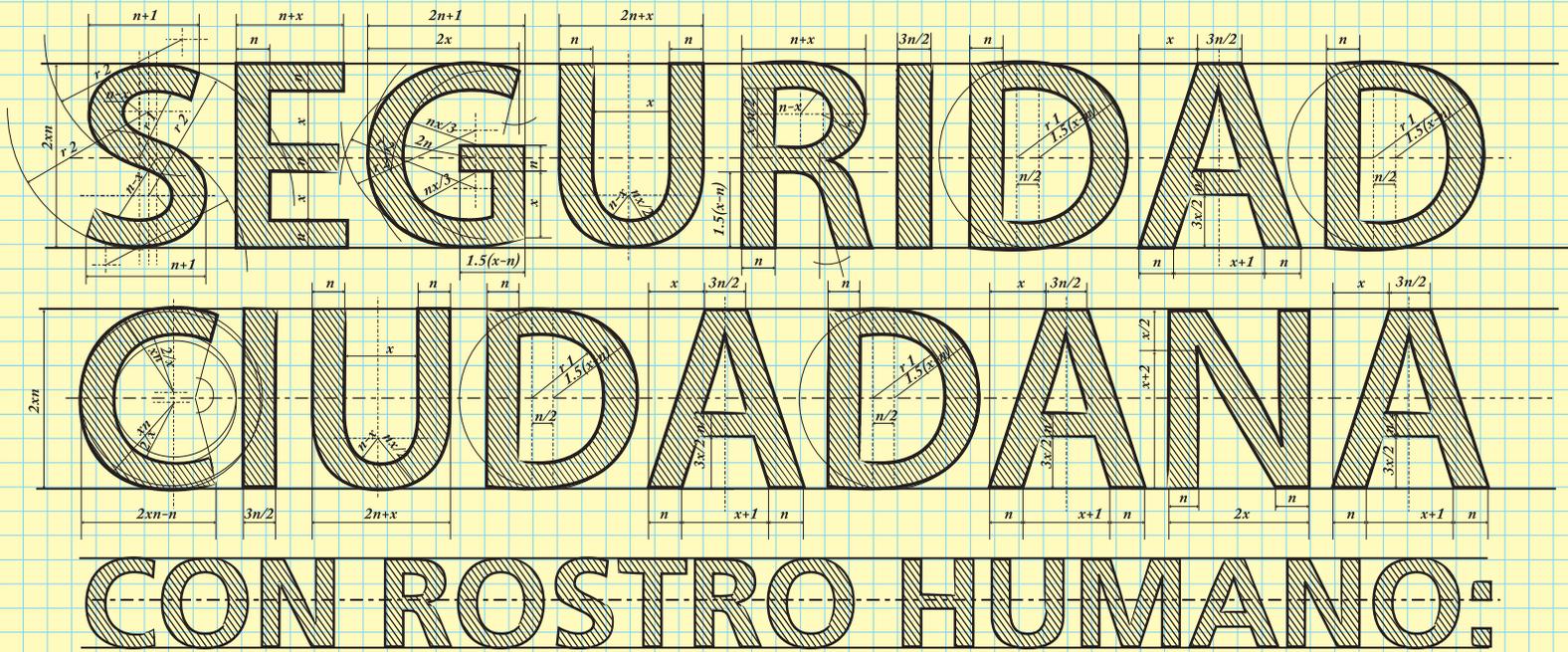


RESUMEN

Informe Regional de Desarrollo Humano 2013 - 2014



Al servicio
de las personas
y las naciones



diagnóstico y propuestas para América Latina





RESUMEN

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

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



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

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

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

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

ISBN 978-9962-688-22-8

Página web: latinamerica.undp.org

Noviembre de 2013

PRODUCCIÓN EDITORIAL

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

Revisión y edición

Fernando Muñoz

Concepto y diseño de carátula

Alfa Omega Impresores

Maisa Ferro, Corotú Estudio de Diseño

Diseño, diagramación e impresión

Impreso en Panamá

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

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

Prólogo

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

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

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

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

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

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

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

Helen Clark

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

Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Heraldo Muñoz

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

Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014

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

Helen Clark

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

Rebeca Grynspan

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

Heraldo Muñoz

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

Jessica Faieta

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

Freddy Justiniano

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

Igor Garafulic

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

Pablo Ruiz

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

Rafael Fernández de Castro Medina

Coordinador General del Informe

Gema Santamaría Balmaceda

Asesora Principal del Informe

Consejo Consultivo

Michelle Bachelet

Ex Presidenta de Chile
Ex Directora Ejecutiva de ONU Mujeres

Alicia Bárcena

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

Jolita Butkeviciene

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

Daniel Chávez Morán

Fundador Grupo Vidanta

Álvaro Colom

Ex Presidente de la República de Guatemala

Gino Costa

Ex Ministro del Interior del Perú
Presidente de Ciudad Nuestra

Juan Ramón de la Fuente

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

Jorge Domínguez

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

Patricia Espinosa

Ex Secretaria de Relaciones Exteriores de México

Yury Fedotov

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

Leonel Fernández

Ex Presidente de República Dominicana

Oscar Fernández-Taranco

Subsecretario General del Departamento de Asuntos Políticos, Naciones Unidas

Igor Garafulic

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

Enrique García

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

Enrique Iglesias

Secretario General de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

José Miguel Insulza

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

Nelson Jobim

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

Anders Kompass

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

Ricardo Lagos

Ex Presidente de Chile
Presidente de la Fundación Democracia y Desarrollo

María Emma Mejía

Ex Secretaria General de UNASUR
Ex Canciller de Colombia

Carlos Menocal

Ex Ministro de Gobernación de Guatemala

Antanas Mockus

Ex Candidato a la Presidencia de Colombia
Ex Alcalde de Bogotá

Luis Alberto Moreno

Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo(BID)

Heraldo Muñoz

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

Oscar Naranjo

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

Ana Palacio

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

Beatriz Paredes

Embajadora de México en Brasil
Ex Senadora de México

Renate Rennie

Presidenta de la Fundación Tinker Inc.

Gonzalo Robles

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

Roberto Russell

Presidente
Fundación Vidanta

Carlos Romero

Ministro de Gobierno
Estado Plurinacional de Bolivia

Norman Quijano

Ex -Alcalde de San Salvador
El Salvador

Alvaro Saieh

Presidente Corp Group Interhold

José Ignacio Salafranca

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

Gregory Treverton

Director del Centro RAND para el Riesgo Global y la Seguridad

Hasan Tuluy

Vicepresidente para América Latina y el Caribe
Banco Mundial

Arturo Valenzuela

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

Tabaré Vázquez

Ex Presidente de la República Oriental del Uruguay

Joaquín Villalobos

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

Ernesto Zedillo

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

Autores

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

Consultores

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

Equipo de redacción del Informe

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

Peer Reviewers

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

Equipo de estadística

Héctor Duarte	Oscar Ortega
Paul Moch	Leticia Ramírez
	Ernesto Ulloa

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

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

Agradecimientos

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

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

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

Resumen Ejecutivo

La inseguridad ciudadana se ha convertido en un reto inaplazable para el desarrollo humano de América Latina y el Caribe. Los ciudadanos de la región señalan el delito y la violencia como factores que limitan sus oportunidades reales y su derecho a vivir una vida libre de temor y de amenazas. Cinco de cada diez latinoamericanos perciben que la seguridad en su país se ha deteriorado: hasta un 65% han dejado de salir de noche por la inseguridad y 13% reportó haber sentido la necesidad de cambiar su residencia por temor a ser víctima del delito (LAPOP-PNUD 2012). Tomando como base la población total de América Latina, este 13% equivaldría a 74.8 millones de personas, aproximadamente; es decir, todos los habitantes de Argentina, más los de Perú y Uruguay¹.

Esta percepción de la inseguridad tiene como telón de fondo un mapa de la región caracterizado por graves niveles de violencia letal y delito. Si bien la tasa de homicidios se ha estabilizado, o incluso ha disminuido en algunos países, ésta sigue siendo alta para la gran mayoría de los países de la región. En 11 de los 18 países analizados en este informe, se registra una tasa de homicidios superior a 10 por cada 100,000 habitantes, tasa considerada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como un nivel de epidemia. El robo, en tanto, se ha triplicado en los últimos 25 años, convirtiéndose en el delito que más afecta a los latinoamericanos.

A este mapa de la inseguridad se agrega un conjunto de amenazas, algunas de las cuales han recrudecido en los últimos años. Éste es el caso de la delincuencia organizada y de delitos como la extorsión y los secuestros que afectan profundamente la vida y la integridad de los latinoamericanos. Otras manifestaciones de la inseguridad con impactos tanto en el ámbito privado como en el ámbito público incluyen la violencia de género, el delito callejero, la corrupción y la violencia ilegal por parte de actores estatales, así como el delito y la violencia ejercidos por y en contra de los jóvenes. La multiplicidad de estas amenazas y su carácter local hace evidente que no todo lo que ocurre en América Latina tiene como explicación el embate de la delincuencia organizada transnacional.

El presente informe ofrece un análisis sistemático sobre la seguridad ciudadana en 18 países de la región², así como un conjunto de recomendaciones dirigidas a tomadores de decisión, actores de la sociedad civil y a la comunidad internacional. Se reconoce que la inseguridad ciudadana es un reto compartido por todos los países de la región y que, como tal, demanda un entendimiento regional sobre los obstáculos y las respuestas que se han ensayado para afrontar las amenazas a la seguridad ciudadana.

Este informe sostiene y ofrece evidencias de que la inseguridad ciudadana es un reto que puede superarse mediante políticas democráticas, incluyentes y con apego a los derechos humanos.

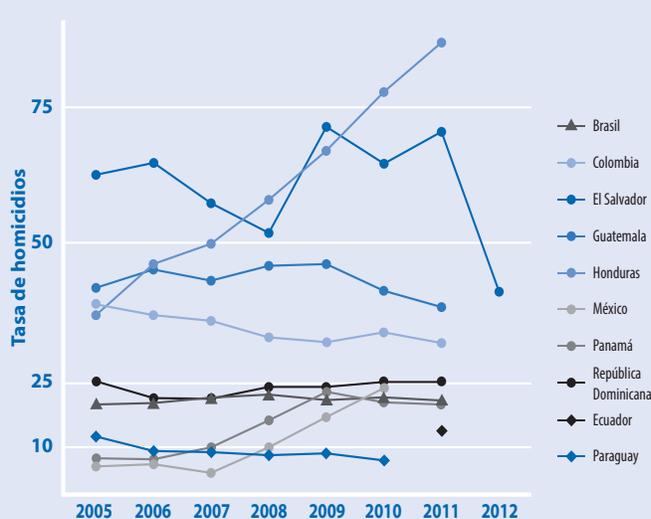
Un problema regional

La inseguridad es un problema compartido por los 18 países de la región analizados por este informe, pero existen variaciones importantes entre ellos y al interior de los mismos³. América Latina es la única región del mundo donde la violencia letal aumentó entre 2000 y 2010. Mientras que la tasa de homicidio en la mayoría de las regiones del mundo fue negativa (de 0% a -50%), en América Latina presentó un aumento del 12%: en una década, han muerto más de un millón de personas en Latinoamérica y el Caribe por causa de la violencia criminal.

