o como los homicidios que suelen registrarse entre los jueves y los domingos.

Como ejemplo de la violencia discriminatoria o de tercera generación, el 80 por ciento de las mujeres que han viajado en el transporte público quiteño han sido tocadas en sus partes íntimas, y la mayoría de agresiones y actos de violencia producidos en contra de la comunidad GLTBI se han dado en el espacio público. En el caso de la inmigración, también se evidencian procesos de violencia, sobre todo cuando se analiza que el 42 por ciento de la población quiteña no quiere vivir al lado de un colombiano/a y el 37 por ciento no quiere vivir al lado de un cubano/a.

Por otro lado, el nivel de percepción de inseguridad en Quito es muy alto, pues el 86,7 por ciento de la población cree que será víctima de un delito en los próximos meses, lo que muestra que no hay una correlación positiva entre la disminución de los homicidios y la percepción de violencia e inseguridad. En este marco conviene plantear algunas preguntas: ¿se miden bien los delitos?, ¿son esos delitos los que se deben medir?, ¿la tasa de homicidios es la variable indicada para medir la inseguridad?, ¿la percepción de inseguridad tiene una autonomía relativa frente a los homicidios y los delitos?



Fuente: Gary Yim / Shutterstock

Para finalizar, en las ciudades han habido tres políticas tradicionales en materia de seguridad ciudadana: 1) la prevención situacional (mejora del espacio público); 2) la tesis de las ventanas rotas (tolerancia cero); y, 3) la policía comunitaria (seguritización de la vida cotidiana). Sin embargo, las políticas de seguridad suelen ser estáticas y no se ciñen a las constantes reconfiguraciones de los actores de violencia y las dinámicas delictivas.

MÉXICO

La reducción de la violencia en Ciudad Juárez

Eric Olson, Woodrow Wilson Center

Presentación en Quito, Ecuador y Lima, Perú

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), durante el período 2007–2012 Ciudad Juárez, Chihuahua fue una de las ciudades más violentas del mundo, alcanzando en 2010 el punto más alto en la tasa de homicidios, con 10 víctimas diarias en promedio.

Para entender la violencia en Ciudad Juárez, es imperante considerar su ubicación geográfica dado que existe una estrecha relación entre ésta y su tasa de criminalidad. Ciudad Juárez se encuentra entre la frontera norte de México y la frontera sur de Estados Unidos, por lo cual se presta para ser centro de dinámicas delictivas tales como el transporte o movilización de sustancias ilícitas, la migración regular y tráfico de personas, entre otros. Sin embargo, es interesante notar que mientras Ciudad Juárez alcanzaba sus niveles más altos de violencia, El Paso, su ciudad vecina al otro lado de la frontera fue una de las ciudades con menor número de homicidios en los Estados Unidos.

A continuación se discuten tres de los factores que contribuyeron en la incidencia y mantenimiento del clima de violencia en la ciudad.

1. **Primer factor: Confrontación y fuerte rivalidad entre el Cartel de Sinaloa y el Cartel de Juárez (CDJ)** quienes por años se disputaron el control de rutas para la movilización de narcóticos a lo largo de la frontera chihuahuense. Ambos carteles se apoyaron en

pandillas locales para el control de las llamadas “plazas”, valiéndose del narcomenudeo y la extorsión con la finalidad de controlar los corredores de tráfico de drogas hacia los Estados Unidos. Esta situación exacerbó considerablemente las tasas de criminalidad.

Cabe destacar que existe una disociación por parte de la ciudadanía entre el narcotráfico y la inseguridad. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Inseguridad Pública (ENVIPE), en el período 2011–2015 los chihuahuenses señalaron la inseguridad como su principal preocupación, pero el narcotráfico se ubicó en el séptimo lugar del ranking, percibiéndolo como una prioridad significativamente menor.