Aunque la tasa de homicidios sigue siendo alta para la mayoría de los países, en los últimos tres o cuatro años ésta se ha estabilizado e incluso ha disminuido para algunos países de la región. La figura 1 ilustra la evolución de la tasa de homicidios para el periodo de 2005-2011, para aquellos países con una tasa mayor a 10 homicidios por cada 100,000 habitantes. Dentro de los países que presentan las bajas más notables en su tasa de homicidios, se encuentran aquellos que pasaron por conflictos armados o severas crisis de inseguridad. Colombia redujo su tasa de homicidios casi a la mitad en 10 años. Recientemente, las tasas de homicidios de Guatemala (desde 2009) y El Salvador (desde marzo de 2012) registran caídas sustanciales. Ya teniendo una baja tasa de homicidios, Costa Rica logró una

Figura 1

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



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

disminución cercana al 15%, entre 2011 y 2012. Es muy pronto para concluir si dicha tendencia a la baja se mantendrá, pero estos datos demuestran que el incremento en los homicidios puede revertirse.

La violencia letal afecta particular y desproporcionadamente a los jóvenes varones de América Latina. La tasa de homicidios de jóvenes es superior al doble de la tasa para toda la población —alrededor de 70 por cada 100,000 jóvenes— (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009). Por otro lado, si bien la gran mayoría de los victimarios y víctimas de homicidios son varones, aproximadamente 1 de cada 10 víctimas de homicidio es mujer. Los feminicidios —el asesinato de mujeres por parte de hombres por el hecho de ser mujeres— se ha agudizado en varios países de la región (ACUNS 2013, 50-51). Este informe hace un llamado a desarrollar políticas inclusivas para los jóvenes y a continuar avanzando con celeridad en la adopción o implementación de las leyes o reformas para tipificar y erradicar el feminicidio (PNUD-ONU Mujeres 2013).

Recuadro 1: Armas y consumo de drogas y alcohol: su papel como facilitadores de la violencia y el delito

Según el Informe sobre Seguridad Ciudadana 2012 de la OEA, en América Central, el 78% de los homicidios se cometen con arma de fuego, y en América del Sur, el 83% (OEA 2012, 28). Las encuestas de internos también evidencian cómo las armas son un factor que potencia el delito. Un importante número de los entrevistados —

entre el 25 %y el 60% para distintos países— dicen haber ido con un arma a cometer el delito, especialmente robos. En todos los casos, entre el 42% y el 67.5% de los reclusos afirmaron que habían tenido acceso a un arma antes de los 18 años, y una alta proporción dijo que las había recibido de la policía misma.

Cuadro 1

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

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

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

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

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

informe da cuenta de otras dos formas como las drogas pueden vincularse con la violencia y con el delito que afecta a la región. La primera tiene que ver con el cultivo, la producción y la venta de droga (Goldstein 1985; MacCoun et.al. 2003), y la segunda, con los efectos no esperados de las estrategias de combate de los Estados en contra de la delincuencia organizada vinculada a la venta y tráfico de drogas.

Por su parte, hay evidencia de que el abuso en el consumo de alcohol sí está asociado con conductas de alto riesgo, entre ellas, el

Recuadro 1: Armas y consumo de drogas y alcohol: su papel como facilitadores de la violencia y el delito

recurso a la violencia. Las encuestas en las cárceles muestran una asociación entre el consumo de alcohol y la comisión de delitos: el alcohol representa más del 60% de las drogas consumidas antes de la comisión de un delito, muy por encima de otras sustancias psicoactivas legales e ilegales; además, encuestas realizadas en 12 países de la región muestran que las mujeres víctimas de violencia por parte de su pareja perciben que estas agresiones se

relacionaron con consumo de alcohol —de 29% en Guatemala a 53% en Ecuador— (Bott et al. 2012, 51-53). Las políticas públicas para restringir la venta de alcohol y reducir los horarios de consumo han reportado resultados positivos en la disminución de la violencia. En Diadema, Brasil, ciudad que llegó a presentar los índices de homicidios más altos del país, estas restricciones lograron reducir hasta nueve homicidios por mes (Duailibi et al. 2007, 2276-2280).

El robo se ha convertido en una de las amenazas que más afectan a los ciudadanos: uno de cada cinco reporta haber sufrido algún tipo de robo en el último año (LAPOP-PNUD 2012). Lo anterior ayuda a explicar por qué, para los latinoamericanos, el delito común es considerado, en la mayoría de los países del estudio, como la amenaza principal, incluso por encima de la delincuencia organizada y de las pandillas criminales (véase figura 2).

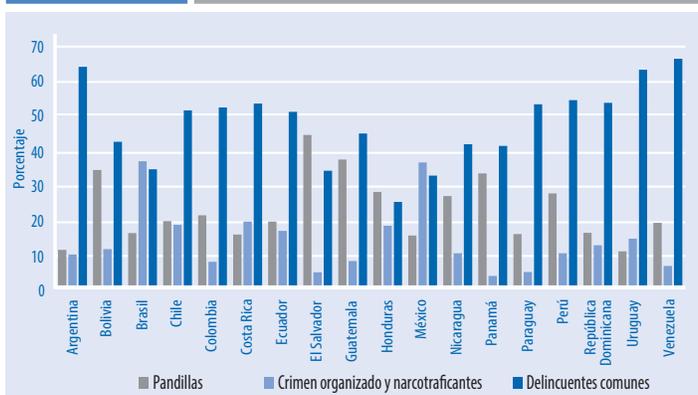
Las estadísticas disponibles indican que, en los últimos 25 años, ha habido un marcado aumento en la tasa de robos —incluidos los robos con violencia— para la mayoría de los países de la región. El porcentaje de la población total que fue víctima de robo, tanto con violencia como sin ella, varía del 10.82% en Chile hasta el 25.19% en Ecuador (LAPOP 2012). Y un dato que debe tomarse en cuenta es que, en promedio, 6 de cada 10 robos en América Latina son cometidos con violencia.

Cuadro 2	Tasa de robo por 100.000 habitantes, América Latina, circa 2005-circa 2011	
País	Tasa circa 2005	Tasa circa 2011
Argentina	980	973,3
Bolivia	75,3	86,3
Brasil	ND	572,7
Chile	394,1	468,1
Costa Rica	873,1	397,6
El Salvador	150,4	88,3
Guatemala	63	67
Honduras	33,2	276,3
México	496	688
Nicaragua	79	71,5
Panamá	51	62
Paraguay	17	18,2
Perú	163	217
Rep. Dominicana	ND	210,9
Uruguay	251,4	456,5
Venezuela	ND	211

Fuente: Registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.
Nota: Las tasas para Argentina corresponden a los años 2005 y 2008; para Bolivia 2005 y 2009, para Honduras 2007 y 2011, para Costa Rica y Paraguay 2005 y 2010, para El Salvador y Chile 2005 y 2012. Para el resto de los países las tasas corresponden a los años 2005 y 2011. La notación ND se refiere a data no disponible.

Figura 2

Principal amenaza a la seguridad según los ciudadanos^a, América Latina, 2012



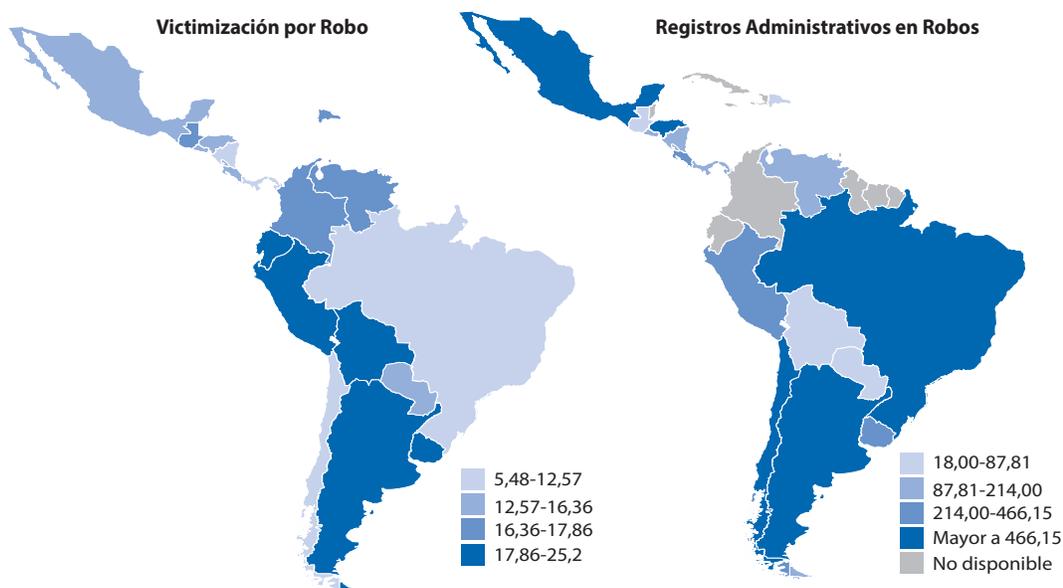
Fuente: LAPOP-PNUD (2012).

a. Estas respuestas hacen referencia a la siguiente pregunta de LAPOP/PNUD 2012: "Voy a mencionar algunos grupos y le voy a pedir que me indique cuál de ellos representa la amenaza más grande para su seguridad?" Otros grupos que se incluyeron en esta pregunta fueron: policías o militares, personas pertenecientes a su familia y vecinos de su barrio o comunidad.

También la tendencia de crecimiento del robo en América Latina contrasta con la tendencia observada en otras regiones del mundo. Por ejemplo, mientras que la mayoría de los países que conforman la región conocida como Eurasia —entre los cuales están Rusia, Ucrania, España y el Reino Unido— experimentaron un descenso en el número de robos en el periodo de 2005-2011, América Latina presenta una tendencia al alza. Más aún, el número de robos en América Latina es más del doble que en Eurasia, a pesar de tener una población total menor⁴.

Otro recurso para dimensionar la magnitud de los robos en la región, además de los registros administrativos, son las encuestas de victimización. Puesto que están basadas en los datos que reportan los propios ciudadanos al ser encuestados, éstas permiten revelar la cifra oculta: es decir, aquellos delitos que no son denunciados ante las autoridades. El robo medido por registros administrativos es sustantivamente menor al que muestran las encuestas (véase Mapa 1).

Perú, por ejemplo, presenta un porcentaje de victimización por robo del 23.43%; es decir aproximadamente 6.888,000 peruanos reportan haber sido víctimas de robo (LAPOP 2012). En contraste, la tasa de robos oficial de Perú es de 217 por 100.000 personas, lo que equivaldría a 64.701 denuncias (Ministerio del Interior – Oficina General de Planificación 2011)⁵. Es decir, el subregistro es enorme: más de 6 millones.



Fuentes: Para tasa de victimización, PNUD-LAPOP (2012) y registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase Anexo estadístico-metodológico.
 Nota: Último año disponible de tasa de robo por 100.000 habitantes: El Salvador y Chile 2012; Brasil, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela: -2011; Paraguay, Costa Rica: -2010; Bolivia: -2009; Argentina: -2008.

En el caso de El Salvador, el 12.46% de los encuestados reportaron haber sido víctimas de un robo (LAPOP 2012). Esto equivale a aproximadamente 779,000 salvadoreños⁶, frente a las 5,521 denuncias reportadas en registros administrativos oficiales (Poder Judicial 2012). Esto representa una cifra de registros administrativos más de 130 veces menor que la victimización.

En suma, todos los países de América Latina muestran una mayor victimización por robo que la cifra reportada a las autoridades. Es decir, hay cifra oculta con diferente magnitud en los 18 países bajo análisis.

La disparidad entre las cifras de robo de las encuestas de victimización y las que arrojan los registros administrativos puede explicarse, principalmente, por los obstáculos existentes para realizar las denuncias y la desconfianza ciudadana en los órganos de administración de justicia.

La dimensión local de la inseguridad

La distribución geográfica de la violencia y del delito al interior de la región, e incluso dentro de los países, no es homogénea. Un país con niveles de violencia letal altos a nivel nacional puede mostrar que en ciertos municipios y ciudades la violencia letal es mucho menor al promedio nacional. De igual forma, un país con un promedio de homicidios a nivel nacional bajo, puede tener subregiones o ciudades con altas tasas de homicidio. Este informe sostiene que el delito y la violencia tienen una dimensión local importante que debe servir de base para la formulación de políticas públicas.

El mapa 2 ilustra las diferencias en las intensidades de la violencia entre los países de la región. Las tasas de homicidios son promedios agregados de cada país, por lo que no reflejan adecuadamente la distribución espacial de esos delitos.

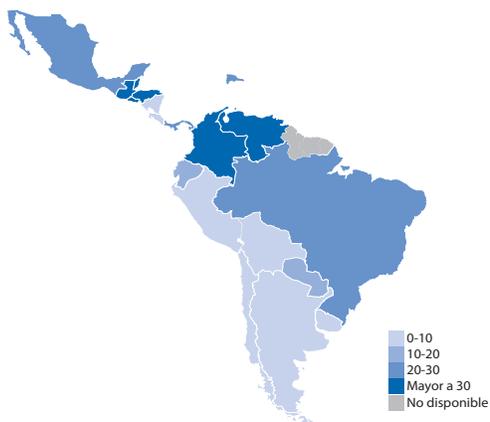
El mapa 3 y el cuadro 4 muestran la tasa de homicidios desagregados a nivel estatal o regional en dos años distintos para México y Chile. En México, el estado de Chihuahua tiene una tasa de 194 homicidios por cada 100,000 habitantes, mientras que Yucatán, que es el estado más seguro, tiene una tasa de 1.74. En Chile, a pesar de sus bajas tasas entre 2000 y 2010, la región de Antofagasta presenta 2.8 homicidios por cada 100,000 habitantes, mientras que la región de Los Ríos tiene 0.5, lo que representa una tasa 5.6 veces menor.

La concentración del homicidio no sólo varía de país en país y de ciudad en ciudad, sino también entre barrios y calles. En un estudio para Belo Horizonte, Brasil, se muestra que únicamente en 6 de los 81 conglomerados con favelas se concentra la violencia (véase Mapa 4).

Costos de la inseguridad

La inseguridad ciudadana tiene múltiples impactos negativos para el desarrollo humano. El delito, la violencia y el temor limitan profundamente las capacidades y las libertades de las personas, la manera como construyen vida en sociedad y su relación con las instituciones del Estado. Por ejemplo, el porcentaje de personas que reportan haber limitado sus lugares de recreación por temor a ser víctima del delito va de un 20.6% a un 59.1% para distintos países de América Latina (véase Mapa 5).

Mapa 2 Tasa de homicidio doloso por 100.000 habitantes, América Latina, último año disponible



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

Mapa 3 Tasa de homicidio por 100.000 habitantes por estados, México, 2010



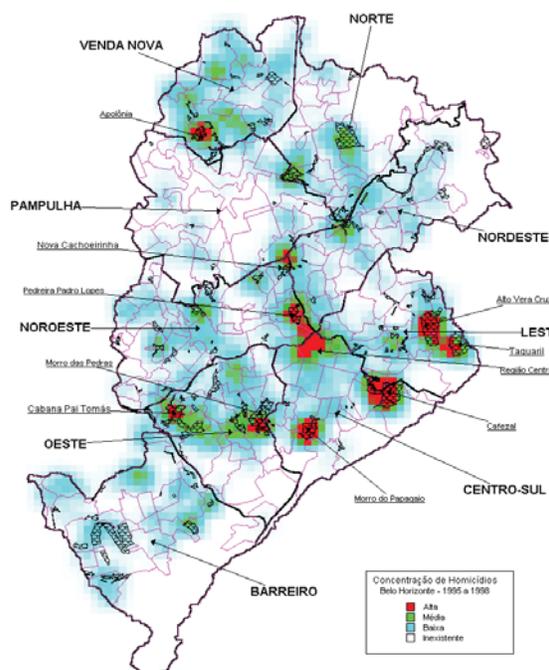
Fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2012).

Cuadro 4 Tasas de denuncias por delito de homicidios por 100.000 habitantes, según unidad territorial, Chile, 2010

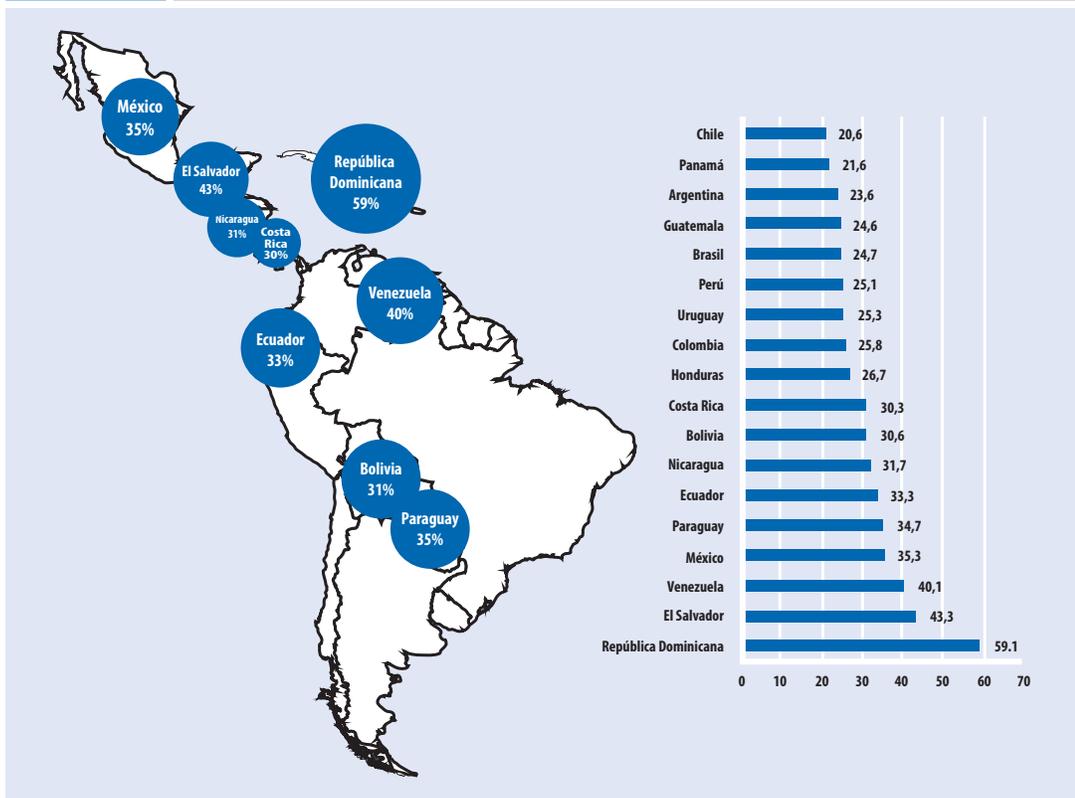
Región	2010
XV de Arica y Parinacota	0,5
I de Tarapacá	2,2
II de Antofagasta	2,8
III de Atacama	0,4
IV de Coquimbo	0,8
V de Valparaíso	1,2
VI del Libertador General Bernardo O'Higgins	0,9
VII del Maule	1,4
VIII del Biobío	1,3
IX de La Araucanía	1,1
XIV de Los Ríos	0,5
X de Los Lagos	0,7
XI de Aisén del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

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

Mapa 4 Concentración de homicidios, Belo Horizonte, Brasil, 2003



Fuente: Beato (2012).



Fuente: LAPOP-PNUD (2012).

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

Asimismo, el porcentaje de personas que han limitado sus lugares de compras como consecuencia del temor al delito va del 16.8% al 51.5% para diferentes países. Más aún, entre el 45% y el 65% de los encuestados, dependiendo del país, dejó de salir de noche (LAPOP-PNUD 2012). Este impacto en el patrón de comportamiento de las personas limita su convivencia en el espacio público, su desplazamiento y recreación, es decir, afecta su libertad.

La inseguridad pone bajo tensión el respaldo de la ciudadanía al Estado de Derecho. Diversas encuestas de opinión muestran que los latinoamericanos expresan una seria predilección por la aplicación de leyes más duras e incluso por políticas de mano dura. No obstante, esta demanda ciudadana por respuestas rápidas de mano dura en contra de los delincuentes puede traducirse en violaciones a los derechos humanos.

Además, la inseguridad genera importantes costos que van desde el gasto público de las instituciones y los gastos privados de los ciudadanos para procurarse seguridad, hasta los costos irreparables en la vida y en la integridad física y mental de las personas.

Un estudio conjunto realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el PNUD para analizar los costos en cinco países de América Latina muestra que sus costos en términos del PIB son significativos y diferenciados: van desde el 3% como porcentaje del PIB en Chile y Uruguay, hasta un poco más del 10% en Honduras (véase cuadro 5).

Cuadro 5

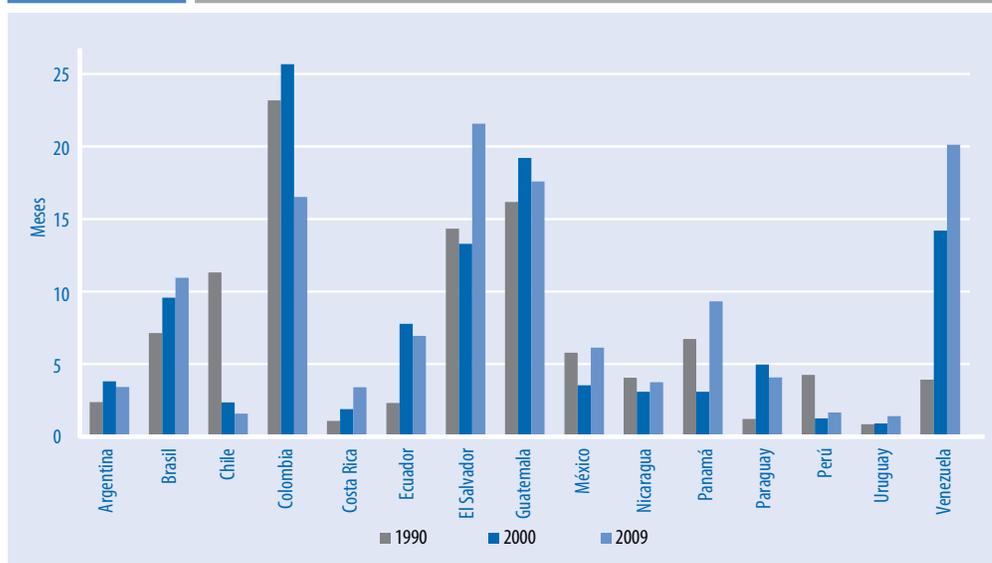
Costos del crimen y la violencia como porcentaje del PIB, países seleccionados, 2010

Tipo de costo	Chile	Costa Rica	Honduras	Paraguay	Uruguay
Anticipación del delito	0,71	0,34	1,50	0,72	0,49
Consecuencia del delito	2,11	1,47	8,01	6,26	1,22
Respuesta al delito	0,50	0,71	1,03	1,72	1,29
Total del costo del crimen y la violencia	3,32	2,52	10,54	8,70	3,00

Fuente: Elaboración propia con base en Costos del crimen y la violencia, BID-PNUD (2013).