2. **Segundo factor: Las instituciones se encontraban debilitadas y cooptadas por grupos criminales**, lo que permitió un alto grado de control sobre la policía municipal —se detectó una red criminal (La Línea) que operaba como parte de la institución— y estatal, así como de algunos políticos, dificultando aún más las estrategias de reducción de la violencia. Esto refleja el bajo nivel de confianza que los ciudadanos chihuahuenses manifiestan respecto a las autoridades (Ejército 67,8%, Marina 66,3%, Policía Estatal 39,1%) y en la cifra negra del estado de Chihuahua (90,6% en el 2014).
3. **Tercer factor: La sociedad civil se encontraba debilitada y desarticulada**, como consecuencia de la atmosfera de temor y constante amenaza a la cual se encontraba sometida.

Si bien el tejido social se encontraba deshilachado, existía un pequeño núcleo dentro de la sociedad civil y del sector empresarial juarense que comenzó a organizarse e implementar iniciativas para hacerle frente a la violencia de la que eran víctimas. Destacan los esfuerzos del Plan Estratégico de Juárez (2001), el Comité Médico Ciudadano (2008) y de Juarenses por la Paz (2008).

Por su parte, el gobierno federal respondió a la problemática con la presencia abrumadora de fuerzas de seguridad tales como la policía federal, el ejército y la marina. En el 2010 y 2011 más de 10.000 efectivos fueron desplegados en la ciudad.

A pesar de estos esfuerzos por parte de la ciudadanía y gobierno, las iniciativas para combatir la violencia tuvieron poco éxito. Esto se evidenció en 2010 con el caso de la Masacre de Villas de Salvárcar donde 15 jóvenes fueron asesinados en una celebración privada. A raíz de este episodio, el gobierno federal reconoció su estrategia como inefectiva, reorientando sus estrategias y recursos.

Como parte de esta nueva estrategia, se priorizó la coordinación entre las fuerzas de seguridad federales y locales, así como la cooperación con la sociedad civil en la búsqueda de consolidar un nuevo marco de referencia para combatir el crimen.

A través de un ejercicio participativo y de colaboración, se crearon 15 mesas de trabajo donde participaron gobierno local, estatal, federal, sociedad civil y empresariado en el diseño de

políticas integrales e inclusivas en las áreas de salud pública, educación y promoción cultural y deportiva para atacar el problema de raíz.

Hacia 2012, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la tasa de homicidios dolosos en promedio disminuyó dramáticamente a un promedio de dos víctimas diarias, en contraste con los 10 asesinatos al día que ocurrían en 2010.

La reducción de la violencia en Ciudad Juárez es atribuida a una combinación de factores que es importante enunciar:

1. **Una sociedad civil resistente**, que decidió no abandonar la ciudad y poco a poco logró articular sus acciones;
2. **Un cambio radical en el papel del gobierno federal** y las relaciones entre los tres órdenes de gobierno, sociedad civil y empresariado;
3. **La creación de un programa de prevención del delito integral** usando la focalización como base;
4. **La profundización de la colaboración con Estados Unidos y las autoridades locales** para combatir las actividades criminales llevadas a cabo por parte de las pandillas; y
5. **La disminución del conflicto** entre los carteles de Sinaloa y Ciudad Juárez que fue resolviéndose a favor del Cartel de Sinaloa.

PERÚ

Aspectos sobre la seguridad y función policial en el Perú

Leonardo Caparrós, Ministerio del Interior

Presentación en Lima, Perú

El actual Sistema Policial presenta una serie de problemas que dificultan la labor policial contra la inseguridad ciudadana. Entre estas destacan las deficiencias en la información disponible sobre la tasa de delincuencia y criminalidad, carencias en la estructura de su sistema y la percepción de desconfianza sobre su función. Todo ello sin mencionar las carencias logísticas y administrativas evidenciadas. A modo de ejemplo, se cuenta con 10.000 vehículos motorizados para 32 millones de habitantes y 1470 comisarías a nivel nacional. Asimismo, no todas las comisarías cuentan con la totalidad de servicios necesarios para realizar su labor: 415 establecimientos sin sistemas de requisitorias, 97 sin desagüe, 58 sin agua y 415 sin servicio de Internet.