Figura 3

Meses de expectativa de vida perdidos debido a la ocurrencia de homicidios, América Latina, 1990, 2000, 2009



Fuente: PNUD-CERAC (2013) con base en Restrepo (2013) y datos de la OMS, ONU y Penn World Tables.

Nota: Esta pérdida es medida como la diferencia entre la tasa de homicidios por país y el promedio de la tasa de homicidios del resto del mundo.

Otra manera de aproximarse a los costos de la violencia es estimando los años de vida perdidos por causa de los homicidios, es decir, el impacto que tiene la violencia letal en la expectativa de vida. A partir de la información contenida en la medición del Índice de Desarrollo Humano (IDH) más reciente para 15 países de América Latina, se encuentra que, en 2009, la región perdió 331 millones de años de vida por el exceso de muertes por homicidio. De reducirse los homicidios, Colombia, El Salvador, Guatemala y Venezuela tendrían ganancias de más de un año en la expectativa de vida de sus habitantes (véase figura 3).

El desarrollo humano y la seguridad ciudadana

La seguridad tiene costos negativos en la vida y en el bienestar de las personas, en sus comunidades y sus instituciones y también está relacionada con los déficits y los desafíos del desarrollo humano en América Latina. La agenda de seguridad ciudadana es parte de la agenda de desarrollo y más allá de las autoridades competentes de los ministerios del interior y seguridad, involucra las políticas sociales y de desarrollo local.

Las amenazas a la seguridad ciudadana no se presentan en el vacío, sino en contextos de vulnerabilidad social, económica e institucional, que se traducen en factores de riesgo. El informe destaca, en particular, la situación de vulnerabilidad y de riesgo que experimentan los jóvenes varones, las mujeres y las víctimas del delito y violencia.

América Latina está hoy frente a una paradoja: a pesar de que las economías de la región han registrado un crecimiento anual

promedio de 4.2% durante los últimos 10 años y han logrado disminuir de manera importante tanto los niveles de pobreza como de desempleo (PNUD 2013), la violencia y el delito mantienen niveles altos.

El crecimiento de los países latinoamericanos es desigual y ha dejado rezagadas a amplias capas de la población: América Latina sufre una pérdida media del 25.7% del IDH ajustado por la desigualdad (PNUD 2013, 155). Sin embargo, los datos permiten constatar que las tasas de homicidio no están linealmente correlacionadas ni con el nivel de pobreza ni con la desigualdad. El fenómeno es más complejo y son varios los factores que explican el actual escenario de inseguridad que atraviesa la región.

La explicación del aumento de la violencia y del delito es multidimensional. El informe indaga cuatro dimensiones: (a) la económico-estructural, que señala la falta de calidad del crecimiento y del empleo, así como una insuficiente movilidad social, lo cual, en un contexto de crecimiento económico basado en el consumo, ha generado lo que el informe denomina un “delito aspiracional”; (b) la social, en la que destacan los cambios en la estructura familiar —con un importante incremento de hogares monoparentales—, la deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado que erosionan el tejido social; (c) los facilitadores del delito, como las armas, el alcohol y las drogas, y (d) la falta de capacidades del Estado —policías, jueces, ministerios públicos y cárceles— para hacer frente al desafío de la inseguridad.

Recuadro 2: Empleo precario y delito en América Latina

Persisten en la región problemas de calidad del empleo. Una tasa positiva de empleo no significa necesariamente que se haya superado la pobreza o la condición de vulnerabilidad. Los datos de las encuestas realizadas en cárceles de la región muestran que la mayoría de los presos (60% en Chile, 70% en Brasil y Argentina, y 84% o más en los otros países) trabajaban al mismo tiempo que

delinquían. Más aún, empezaron a trabajar antes de los 15 años de edad, en promedio. Por lo tanto, es posible argumentar que la precariedad del empleo y los bajos salarios los empujaron a complementar su ingreso a través de medios no legales, como el robo (véase cuadro 6).

Cuadro 6

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

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

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

Por otra parte, algunas instituciones sociales, como la familia, la escuela y la comunidad, han perdido fuerza como tensores sociales que permiten fomentar formas de convivencia pacífica y mecanismos de protección y prevención frente al delito y la violencia.

En los últimos años, las familias en América Latina han experimentado cambios importantes. Específicamente, el porcentaje de nacimientos en hogares monoparentales de jefatura femenina se duplicó en 30 años: pasó del 7.3% en 1970 al 15% en 2000 (Castro et al. 2011). Esta tendencia refleja cambios en los patrones socioculturales y revela también un problema marcado de abandono o ausencia paterna. El perfil demográfico de las madres solteras sigue concentrado entre los

sectores más jóvenes, con menor nivel educativo y con menos recursos económicos (Castro et al. 2011, 52-3). Este fenómeno genera retos importantes para la crianza y la supervisión de los hijos (Navarro 2009; Jelin 2005), que deben atenderse mediante programas educativos, recreativos y sociales extraescolares dirigidos a estas familias.

El estudio comparativo de población carcelaria (PNUD 2013) da cuenta de un problema de fractura y abandono en el pasado familiar de los internos (véase cuadro 7). El mismo estudio señala que el encarcelamiento puede, a su vez, vulnerar y fracturar el núcleo familiar. En el caso de las mujeres internas que son madres de familia, el porcentaje que tiene a sus hijos viviendo con ellas en las cárceles es de 1.2% en Brasil, 3.9% en El Salvador y del 7% al 8.3% en Argentina, México, Perú y Chile.

Cuadro 7

Pasado familiar de los internos, países seleccionados, 2013
porcentaje

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

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

En materia educativa, América Latina ha logrado incrementar los niveles de alfabetización y el acceso de los niños a las escuelas primarias y secundarias con altos niveles de cobertura. No obstante, los sistemas educativos de la región se enfrentan a importantes dificultades para fortalecer la resiliencia juvenil ante la inseguridad. En este sentido, destacan tres retos: el alto

nivel de deserción, el déficit en la calidad de la educación y la falta de oportunidades en la inserción laboral (CEPAL 2010). El estudio comparativo de población carcelaria (PNUD 2013) arroja una evidencia contundente: en los seis países del estudio, más del 80% de los reclusos no alcanzó 12 años de escolaridad, y más del 60% de los internos no completó los 9 años (véase cuadro 8).

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

Fuente: Estudio comparativo de población carcelaria, PNUD (2013).
Nota: La notación ND se refiere a data no disponible.
a. No se aplica para Argentina.

Las capacidades del Estado y la provisión pública de la seguridad

Este informe considera a la seguridad como un bien público y, por lo tanto, insiste en la responsabilidad irrenunciable del Estado para proveerla.

Las reformas policiales siguen siendo uno de los retos pendientes de las democracias de la región. La profesionalización de la policía, mediante programas que fortalezcan su capacidad de investigación y el trabajo cercano con las comunidades, es aún una tarea pendiente. La politización, la rigidez de estructuras previas y la falta de incentivos adecuados han sido obstáculos para reformar las policías y fomentar la rendición de cuentas. La figura 4 muestra la percepción negativa que se tienen de

la policía en la región, lo que necesariamente repercute en su efectividad y legitimidad.

La policía, la cara más visible del Estado, está entre las instituciones menos valoradas y con menores márgenes de confianza entre la población joven de América Latina (OIJ 2013). En el caso de las mujeres, en particular entre quienes han sido víctimas de violencia sexual, un porcentaje muy menor denuncia estos casos ante la policía. Según el estudio de la Iniciativa de Investigación sobre la Violencia Sexual (Sexual Violence Research Initiative 2010), sólo un 5% de las víctimas adultas denuncian estos incidentes ante la policía en América Latina y el Caribe. El informe subraya que es necesario crear, al interior de las policías, unidades que permitan brindar atención especializada a mujeres y a jóvenes en riesgo.

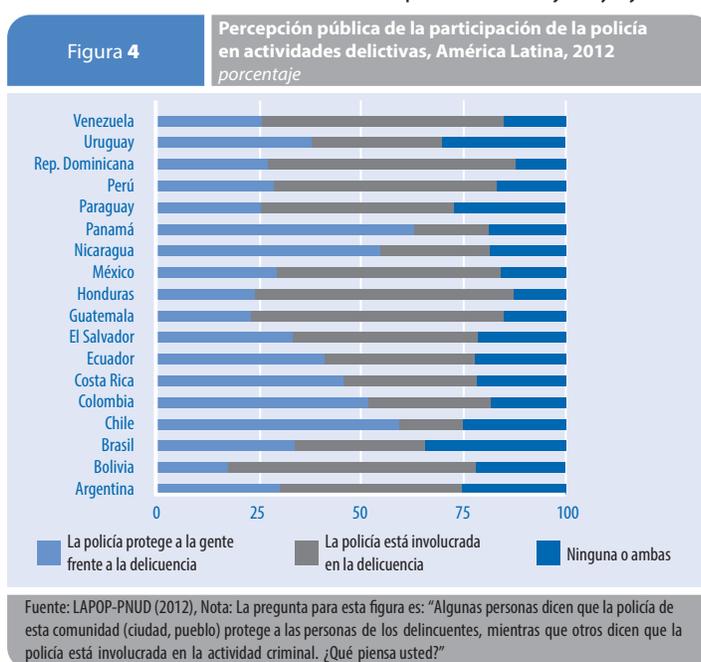
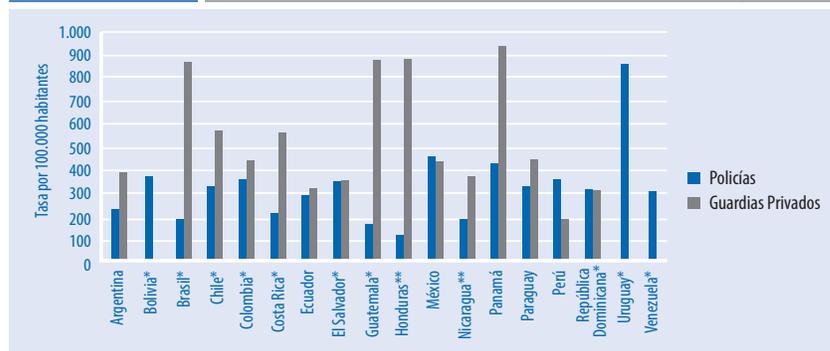


Figura 5

Tasas de guardias de seguridad privada y de policías por 100.000 habitantes, América Latina, último año disponible



Fuente: OEA-Alertaamericana (2012). Notas: Guardias privados: los países con ** Small Arms Survey (2013). Policías: los países con * provienen de registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013). Véase anexo estadístico-metodológico. Para México y Panamá, los datos de policías provienen de registros administrativos oficiales recopilados por el PNUD (2013) y los de guardias de Small Arms Survey.

Las debilidades institucionales de las policías y la creciente percepción de inseguridad han contribuido a que, en las últimas dos décadas, se haya incrementado de forma sustancial la contratación de guardias de seguridad privada (Ungar 2007, 20). En la mayoría de los países para los que se tiene información, existe una mayor tasa de guardias privadas que de policías por cada 100,000 habitantes. En la actualidad, existen en la región 3,811,302 vigilantes privados y 2,616,753 agentes de policía. Este desbalance profundiza las desigualdades en el acceso a la seguridad como un bien público. Destaca el caso de Guatemala, donde existen 19,900 policías para velar por sus 12.7 millones de habitantes y 120,000 guardias privados que protegen a quienes los contratan (véase figura 5).

A pesar de que, en las últimas décadas, se han llevado a cabo diversas reformas en los sistemas de justicia de América Latina, éstos continúan teniendo debilidades importantes para garantizar el acceso a la justicia y el Estado de Derecho. La politización de los tribunales en algunos países ha limitado la consolidación del Estado de Derecho y el funcionamiento imparcial de la justicia, además de contribuir a la corrupción. Estas disfuncionalidades están en la base de los altos índices de impunidad que presenta la mayoría de los países de la región.

La incapacidad del sistema judicial para administrar adecuadamente la justicia ha reforzado la percepción ciudadana de que las leyes no son suficientemente duras. En particular, preocupa la creciente demanda para que se reduzca la edad de imputabilidad penal, como resultado de la percepción generalizada de que la violencia ejercida por menores ha aumentado (Basombrío 2012).

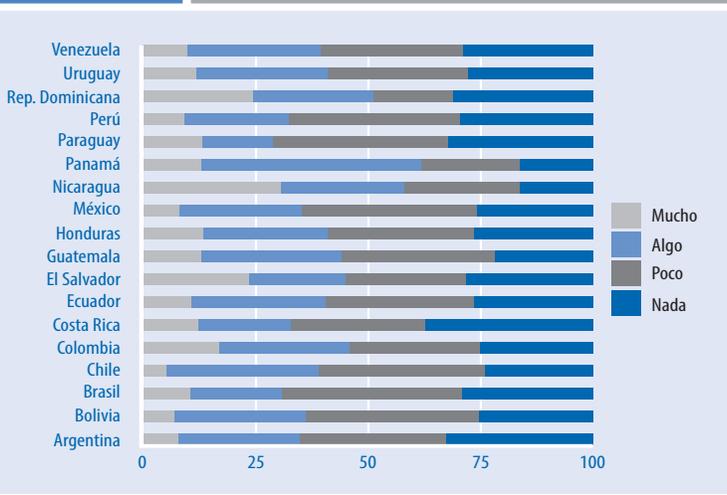
En cuanto a la violencia de género, la eficaz instrumentación de leyes para prevenirla y sancionarla sigue siendo un desafío. El 97% de los países han aprobado leyes contra la violencia doméstica —aunque menos de la mitad penalizan explícitamente la violación dentro del matrimonio—, y ocho países cuentan con leyes o reformas en sus códigos que tipifican el feminicidio (PNUD-ONU Mujeres 2013). Para garantizar que estas leyes se apliquen y que la violencia en contra de las mujeres se aborde de manera integral, es recomendable adoptar planes nacionales que involucren a todos los ámbitos de la cadena de justicia.

La falta de confianza en los sistemas de justicia sigue siendo un problema endémico en la región. Como puede observarse en la figura 6, excepto Nicaragua, República Dominicana y Panamá, más de la mitad de los ciudadanos en los países encuestados expresaron poca o nada de confianza en que los tribunales actuarían de manera confiable en caso de ser víctimas de un robo o asalto.

La crisis de confianza que atraviesan tanto las policías como los sistemas de justicia en América Latina ha contribuido indirectamente a que la “justicia por mano propia” y otros mecanismos ilegales de procuración de seguridad hayan ganado fuerza en la región (véase cuadro 9). Estos mecanismos tienen repercusiones graves para la democracia, los derechos humanos y para la seguridad en general, pues reproducen y aumentan los niveles de violencia e inseguridad y representan amenazas directas a la integridad física de las personas que, sin proceso legal alguno, son consideradas culpables de un delito.

Figura 6

Porcentaje de confianza ciudadana en el sistema de justicia criminal, América Latina, 2012



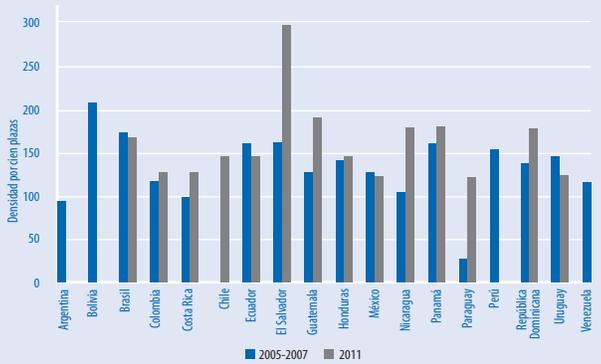
Fuente: LAPOP (2012). Nota: La pregunta para esta figura es: “Si usted fuera víctima de un robo o asalto, ¿qué tanta confianza tiene en que el sistema judicial castigue al culpable?”

Las deficiencias institucionales de las policías y de los tribunales se ven reflejadas en las cárceles de América Latina, las cuales constituyen el último eslabón en la cadena del sistema de justicia criminal.

El sistema penitenciario está en crisis prácticamente en todos los países de la región. La sobrepoblación y el abuso de la prisión preventiva son los síntomas más claros de esta crisis (véase figura 7). El abuso de la prisión preventiva se traduce en pérdida de empleos, fractura familiar y estigmatización. Produce, además, un gasto alto que impide destinar recursos al desarrollo social.

Figura 7

Sobrepoblación penitenciaria, América Latina, 2005-2007 y 2011



Fuente: Carranza (2012, Tabla 1a). Nota: No se reportaron datos de Chile para el periodo 2005-2007. No se reportaron datos de Argentina, Bolivia y Perú para el periodo 2011.

Cuadro 9

Porcentaje de aceptación de justicia por mano propia, América Latina, 2012

País	Desaprueba	Aprueba	País	Desaprueba	Aprueba
Argentina	82,3	17,7	Honduras	77,7	22,3
Bolivia	69,6	30,4	México	77,8	22,2
Brasil	86,6	13,4	Nicaragua	68,8	31,2
Chile	80,5	19,5	Panamá	88,7	11,3
Colombia	77,8	22,2	Paraguay	76,9	23,1
Costa Rica	84,8	15,2	Perú	71,3	28,7
Ecuador	62,4	37,6	República Dominicana	65,1	34,9
El Salvador	65,6	34,4	Uruguay	83,4	16,6
Guatemala	66,2	33,8	Venezuela	85,1	14,9
Total				76,1	23,9

Fuente: LAPOP-PNUD (2012).

Nota: Pregunta: ¿Hasta qué punto aprueba o desaprueba que las personas hagan justicia por su propia cuenta cuando el Estado no castiga a los criminales?

La función rehabilitadora de los sistemas penitenciarios no ha sido una prioridad y, por el contrario, las cárceles han emergido como un espacio que ha potenciado la violencia, los abusos a los derechos humanos, las redes criminales y la reincidencia delictiva. Como ilustra el cuadro 10, con la excepción de El Salvador, en todos los países donde se llevaron a cabo encuestas en cárceles, el porcentaje de internos que dice sentirse menos seguro al interior del penal que donde vivía antes supera el 60%. El porcentaje que reportó haber sido golpeado por el personal penitenciario supera el 60% en El Salvador, Chile y Argentina. La violencia por parte de otros internos también es alta. Más de la mitad reportó haber sido golpeado por otros reclusos en México, Perú y El Salvador.

Cuadro 10

Seguridad y violencia dentro de los penales, países seleccionados, 2013
porcentajes

	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil	Chile
Porcentaje que se siente menos seguro (en el penal) comparado con el lugar donde vivía antes	66,5	76,4	74,1	44,1	67,5	79,4
Proporción de quienes han sido golpeados en los últimos 6 meses	18,2	15,1	14,4	3,5	4,4	25,5
Porcentaje que indica haber sido golpeado por el personal penitenciario	76,8	40,2	48,7	65,9	36,4	71,8
Porcentaje que indica haber sido golpeado por otros internos	35,8	73,4	58,2	95,5	27,3	43,1

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

La sobrepenalización es parte de la crisis carcelaria. En países tan dispares como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay, la cantidad de personas encarceladas por delitos relacionados con drogas, incluida la posesión, es enorme y está en continuo crecimiento (WOLA 2011). Esta tendencia afecta particularmente a las mujeres y a los jóvenes, quienes son encarcelados a edades cada vez menores (WOLA-TNI 2011). Los datos del estudio comparativo de población carcelaria (PNUD 2013) permiten dimensionar este problema.

En cinco de los seis países de la encuesta, el tráfico o la tenencia de drogas se reportó como el principal delito cometido por las mujeres internas —por encima del robo y el homicidio— (véase cuadro 11).

Hacia una América Latina con seguridad ciudadana

El diagnóstico de la inseguridad y de los retos socioeconómicos e institucionales a los que se enfrenta América Latina muestra

	Argentina	México	Perú	El Salvador	Brasil	Chile
Robo	29,6	36,7	10,8	9,1	18,4	34,9
Homicidio	13,9	19,4	8,3	19,1	7,8	9,2
Tráfico o tenencia de drogas	52,8	5,4	69,2	25,2	66,0	55,0
Proporción que consumió alcohol o drogas durante las 6 horas previas al delito	25,0	18,2	10,3	7,6	33,0	40,2

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

que no existe una solución única para fortalecer la seguridad ciudadana de la región.

La evidencia recogida por este informe demuestra que se requieren políticas integrales, basadas en el conocimiento de las necesidades locales y llevadas a cabo con la participación activa de las comunidades afectadas.

Los Estados, en conjunto con los actores no estatales y mediante la cooperación internacional, deben emprender acciones para atender y controlar las amenazas a la seguridad ciudadana en el corto plazo. Deben, además, ofrecer respuestas de amplio aliento, como las reformas a las instituciones de seguridad y procuración de justicia, y la alineación de esfuerzos entre los niveles local, nacional e internacional.

La perspectiva de género y el reconocimiento de los jóvenes y de las mujeres como sujetos de derecho deben considerarse de manera transversal e integral en las políticas de seguridad ciudadana de la región.

A continuación, se destacan algunas lecciones que este informe recoge del diagnóstico regional realizado en 18 países y que identifica como prioritarias para fortalecer la seguridad de los latinoamericanos y sus perspectivas de desarrollo humano.

Del discurso a la acción: el fortalecimiento efectivo de la protección

La evidencia internacional demuestra que determinados programas preventivos tienen efectos directos sobre la violencia y que, en algunos casos, su impacto puede ser muy rápido y su costo, efectivo (Schochet, Burghardt y McConnell 2008).

Es necesario que la respuesta de los Estados de la región frente al delito vaya más allá del sistema de justicia penal con fines disuasivos. Los tomadores de decisión han reconocido de manera creciente que los programas preventivos pueden tener impactos positivos en la reducción de los niveles delictivos.