Respecto a la información disponible sobre criminalidad, elemento base de la toma de decisiones institucionales, hay cuestionamientos sobre la total confiabilidad de los datos. Esto se hizo evidente en el 2014, cuando la Oficina de Naciones contra la Droga y el Delito (UNODC, del inglés "United Nations Office on Drugs and Crime") publicó información

sobre la tasa de secuestros en el Perú, basada en datos oficiales entregados por la Policía Nacional de Perú (PNP) que estaban errados. Según la publicación, la cifra ascendía a 701 secuestros en la zona; sin embargo, posteriormente se corroboró que sólo se registraron 347 casos. Ello demuestra una gran imprecisión en los datos disponibles sobre criminalidad, siendo necesario el uso cauteloso de la información. Para superar tal problemática, una de las líneas estratégicas es reforzar los sistemas de recolección de datos y promover canales más adecuados para el recojo de información de los denunciantes. Asimismo, es necesaria la homogeneización de los conceptos y términos, pues la información usada por las agencias del Estado (PNP, Poder Judicial, Ministerio Público y otros) muchas veces poseen información similar, pero con diferentes denominaciones, como la calificación de los delitos. Por último, es esencial sistematizar y analizar la información disponible con la finalidad de convertirla en información relevante para la toma de decisiones.

Un segundo problema está relacionado a la organización y estructura del Sistema Policial. Por un lado, la prestación de los servicios para los agentes policiales y sus familias (como la educación y atención para la salud) es deficiente. Otra dificultad es la centralización y masificación de actividades administrativas, que sobrecargan al personal policial y dejan de lado funciones estratégicas y operativas. Ello a pesar de que muchas actividades administrativas no tienen una utilidad directa y se realizan de manera ritualista. Por su parte, hay una excesiva demanda de profesionalización del agente policial en otras áreas académicas no afines a su función para acceder a un ascenso. En ese sentido, la solución adecuada pasa por desarrollar la reestructuración de los tópicos citados a fin de establecer una nueva estructura organizativa del sistema policial. Establecer una estructura organizacional con separación de funciones, eliminar las actividades y cargos administrativos innecesarios, incrementar especialistas civiles en diversas áreas no policiales, aplicar herramientas contra la corrupción, reestructurar los servicios de salud y replantear el sistema educativo policial, son algunas de las estrategias a desarrollar para combatir el problema estructural identificado.

Por último, la mala imagen y desconfianza de la ciudadanía ante la policía es una situación que requiere una atención inmediata.

La mala imagen y desconfianza de la ciudadanía ante la policía es una situación que requiere una atención inmediata.

Ello parece responder a dos factores centrales: La percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía y las deficiencias de recursos logísticos y humanos de la policía para contrarrestar la criminalidad. La suma de ambos factores lleva a que el ciudadano perciba la acción policial como ineficiente. Ello genera un alto grado de desconfianza respecto a la utilidad de la función policial, así como el rechazo de la comunidad a denunciar o brindar información sobre presuntos actos delictivos. Sin la protección integral demandada al cuerpo policial, la víctima directa es la comunidad. Por lo tanto, es necesario implementar una estrategia de equipamiento y capacitación del agente que permita generar un mayor acercamiento y confianza en los ciudadanos; como resultado

de una acción rápida y efectiva del cuerpo policial ante las víctimas o hechos delictivos ocurridos.