Esto debe considerarse como una oportunidad para ampliar el alcance y aumentar los recursos destinados a estos programas, con base en evaluaciones más rigurosas que permitan conocer sus resultados y su replicabilidad.

Una política de seguridad integral requiere la coordinación entre distintos niveles de gobierno. Desde el punto de vista institucional, la realización de este tipo de programas se ha apoyado en un creciente protagonismo de los gobiernos locales en la prevención del delito. Esto constituye una constante en la región, a pesar de que son escasos los países en los que los gobiernos locales tienen responsabilidades constitucionales en materia de seguridad ciudadana.

Los programas multisectoriales locales que son exitosos tienden a concentrarse en municipios y ciudades que cuentan con recursos propios o con el apoyo presupuestario del gobierno nacional. Es necesario impulsar estos programas en los municipios más pequeños, que dispongan de profesionales capacitados para diseñar y ejecutar proyectos y que cuenten con la colaboración de entidades públicas nacionales, como las policías y los ministerios del área social (Dammert 2007).

Para ejecutar políticas integrales de carácter intersectorial que complementen el control del delito con programas preventivos, se requiere información de calidad. La orientación de los programas debería basarse en información sobre hechos de violencia en el territorio, la vulnerabilidad de quienes los sufren o la existencia de factores de riesgo que sugieren la posibilidad de que los delitos se incrementen en el futuro.

En el caso de los jóvenes, debe aumentarse la inversión pública y privada para fomentar su capacitación y la creación de oportunidades laborales dignas. Estos esfuerzos deben dirigirse especialmente a los jóvenes que no estudian ni trabajan, y llevarse a cabo en contextos urbanos de pobreza persistente. Las políticas de prevención de la delincuencia deben establecer mecanismos que faciliten la participación directa de los jóvenes.

Es necesario crear programas específicos que permitan impulsar las oportunidades reales de las mujeres, incluidas las niñas y las jóvenes, para que puedan ejercer sus derechos de manera plena, reafirmar su autonomía y superar las situaciones de vulnerabilidad, dependencia y riesgo que las afectan. En particular, deben ponerse en marcha programas de educación sexual y reproductiva, que permitan prevenir el embarazo adolescente.

La ejecución exitosa de estrategias preventivas descansa en la profesionalización del personal a cargo de las intervenciones, algunas de las cuales son complejas y costosas, como ocurre con el tratamiento por adicciones y las intervenciones psicosociales dirigidas a jóvenes que han delinquir. Es necesario que el Estado cree alianzas con empresarios y universidades para impulsar esta profesionalización.

No a la mano dura: sí a las intervenciones integrales en escenarios de alta violencia

Las políticas de mano dura adoptadas en la región han fracasado en su objetivo de disminuir los niveles de violencia y delito. También han tenido un impacto negativo y profundo en la convivencia democrática y en el respeto a los derechos humanos, que están en la base del desarrollo humano.

Las políticas de mano dura —con un enfoque punitivo que privilegia la represión, el aumento en la severidad de las penas y el uso de la fuerza— han tenido repercusiones negativas, muchas de ellas inesperadas, entre las que destacan el aumento en los niveles de violencia letal, el fortalecimiento de redes criminales, el congestionamiento de los sistemas carcelarios —ya sobrecargados—, la violación de los derechos humanos —particularmente en contra de jóvenes y menores de edad— y el abuso de autoridad (Hume 2007; Zilberg 2011; Basombrío y Dammert 2013). Así por ejemplo, la estrategia utilizada en Río de Janeiro a mediados de los noventa, Gratificação por Pecúnia —la cual daba incentivos a aquellos policías que fuesen más duros frente a los criminales— provocó un aumento en los niveles de abuso policial y coincidió con la tasa de homicidios más alta del estado. Por su parte, en Guatemala, Honduras y El Salvador, las políticas de mano dura y “súper mano dura” implementadas entre los años 2000 y 2005 en contra de las pandillas criminales, conocidas como maras, intensificaron los niveles de violencia en los tres países, dieron lugar a formas de criminalidad más organizadas y violentas por parte de estas pandillas y fomentaron el encarcelamiento masivo de jóvenes, congestionando aún más los sistemas carcelarios.

En América Latina, según da cuenta este informe, se han desarrollado experiencias valiosas para prevenir y mitigar el impacto de la violencia y del delito, mediante el fortalecimiento

de las capacidades del Estado y el fomento de la participación activa y responsable de los ciudadanos. En particular, hay ejemplos de intervenciones que han logrado responder de manera efectiva a contextos de alta violencia y alta concentración del delito. Algunos ejemplos incluyen políticas y programas como Fica Vivo (Brasil), Plan Cuadrante (Colombia), Barrio Seguro (República Dominicana), Todos Somos Juárez (México), así como la iniciativa de la tregua entre pandillas en El Salvador. La experiencia demuestra que las intervenciones eficaces han estado precedidas por una serie de reformas y cambios importantes en las capacidades del Estado, que han resultado en programas o en políticas exitosas.

Por otro lado, los gobiernos locales y nacionales deben trabajar para mejorar la calidad de la información delictiva y promover la adopción de nuevas tecnologías de recolección de datos delictivos —como la creación de estadísticas georreferenciadas—. Esto permite optimizar la utilización y la asignación de recursos— como el patrullaje y las unidades de policía—, con el fin de disminuir la incidencia delictiva. Las universidades y los centros de investigación son aliados clave en esta materia.

Uno de los primeros pasos que dio el proyecto *Fica Vivo* desde sus inicios en 2001 consistió en identificar, con base en datos georreferenciados, el comportamiento y la presencia territorial de los homicidios. Esto permitió determinar que la violencia homicida se concentraba en seis favelas de Belo Horizonte afectadas por el tráfico de drogas y el conflicto entre pandillas. Igualmente, la ejecución del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) de Colombia está basada en una lectura estratégica de cada cuadrante, apoyada en información georreferenciada, lo que ha permitido una toma de decisiones informada y una mejor distribución de los recursos (Llorente, Bulla y Castillo 2011).

La construcción de lazos fuertes y duraderos entre las policías y las comunidades o barrios en los que operan es también una estrategia prometedora para fortalecer la legitimidad de las intervenciones del Estado y optimizar la actuación de las policías de la región. El PNVCC, por ejemplo, ha cambiado la manera de trabajar de la policía: centra su atención en los problemas de convivencia social al interior de las comunidades, en estrecha colaboración con instituciones y actores locales. De igual manera, el programa Barrio Seguro de República Dominicana supuso un importante esfuerzo para mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad, mediante programas sociales dirigidos a las zonas de alto riesgo (Bobeá 2011, 396-398). Este programa, que formó parte del Plan de Seguridad Democrática (PSD) impulsado por el gobierno de República Dominicana (2004-2012), resultó en una mejora sustancial en la percepción y en la confianza de la población en las policías.

La experiencia demuestra que las intervenciones deben ser multisectoriales y atender tanto las necesidades de corto plazo como las vulnerabilidades estructurales que están detrás del delito y la violencia. El programa Todos Somos Juárez, puesto en marcha en 2010 por el gobierno federal de México y el gobierno del estado de Chihuahua, adoptó una orientación multisectorial para atender de manera integral los riesgos sociales y económicos persistentes, asociados a la vulnerabilidad y a la inseguridad. La estrategia se centró en seis sectores básicos: seguridad pública, crecimiento económico, empleo, salud, educación y desarrollo social (Dudley 2013).

La tregua entre las dos pandillas más grandes de El Salvador —la Mara Salvatrucha 13 (MS13) y la pandilla del Barrio 18—, dada a conocer a principios de marzo de 2012 y puesta en marcha con el apoyo de personalidades de la iglesia y de la sociedad, así como con el apoyo logístico del Ministerio de Justicia y Seguridad, ha impulsado una amplia gama de alternativas de reinserción e integración social, y ha permitido abordar otros factores subyacentes relacionados con la violencia. La tregua, si bien ha sido objeto de controversia, ha permitido, además, abrir el debate sobre la posibilidad de adoptar medidas alternativas a la mano dura para enfrentar los problemas de seguridad asociados a las pandillas.

Las intervenciones más eficaces son las que se adecúan a las circunstancias locales y que responden a problemas de seguridad ciudadana, identificados y definidos en conjunto con las comunidades afectadas. La participación activa de los ciudadanos en la formulación y puesta en marcha de estas intervenciones debe ser un requisito. Finalmente, es central contar con el compromiso sostenido de los tomadores de decisión, más allá de cambios electorales o divisiones partidistas.

Reto común, respuestas diferenciadas

Para la construcción de una política de seguridad ciudadana efectiva, es indispensable entender cómo se articulan y se manifiestan las amenazas a la seguridad en un contexto determinado. Cada país, ciudad y municipio tiene una combinación distinta de amenazas. De ahí que las respuestas más eficaces frente a la inseguridad dependan menos de una sola política aislada y más de una combinación correcta de políticas que se deriven de un diagnóstico acertado de la realidad local.

De acuerdo con las teorías criminológicas, los lugares donde el delito se manifiesta de manera desorganizada y oportunista requieren un conjunto de medidas estándares —como el desarrollo de información georreferencial y el despliegue de patrullas en puntos estratégicos— para inhibir el delito (Felson

y Clarke 1998). Otras respuestas pueden consistir en mejorar la iluminación de las calles, reestructurar los espacios públicos, promover mayor circulación peatonal o cerrar los bares más temprano con el fin de prevenir riñas o incidentes de violencia generados por el abuso de alcohol.

Donde existe una organización criminal moderada, como las pandillas juveniles, se vuelve necesario fortalecer los vínculos entre la sociedad y las autoridades locales para prevenir y controlar el delito. El trabajo de las policías comunitarias es fundamental para brindar atención a poblaciones en riesgo. Los programas educativos, la transferencia de recursos o la capacitación técnica, y la promoción de actividades recreativas en barrios o en comunidades pueden ayudar a fortalecer la conexión entre estos grupos vulnerables y el resto de las comunidades, así como a disminuir los factores de riesgo asociados con la violencia juvenil.

La presencia de grupos criminales altamente organizados demanda respuestas específicas. La creciente presencia de redes de narcotráfico o de grupos criminales dedicados a la extorsión o al secuestro, por ejemplo, requiere una mayor inversión en investigación, trabajo de inteligencia y colaboración entre las distintas dependencias de seguridad. Cuando la delincuencia organizada llega a permear profundamente en la dinámica de las comunidades, se requiere que los Estados reestablezcan el control territorial y fortalezcan la institucionalidad local, incluido el aparato de seguridad pública.

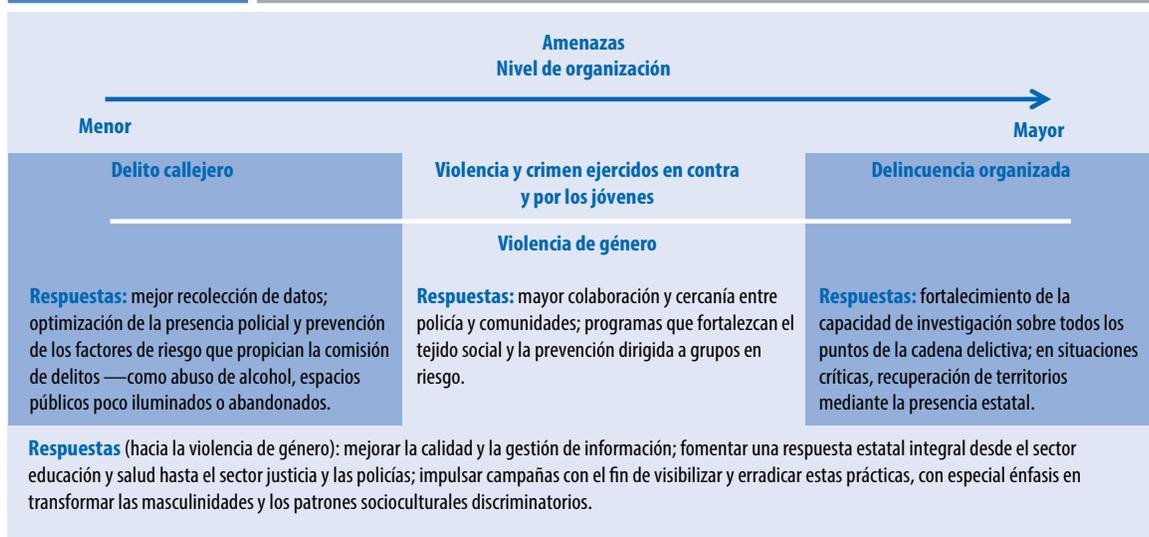
La figura 8 sintetiza el tipo de respuestas que pueden adoptarse para atender las distintas amenazas a la seguridad ciudadana, tomando como punto de partida su nivel de organización. Es importante mencionar que la violencia de género puede ubicarse en cualquier punto de este espectro: es decir, como una forma de violencia “desorganizada” (violencia intrafamiliar) o como una forma organizada de delincuencia (trata de personas, explotación sexual, entre otras). De ahí que demande medidas de prevención y respuestas impulsadas desde el conjunto de las instituciones del sistema de justicia criminal.

Amenazas como la corrupción y la violencia ilegal por parte de funcionarios públicos requieren que se fortalezcan las estructuras de contraloría y de disciplina interna, así como mecanismos de rendición de cuentas frente a la ciudadanía. No obstante, igual que otras amenazas, tanto la violencia como la corrupción ejercida por parte de actores estatales pueden darse en distintos niveles de organización.

Cuando la corrupción se manifiesta de manera aislada o sólo afecta a algunos elementos de la policía, el uso de mecanismos de control interno suele ser suficiente. Sin embargo, si la corrupción o el abuso policial se presentan en algunos sectores o jurisdicciones de manera extendida, los Estados deben

Figura 8

Tipo de respuestas frente a amenazas y nivel de organización



considerar un cambio en los liderazgos. En casos extremos, si el liderazgo mismo se ve afectado, es posible que se requieran reformas profundas en la estructura de seguridad. Los actores no estatales y la sociedad civil, en general, pueden desempeñar un papel crucial en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas (Peruzzotti y Smulovitz 2006).

La figura 9 ilustra los distintos niveles de organización que pueden presentar la corrupción y el uso de violencia ilegal por parte de actores estatales, así como el tipo de respuestas que pueden adoptar los Estados.

La indispensable participación ciudadana

La participación ciudadana es indispensable para garantizar la seguridad de forma efectiva en un marco democrático e incluyente. Destacan múltiples experiencias exitosas y lecciones por aprender desde la sociedad civil (organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, grupos vecinales, academia, entre otros), el sector privado y los medios de comunicación para dar respuestas funcionales que refuercen la seguridad ciudadana y la rendición de cuentas.

Para prevenir la violencia de forma sostenible, se requiere un cambio en el imaginario colectivo que se aleje de la cultura

Figura 9

Niveles de corrupción y uso de violencia ilegal por parte de actores estatales



de violencia y transite hacia una cultura de paz. Para ello, la ciudadanía debe tomar un papel activo para evitar la discriminación de ciertos grupos (por ejemplo, de jóvenes, personas LGBT, consumidores de drogas), visibilizar formas de violencia que suelen pasar desapercibidas (por ejemplo, la violencia sexual, intrafamiliar, escolar) y sensibilizar sobre las

consecuencias negativas de ciertas prácticas (como la mano dura o la justicia por mano propia), para deslegitimar su uso.

Los medios de comunicación tienen una responsabilidad medular para transformar las percepciones ciudadanas sobre la inseguridad y sobre los mecanismos legítimos y oportunos

para abordarla. Nuestros países requieren un profesionalismo mediático que evite el sensacionalismo y la estigmatización de grupos en situación de vulnerabilidad —en particular, de los jóvenes—. Para ello, es necesario contar con un periodismo de investigación que contextualice los hechos que presenta y respete cabalmente los principios de la ética periodística, como la presunción de inocencia.

Las experiencias en materia de prevención de la inseguridad desde la ciudadanía son diversas e incluyen, por ejemplo, programas que trabajan en la atención individualizada de personas en riesgo, la construcción de masculinidades positivas y no violentas, el fortalecimiento de la cultura de diálogo, los mecanismos comunitarios para la transformación positiva de los conflictos, así como el trabajo con niños y jóvenes para ampliar sus capacidades y libertades. Para impulsar el impacto y la replicabilidad de estas iniciativas, es necesario potenciar la profesionalización técnica y la institucionalización de las organizaciones de la sociedad civil, así como desarrollar metodologías claras de trabajo, evaluación de resultados y mecanismos de transparencia. El trabajo colaborativo de las organizaciones de la sociedad civil con las comunidades, el sector privado y el gobierno resulta central para asegurar la sostenibilidad de sus iniciativas.

Paralelamente, se requiere potenciar las iniciativas autónomas de la ciudadanía en materia de investigación, incidencia y auditoría, para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las autoridades. Tanto las organizaciones sociales como el sector privado han impulsado la creación de observatorios y centros de investigación que han generado y analizado información útil para mejorar la comprensión del problema y contribuir a la toma de decisiones —por ejemplo, a partir de la generación de encuestas y sistematización de datos públicos, tanto sobre el problema de inseguridad como sobre el desempeño gubernamental en la materia—.

Por otra parte, la formulación y la aplicación de políticas públicas de seguridad requieren la participación activa de los principales actores afectados por la inseguridad. En la región, se han generado múltiples movimientos sociales y coaliciones ciudadanas para incidir en las políticas y en las normas relacionadas con la provisión de seguridad. Para lograr que las demandas de grupos en situaciones de vulnerabilidad, como las víctimas de la violencia y el delito, se incorporen en las estrategias y acciones de los gobiernos, se requiere la apertura de espacios efectivos para la participación ciudadana.

A nivel local, la participación de la ciudadanía debe adquirir un papel prioritario. Los programas implementados en las comunidades para la construcción de seguridad necesitan partir de las preocupaciones y necesidades de la población

local, así como de sus capacidades y fortalezas específicas, para generar entornos seguros y un tejido social sólido. Solamente la apropiación de los programas de prevención por parte de las comunidades, así como las redes de confianza entre éstas y el aparato de seguridad y justicia, permitirán llevar a cabo políticas públicas legítimas y sostenibles en el tiempo.

Cooperación internacional ante un reto global y regional con expresiones locales

En la última década se han multiplicado los esfuerzos para fortalecer la cooperación internacional en materia de seguridad en América Latina. La cooperación tradicional de Estados Unidos a la región centrada en el narcotráfico comienza a diversificarse hacia algunos programas de prevención e incluso triangulación como ciertos programas de entrenamiento a policías centroamericanos en cooperación con Colombia. Los organismos globales y regionales como el BM, BID, OEA y el propio PNUD han multiplicado sus esfuerzos para desarrollar programas de prevención y de fortalecimiento de capacidades tanto a nivel federal como sub nacional. Además, América Latina ha emergido como protagonista de los debates sobre seguridad a nivel global, como lo constata el hecho de que sean algunos presidentes de la región, e incluso la OEA, quienes estén impulsando la discusión de perspectivas, flexibles y diferenciadas para abordar el problema de las drogas en la región, favoreciendo una perspectiva de salud pública y contemplando la opción de regular y despenalizar el consumo de la marihuana.

Los nuevos avances en la cooperación Sur-Sur resultan alentadores. Por tratarse de países con vivencias, problemas e instituciones semejantes, el intercambio de experiencias está facilitando la construcción conjunta de capacidades. Destacan en este sentido los esfuerzos de colaboración impulsados por los Carabineros de Chile y la Policía Nacional de Nicaragua (PNN). En el caso de Chile, el Programa de Cooperación Internacional de Policías Uniformadas (CECIPU) ha permitido ofrecer capacitación a policías en 25 países. En Nicaragua, la PNN, con el apoyo del PNUD, ha diseñado una estrategia integral de cooperación Sur-Sur (ECSS).

Las experiencias exitosas de cooperación en seguridad han contribuido a posicionar el tema de manera transversal al interior de mecanismos subregionales, como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La OEA por su parte ha adquirido un papel central en el debate sobre la política de drogas a nivel global y hemisférico. El Informe “El problema de las drogas en las Américas” contiene un análisis crítico del tema en América Latina, como un desafío que debe abordarse de manera diferenciada y flexible, con base en una visión hemisférica (OEA, 2013) (ver recuadro 4).

Recuadro 4. El problema de las drogas en las Américas, Informe de la Organización de Estados Americanos. Principales conclusiones

1. El problema de las drogas es un tema hemisférico.
2. El problema de las drogas admite tratamientos distintos en cada una de sus fases y en los países en los cuales ellas tienen lugar.
3. No existe una relación indisoluble entre el problema de las drogas y la situación de inseguridad en que viven muchos ciudadanos de las Américas.
4. La inseguridad afecta más a aquellas sociedades en las cuales el Estado no está en condiciones de entregar respuestas eficaces.
5. Es necesario enfrentar el consumo de drogas con un enfoque de salud pública.
6. El problema de las drogas debe ser abordado de manera diferenciada y flexible entre nuestros países, en función de la forma como éste los afecta en particular.

Fuente: OEA (2013)

La construcción de una visión común sobre la seguridad ciudadana, como un reto compartido e inaplazable, es indispensable para apuntalar la efectividad de la cooperación en América Latina. Con este fin, el presente informe recomienda la creación del Foro Regional de Seguridad Ciudadana de América Latina y el Caribe, como un espacio político y especializado que fortalezca la seguridad de la región latinoamericana en su conjunto y contribuya a evitar el llamado efecto globo, mediante una mejor coordinación entre los países y un mayor entendimiento sobre las consecuencias que las políticas nacionales y locales tienen en el ámbito regional.

La cooperación entre Estados Unidos y América Latina ha experimentado avances importantes hacia formas de cooperación más simétricas y con objetivos más alineados. En la actualidad, las prácticas de cooperación de Estados Unidos se han diversificado y se han expandido hacia las áreas de prevención y de fortalecimiento de las capacidades locales. Con el fin de profundizar este enfoque integral sobre la seguridad y evitar la contradicción de esfuerzos, es necesario mejorar la coordinación entre las agencias encargadas de la asistencia estadounidense y las responsables de los aspectos tradicionales de la cooperación como las dependencias del Departamento de Justicia y Defensa.