El crimen y la violencia en Lima Metropolitana: Hipótesis de trabajo y primeros datos

Jaris Mujica y Nicolás Zevallos, Laboratorio de Criminología, Escuela de Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú

Presentación en Lima, Perú

El crimen y la violencia son categorías analíticas donde confluye una diversidad de fenómenos diferentes entre sí. Ello genera un problema, pues a pesar de contar con datos generales sobre ambos conceptos, aún no hay una clara comprensión sobre su interacción. Esta investigación tiene una aproximación teórica basada en tres supuestos: a) la importancia de estudiar la violencia como fenómeno y no solo como un síntoma del crimen, b) la interacción entre los diversos fenómenos de violencia en Lima Metropolitana y c) la percepción de inseguridad y aversión al crimen de la ciudadanía. Adicionalmente, en el tercer punto se incluye el análisis de la respuesta policial, judicial o penitenciaria ante un hecho, importante para el control de ciertas formas de violencia y crimen.

Como primera aproximación, se observa que el crimen y la violencia están compuestos por muchos fenómenos y no exactamente por una unidad conceptual, generando una serie de incógnitas sobre su forma de interactuar. Haciendo uso de la información disponible sobre criminalidad se ofrece una síntesis de ideas sobre los datos. Primero, la violencia tiene una importante presencia en la vida cotidiana de los ciudadanos de Lima. La información recopilada sugiere que la mayor parte de las victimizaciones ocurren como violencia cotidiana o delincuencia común, como el robo en la vía pública. También se denota la incidencia de la violencia sexual y doméstica con una constancia entre los últimos 15 o 20 años. En atención a lo indicado, el aumento de la violencia se debería a una mayor incidencia de delitos cotidianos y que carecen de conexión con la delincuencia organizada. Un segundo punto sugerido es la expansión del crimen organizado, aunque en cifras mucho menores que la violencia cotidiana. El aumento es signo de una potencial alerta del crecimiento del fenómeno pero no exactamente se evidencia con datos un crecimiento alarmante de los hechos violentos relacionados al crimen organizado. La tercera idea se refiere a que una mayor presencia del crimen organizado genera una importante presencia de economías ilegales y delitos conexos. Al respecto, el aumento de las economías ilegales es una evidencia en muchos de los países de nuestra región, asociada a una serie de factores como el desorden social y el desarrollo de una variedad de delitos.

De acuerdo a las premisas extraídas del análisis de la información sobre criminalidad disponible, se planteó cinco temas a discutir. La primera hipótesis plantea que la violencia en Lima Metropolitana se encuentra menos asociada a la experiencia concreta con el crimen organizado y en mayor parte a la experiencia del delito cotidiano y a la violencia no criminal. En segundo lugar, utilizando los datos disponibles, se plantea el crecimiento del crimen



Fuente: RaMaOrLi / Flickr / Creative Commons

organizado se expresa en la expansión de los mercados y economías ilegales, impactando en actividades como lavado de activos. Ello no significa un crecimiento en las formas regulares de violencia relacionadas a las organizaciones criminales. Por tal motivo, aunque se pudiera señalar que hay mayor presencia de organizaciones criminales, la cifra de homicidios relacionada a este fenómeno no es elevada. La mayoría de hechos violentos aún corresponde a la violencia doméstica o común.

Una tercera idea a discutir es la alta incidencia delictiva por violencia sexual y doméstica. Estas acciones no se basan en el desarrollo o expansión de la criminalidad, sino en el crecimiento de desigualdades sociales como de género. Ello encuentra una primera respuesta en las carencias de los mecanismos de cuidado en diversos ámbitos como el doméstico, sanitario, educativo, entre otros. En cuarto lugar, se plantea como hipótesis el crecimiento del delito patrimonial, con un marco conceptual y analítico específico a la naturaleza del delito y sus diversas modalidades. Si bien la expansión de este fenómeno puede ser explicada por la ausencia de acciones efectivas, tales acciones se desarrollan en parte por la tolerancia y permisividad social respecto a los productos robados. Como se sabe, en Lima Metropolitana es muy común y accesible acudir a un centro de venta de objetos de contrabando, en los cuales se trafican productos robados, lo que facilita el desarrollo del delito patrimonial.

La hipótesis final refiere a la respuesta estatal frente a la criminalidad. La mayoría de acciones estatales planteadas o implementadas tienen una inclinación represiva y persecutoria. Las reformas o medidas a implementar más cotidianas se relacionan al fortalecimiento de los sistemas de justicia y capacidad de la policía, así como el desarrollo normativo. No se implementan acciones más integrales relacionadas a formas de convivencia ciudadana o a la eficacia colectiva. Si bien las acciones de control son útiles y necesarias, se necesita una multiplicidad de mecanismos para intervenir en este fenómeno de manera sistemática.

El caso de Lima

Lucía Dammert, Universidad de Santiago de Chile y Woodrow Wilson Center

Presentación en Quito, Ecuador

En Perú el proceso de crecimiento económico no ha estado acompañado de seguridad. Además, en los últimos años se han desacelerado las migraciones campo-ciudad y se han consolidado ciudades medias e intermedias como espacios dinamizadores de empleo y de economías informales, lo que en su conjunto ha producido un reordenamiento social, territorial y económico de aquel país.

La crisis de la seguridad en Perú es una crisis que parte de la esfera política y que tiene que ver directamente con la estructura del Estado, ya que éste sólo se ha modernizado en algunos territorios, mientras que otros han quedado al margen de la incidencia estatal, es decir, el Estado ha cedido su poder a nivel regional. Este abandono de poder se expresa en los vínculos de algunos políticos con actividades ilícitas e informales (tráfico de cobre, tráfico de personas, regencia de prostitución, tala ilegal de madera), y muestra que la desintegración de los tradicionales partidos políticos a nivel regional ha producido una nueva correlación de fuerzas.

Como ejemplo de este proceso, en Perú se han instalado redes de crimen organizado transnacionales (redes de tráfico de migrantes, trata de personas, narcotráfico, tráfico de armas, lavado de activos) en las que las instituciones locales, regionales y nacionales han estado involucradas. A su vez, en esta relación entre política, corrupción, inseguridad y crimen organizado también son importantes las administraciones portuarias y aduaneras.

Por otro lado, el crimen organizado no hace desaparecer a los delitos y delincuentes comunes, y advirtió que es peligroso suponer que el crimen

En la ciudad de Lima, la calidad de vida está marcada por tres elementos: 1) la fragmentación de la ciudad; 2) la segregación de la ciudad; 3) la xenofobia y la discriminación.

organizado lo permea todo, ya que las políticas públicas responden de manera diferencial si se trata de delincuentes comunes u organizaciones criminales. En este marco, Perú actualmente es un espacio polifuncional tanto para el crimen organizado como para la delincuencia común, a pesar de que las organizaciones criminales paulatinamente vayan desempeñando un papel más importante en las esferas urbana y política.

En la ciudad de Lima, la calidad de vida está marcada por tres elementos: 1) la fragmentación de la ciudad; 2) la segregación de la ciudad; 3) la xenofobia y la discriminación. La articulación de estos elementos ha producido un escenario complejo donde la violencia se ha posicionado como una forma cotidiana de resolver conflictos.

Respecto a la situación criminal de Lima, las estadísticas en Perú son poco confiables debido a que, en gran medida, la policía peruana tiene escasa cobertura territorial: en Lima las comisarías solo cubren el 20 por ciento del territorio. Otros problemas incluyen la espontaneidad de las estrategias de seguridad (se basan en la intuición y no en la evidencia), así como la débil continuidad en las políticas públicas de seguridad diseñadas por los ministerios.

Otros problema en Lima tienen que ver con el creciente uso político de la fuerza policial (se crean cargos y puestos arbitrariamente) y la hipertrofia de la burocracia policial con poca profesionalización, hechos que han consolidado un imaginario donde Policía se ha convertido prácticamente en un aparato de la política.

Los procesos descritos han derivado en dos nuevos fenómenos. El primero muestra que en aquellos distritos limeños que registran usuarios de suelo con una mejor situación socioeconómica se ha consolidado el serenazgo (la vigilancia a cargo de patrulleros municipales y no policiales), pues se desarrolla una tarea de protección directamente proporcional al dinero que tiene la zona patrullada, mientras que en aquellos lugares empobrecidos, el serenazgo no existe y la gestión de la seguridad está a cargo exclusivamente de la policía. El segundo proceso tiene que ver con la privatización de la seguridad, con la particularidad de que el 90 por ciento de las instituciones de seguridad privada son informales, de aquí que la seguridad privada se convierta en un riesgo debido a que es un conjunto de población armada, poco regulada, que conoce los horarios y movimientos cotidianos de la gente común. Esto muestra la consolidación de un discurso ciudadano que defiende la seguridad a toda costa, aunque signifique la renuncia de derechos y libertades.

Al reflexionar sobre la seguridad en Lima en particular y Perú en general, se nota lo siguiente:

1. El mundo social y urbano actual de Perú está profundamente **penetrado por el crimen organizado y la inseguridad**;
2. Hay **sobrepoblación carcelaria** y un escaso número de “gente importante” encarcelada;
3. Discursivamente **se ha equiparado la resolución del problema criminal con el encarcelamiento** de las personas.

En Perú hay un clima de seguridad debido a que hay pocos homicidios, sin embargo, algunos especialistas han señalado que los escasos homicidios se dan porque al crimen organizado le es más rentable cooptar a la política que enfrentarla.

Tras estas reflexiones, cabe preguntar: ¿es mejor “administrar” la violencia y los mercados ilegales o es más adecuado enfrentarlos con estrategias securitarias a pesar de los costos políticos que pueda tener?

SEGUNDA PARTE: CONVERSATORIO

Principales ideas de los participantes: Lima

En primer lugar, se discutieron algunos alcances sobre la actual estructura y organización de la Policía Nacional del Perú. Se hizo especial énfasis a la dificultad de coordinación entre las áreas o divisiones internas de la policía, lo que dificulta dar cobertura integral a los fenómenos criminales a nivel nacional. En relación con este tema, también se hizo hincapié en los problemas en la delimitación de funciones y responsabilidades de las unidades encargadas de un mismo territorio. A modo de ejemplo, se señaló que la diversidad de unidades o divisiones en un distrito como San Juan de Lurigancho dificulta que se asuma la responsabilidad de la acción policial en diversas situaciones. Los participantes indicaron que en los distritos de mayor población y extensión, donde hay más de una comisaría, cada comisario es independiente; lo que impide evaluar integralmente la función policial del distrito pues no hay una persona o agente que asuma la responsabilidad de todas las funciones policiales.

Un segundo tema abordado fue la inestabilidad laboral y funcional en los cargos policiales. Debido a la alta rotatividad de personal o directivos, se genera una discontinuidad de las políticas aplicadas durante una gestión y otra. Esta situación perjudica las acciones y funciones policiales diseñadas y ejecutadas a largo plazo, ya que su continuidad dependerá de una nueva evaluación y conformidad de manera discrecional. La situación afecta no sólo al personal policial ante la inseguridad laboral, sino también a la población local o comunidad que establece lazos de coordinación y confianza con los agentes policiales de su zona. Por otro lado, la falta de recursos y especialización dentro del cuerpo policial impiden una óptima ejecución de sus funciones, pues las acciones de desplazamiento, coordinación o actividad policial requieren de herramientas o recursos en buenas condiciones. Al respecto, algunos participantes integrantes de las fuerzas policiales indicaron que para ejercer sus labores, carecen de instrumentos esenciales como la falta de perfiles de puestos en diversos establecimientos y oficinas policiales. De igual forma, para desarrollar una adecuada función policial es imprescindible ofrecer capacitaciones al personal. En efecto, la preparación del aspirante a policía es sumamente importante y, en consecuencia, se necesita una adecuada prestación del servicio de educación para ser un buen agente.

Los participantes indicaron algunos factores claves en la expansión de la criminalidad en el Perú. Un primer factor sería la escasa actuación estatal en ciertas zonas del país; por ejemplo, la alta incidencia de minería informal en zonas como Madre de Dios o el paso de “mochileros” en las fronteras del país. Así, se señala que las dinámicas ilícitas suelen expandirse en estas zonas donde se evidencia la ausencia de control del Estado. Asimismo, otros factores sociales y económicos como: a) servicios de salud, b) servicios de educación y c) acceso laboral son importantes para generar formas de vida contrarias a la delincuencia. Según los asistentes, la delincuencia se origina en la confluencia de diversos factores de riesgo, siendo necesario atacar la problemática con el apoyo sostenido de diversas

instituciones involucradas en los sectores de trabajo, educación, armas, policía, justicia y otros.

Los participantes indicaron que se requiere un trabajo de coordinación y concertación en el diseño y aplicación de acciones integradas desde todos los sectores e instituciones, puesto que el uso exclusivo de las medidas punitivas y represivas estatales para controlar el aumento de la criminalidad resulta insuficiente. En este escenario, se indicó que es imprescindible involucrar a la sociedad civil y entidades privadas. Hasta la actualidad, un apoyo a la labor policial de coberturar la seguridad a nivel nacional se ha dado a través de las municipalidades con el uso del Serenazgo. No obstante, también es necesaria la intervención de la comunidad para generar espacios de cooperación activa y de flujo de información con las entidades estatales. Una de las medidas más utilizadas con la intervención de la comunidad es la creación de las juntas vecinales.

Principales ideas de los participantes: Quito

En el diálogo se destacaron los siguientes puntos: En primer lugar, las instituciones que conforman el sistema penal en los países de la región andina en particular y de América Latina en general gozan de poca legitimidad. Esta escasa confianza y credibilidad se expresa, a grandes rasgos, en el bajo nivel de denuncia de los delitos, sin embargo, no se reduce a él, ya que muchos delitos que sí son denunciados no se procesan ni se sentencian. Por otro lado, se enfatizó en que, a pesar de que las sociedades latinoamericanas tienen una escasa confianza en la policía, las poblaciones siguen demandando más policías para tener más seguridad.

Otro punto importante de discusión fue los usos políticos de la seguridad en la región andina y en América Latina, pues actualmente las administraciones gubernamentales se legitiman o deslegitiman a través de las estadísticas de seguridad, de aquí que tiendan a disminuir algunos delitos (homicidios) y se incrementen otras cifras (incautaciones, población penitenciaria, etc.). En esta misma línea, se subrayó que la inseguridad al ser percibida como uno de los principales problemas de las sociedades latinoamericanas, ha provocado que los gobiernos trabajen sobre las percepciones y no sobre los efectivos niveles de riesgo ni las reales necesidades de protección.

Otro cuestionamiento planteó que los delitos que se persiguen y castigan no tienen una correlación directa con los niveles de (in)seguridad que percibe la sociedad. Esto se manifiesta en la brecha que existe entre los delitos que más se denuncian y los delitos por los que los individuos son encarcelados, pues con frecuencia la mayoría de población penitenciaria ha sido privada de su libertad por narcomenudeo y consumo de drogas, y no por los delitos que más se denuncian.

Otro punto importante del debate planteó rebasar el fetichismo de las cifras y propuso que los análisis cuantitativos se complementen con densas investigaciones cualitativas, pues si

la violencia es una relación social es necesario fomentar investigaciones socioetnográficas, antropológicas e históricas que den cuenta de las complejas articulaciones que estructuran esas relaciones sociales conflictivas.

Además se planteó que las cifras coadyuvan a construir representaciones apologéticas de algunas ciudades, mientras que también producen estigmas territoriales en otras. Estos procesos se sustentan, en gran medida, en el uso indiscriminado de la tasa de homicidios, pues los diagnósticos y percepciones sobre la seguridad y la violencia en una localidad tienden a reducirse a este indicador.

Otro eje de discusión planteó la necesidad de pensar las violencias y los delitos locales en su articulación con una lógica global, es

La discusión derivó en el reconocimiento de que hay problemas que no se pueden resolver desde lo local y lo nacional, sin mirar e incidir en lo geopolítico.

decir, su conexión con dinámicas y actores transnacionales de inseguridad y violencia. Esto supone fracturar el nacionalismo y provincialismo metodológico a partir de los cuales se han estudiado la seguridad y la violencia en algunos países y ciudades latinoamericanos. Quizá el narcotráfico es la esfera donde más se visibilizan estas articulaciones locales y sus nexos con la violencia criminal. De hecho, otro de los puntos debatidos giró en torno a la rearticulación global de los mercados de consumo de droga, ya que en Sudamérica han surgido mercados intrarregionales de consumo de droga (el caso brasileño, uruguayo, chileno y argentino así lo muestran). Estos procesos llamaron la atención de los expertos por los potenciales efectos que pueden tener en varios países de la región, sobre todo en materia de seguridad y salud pública. Sin embargo, esta discusión derivó en el reconocimiento de que hay problemas que no se pueden resolver desde lo local y lo nacional, sin mirar e incidir en lo geopolítico.

Por otro lado, se planteó la necesidad de distinguir conceptual y analíticamente la seguridad de la violencia, y la urgencia de construir una metodología que realice esta diferenciación a nivel operativo. Se habló de la gran limitación que supone reducir los complejos procesos de violencia e inseguridad a un solo indicador (tasa de homicidios) y la necesidad de concebir la seguridad como un proceso objetivo y subjetivo que rebasa lo delictivo. De hecho, una de las tensiones críticas que planteó el debate tuvo que ver con que la reducción de los homicidios en algunos países no incide necesariamente en una mayor percepción de seguridad, pues no hay una correlación positiva entre estas dos esferas sobre todo en los países andinos.

También se enfatizó en el carácter punitivo que han adoptado los gobiernos para enfrentar la violencia y los delitos tanto en las tres ciudades analizadas, como en el resto de América Latina. Si bien se han implementado algunas políticas consideradas efectivas en materia de seguridad (políticas de desarme, trabajo conjunto con gobiernos locales, recuperación de espacios públicos, etc.), también se registran otras políticas gubernamentales de corte

punitivo (estados de excepción, militarización de la seguridad y encarcelamiento masivo). En este sentido, también se discutió sobre los nuevos procesos en materia de seguridad que se han generado a partir del arribo de gobiernos de izquierda (“neodesarrollistas”, “posneoliberales” o “neopopulistas”) a algunos países andinos, ya que si bien en algunos casos se ha logrado reducir los homicidios, no se han dado salidas viables al tratamiento punitivo de la violencia y los delitos, es más, todo daría cuenta que se ha exacerbado la penalización de lo “anómico”, tal como muestra la tipificación de más delitos, el endurecimiento de penas y la ascendente tasa de encarcelamiento. En este marco, se planteó la necesidad de seguir debatiendo sobre los efectos reales que tiene el encarcelamiento sobre los delitos y la violencia.



El Programa Latinoamericano quisiera agradecer el apoyo y las contribuciones de Juan Pablo Pinto Vaca y Nicolás Zevallos Trígoso, que formaron la base de este documento.



 @LATAMProg
 facebook.com/LatinAmericanProgram
www.wilsoncenter.org/program/LatinAmericanProgram

Woodrow Wilson International Center for Scholars
Latin American Program
One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue NW
Washington, DC 20004-3027



 @AgendaCAF
 facebook.com/CAF.America.Latina/
www.caf.com

CAF - Banco de Desarrollo de América Latina
Av. Eduardo Madero, No. 900
Edificio Catalinas Plaza, piso 9
C1106ACV, Ciudad de Buenos Aires
Argentina