La cooperación descentralizada fomentada por organismos regionales y globales tiene mucho potencial, pues fomenta que los países receptores asuman su responsabilidad en la provisión de seguridad ciudadana, incluyendo dentro de sus objetivos centrales el fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

La cooperación descentralizada facilita la interacción horizontal, mejorando el intercambio de buenas prácticas entre actores subnacionales. Esta modalidad de cooperación ha demostrado ser eficiente a la hora de atender problemas puntuales, y facilita la participación y la apropiación de los programas por parte de la comunidad local. En el caso de Honduras, por ejemplo, el apoyo del PNUD fue decisivo para la adopción local de la Política Integral Nacional de Seguridad Ciudadana (2012-2022) y la promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos para el establecimiento de unidades de mediación y conciliación en la justicia dentro de los municipios. En El Salvador, el PNUD ha contribuido a fortalecer las capacidades institucionales públicas y de organizaciones de la sociedad civil en materia de violencia de género.

La diversidad del apoyo multilateral a América Latina es una valiosa contribución a la región. Para aumentar su efectividad, es necesario promover la alineación de los esfuerzos de los diferentes organismos internacionales en materia de seguridad ciudadana para evitar duplicaciones e incluso contradicciones. Una buena práctica en este sentido es la campaña ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres, donde más de quince organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas y otras más fuera del Sistema han impulsado acciones en todos los países de la región y con todos los sectores, gubernamentales y no gubernamentales, que buscan hacer frente a esta forma de violencia. Esta campaña muestra el gran potencial en el trabajo coordinado y conjunto de los órganos, programas y fondos multilaterales para multiplicar recursos humanos y financieros, movilizar actores nacionales y regionales de manera simultánea, transferir experiencias y conocimiento.

Finalmente, se requiere fortalecer los mecanismos de coordinación entre los distintos actores de la cooperación internacional y alinear las modalidades de cooperación con los objetivos, las necesidades y las capacidades de los países receptores. Para ello, es necesario consignar metas, indicadores y esquemas de cooperación que reconozcan el objetivo común de la seguridad ciudadana, así como mejorar los instrumentos de evaluación de la efectividad y del impacto de la cooperación con un enfoque de fortalecimiento institucional, desarrollo humano y no reproducción de la violencia. La mejor manera de optimizar los esfuerzos internacionales es darles continuidad y establecer indicadores de éxito, transparentes y comparables.

Diez recomendaciones para una América Latina segura

El informe pone a la disposición de los tomadores de decisión y de la ciudadanía latinoamericana el siguiente decálogo de recomendaciones.

1. Alinear los esfuerzos nacionales para reducir el delito y la violencia, con base en las experiencias y lecciones aprendidas.

Establecer en cada país un Acuerdo Nacional por la Seguridad Ciudadana como política de Estado, apoyado en un consenso nacional entre el gobierno, los partidos políticos y los actores de la sociedad civil. Asegurar que los presupuestos para dichos acuerdos sean congruentes con la magnitud del reto que representa la inseguridad. Profesionalizar la gestión en seguridad ciudadana, creando capacidad profesional, especialmente para quienes asumen tareas de dirección y ejecución de políticas en el ámbito del gobierno central y de los gobiernos locales. Poner en funcionamiento mecanismos adecuados de gestión intergubernamental, que permitan la acción coordinada entre los distintos órdenes de gobierno: central, regional o estatal y local

2. Prevenir el delito y la violencia, impulsando un crecimiento incluyente, equitativo y con calidad.

Concentrar y optimizar el uso de programas de prevención en atender los principales factores de riesgo y las necesidades más urgentes identificadas en conjunto con las comunidades. Ejecutar intervenciones urbanísticas y ambientales que propicien el uso del espacio público, la interacción y convivencia pacífica y que reduzcan las oportunidades para la comisión de delitos. Instrumentar programas específicos dirigidos a aquellos grupos o sectores que estén expuestos particular y desproporcionadamente a la violencia en el hogar y en el espacio público, como niños, jóvenes y mujeres.

3. Disminuir la impunidad, fortaleciendo las instituciones de seguridad y justicia, con respeto a los derechos humanos.

Mejorar sustantivamente los procesos de selección y reclutamiento policial y fortalecer la profesionalización de las policías con base en una visión que fomente el trabajo próximo con las comunidades y el respeto a los derechos humanos. Promover la formación permanente de jueces y ministerios públicos y optimizar la calidad de la investigación criminal. Diseñar una nueva política penitenciaria con énfasis en la reinserción social, la utilización restrictiva de la prisión preventiva y la creación de condiciones carcelarias dignas apegadas a estándares internacionales. Establecer mecanismos de supervisión interna y de contraloría ciudadana que permitan identificar, procesar y sancionar de manera efectiva casos de corrupción, abusos de autoridad y violaciones a derechos humanos.

4. Generar políticas públicas orientadas a proteger a las personas más afectadas por la violencia y el delito.

Fortalecer la presencia policial en las zonas más críticas a partir del conocimiento previo de la concentración territorial de la violencia y el delito. Dicha presencia debe ir acompañada de programas sociales y del trabajo cercano con las comunidades y los grupos en situación de vulnerabilidad. Para los delitos de mayor impacto- homicidios, secuestro, extorsión, trata de personas, explotación sexual y desapariciones- deben impulsarse respuestas intersectoriales que involucren a las policías, ministerios públicos y demás instancias competentes.

5. Potenciar la participación activa de la sociedad, especialmente de las comunidades locales, en la construcción de la seguridad ciudadana.

Asegurar la participación de las comunidades en la identificación y diagnóstico de las necesidades a nivel local así como en el diseño y aplicación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana. Crear incentivos para que las universidades y los centros de investigación realicen evaluaciones independientes sobre las políticas de seguridad, con pleno acceso a los datos e información estadística de las instituciones públicas. Generar programas de investigación y docencia en políticas públicas de seguridad ciudadana que fomenten el intercambio de experiencias y lecciones entre los países de la región. Alentar la colaboración del sector privado en programas de seguridad ciudadana, asegurando la transparencia y garantizando la imparcialidad de la fuerza pública.

6. Incrementar las oportunidades reales de desarrollo humano para los jóvenes.

El impacto desproporcional de la inseguridad en los jóvenes como principales víctimas y victimarios de la violencia requiere de políticas públicas que hagan de la atención a la juventud una prioridad. Se deben acrecentar los esfuerzos públicos y privados para mejorar la cobertura y calidad educativa, la creación de empleos y la capacitación de jóvenes, a fin de que se inserten en el campo laboral, especialmente en contextos urbanos de pobreza persistente. Priorizar la reinserción social de los niños y jóvenes que entran en contacto con los sistemas de justicia penal, evitando la imputabilidad penal de menores y dando prioridad a los mecanismos de justicia alternativa. Convocar campañas de sensibilización que permitan blindar a niños y jóvenes de la influencia cultural o mediática que puedan llegar a tener los grupos criminales. Establecer espacios accesibles y fortalecer las capacidades de los jóvenes para asegurar su participación en las políticas y programas de seguridad ciudadana.

7. Atender y prevenir de modo integral la violencia de género en el espacio doméstico-privado y en el ámbito público.

Garantizar la aplicación efectiva de las leyes vigentes para prevenir y sancionar la violencia en contra de las mujeres en la región, incluidas las leyes en contra la violencia intrafamiliar, la violencia sexual y las leyes que tipifican el feminicidio. Formular e implementar políticas de Estado con un enfoque integral, un presupuesto específico y la coordinación interinstitucional y multisectorial, adecuadas para atender las múltiples causas de la violencia contra las mujeres. Promover campañas de sensibilización desde la niñez, que fomenten relaciones de respeto e igualdad entre mujeres y hombres, y que promuevan masculinidades no violentas.

8. Salvaguardar activamente los derechos de las víctimas.

Formular una política nacional y un marco legal —con participación activa de las víctimas— que aseguren la atención, protección y reparación oportuna del daño. Poner en marcha mecanismos efectivos para su aplicación. Definir los mecanismos de reparación del daño y el conjunto de prestaciones y servicios que otorgará el Estado a las víctimas de delitos violentos mediante un esfuerzo intersectorial. Capacitar y profesionalizar a los funcionarios públicos que entran en contacto directo con las víctimas y sus familias, definiendo protocolos de atención, cursos de acción y responsabilidades.

9. Regular y reducir los disparadores del delito —como armas, drogas y alcohol— desde una perspectiva integral y de salud pública.

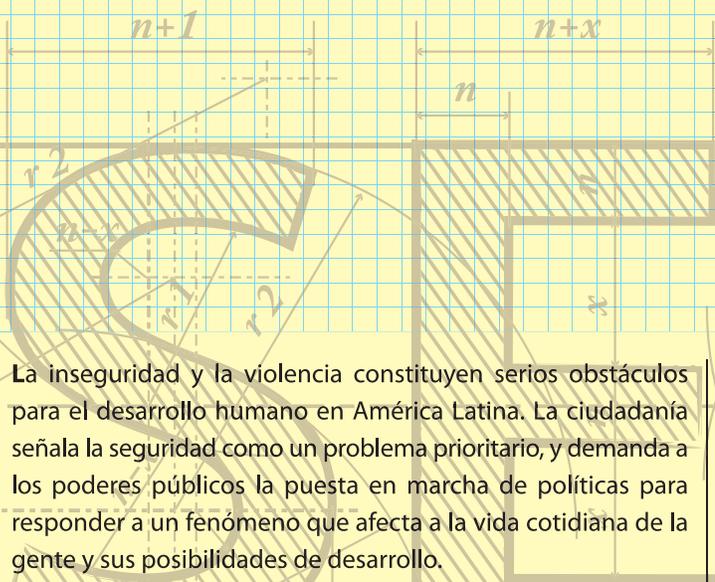
Regular la tenencia de armas por parte de civiles, mediante el fortalecimiento del registro de los usuarios y la definición legal de los requisitos para la adquisición, porte y tenencia de armas. Fortalecer la cooperación entre los Estados para interrumpir el flujo ilícito de armas entre las fronteras e impedir que las organizaciones criminales tengan acceso a armas de alto poder. Abordar el consumo de drogas como un problema de salud pública, mediante programas de prevención, tratamiento, reducción del daño y rehabilitación de consumidores. Establecer una restricción en los horarios de compra de alcohol en los bares y negocios que lo distribuyen, y fortalecer el control estricto de la venta de alcohol a menores de edad.

10. Fortalecer los mecanismos de coordinación y de evaluación de la cooperación internacional.

Impulsar la cooperación Sur-Sur entre las instituciones de seguridad y justicia. Impulsar una visión latinoamericana de la seguridad ciudadana a partir de un Foro de Seguridad Ciudadana de América Latina y el Caribe, que permita intercambiar experiencias públicas y privadas, coordinar iniciativas y prevenir las externalidades, como el efecto globo, que puedan generar las políticas de seguridad de un país o ciudad en otros de la región. Fortalecer el intercambio de información e inteligencia entre países y fomentar la coordinación efectiva de las operaciones policiales en la región, con especial énfasis en la desarticulación de las redes criminales transnacionales. Mejorar la comparabilidad de los datos sobre seguridad a nivel regional y fortalecer los sistemas de transmisión de información entre gobiernos locales de la región. Dirigir de manera prioritaria los esfuerzos de la cooperación internacional hacia los países, jurisdicciones subnacionales y municipios con menores recursos. Evaluar el impacto de la cooperación internacional con base en criterios de reducción de la violencia y fortalecimiento de las capacidades locales.

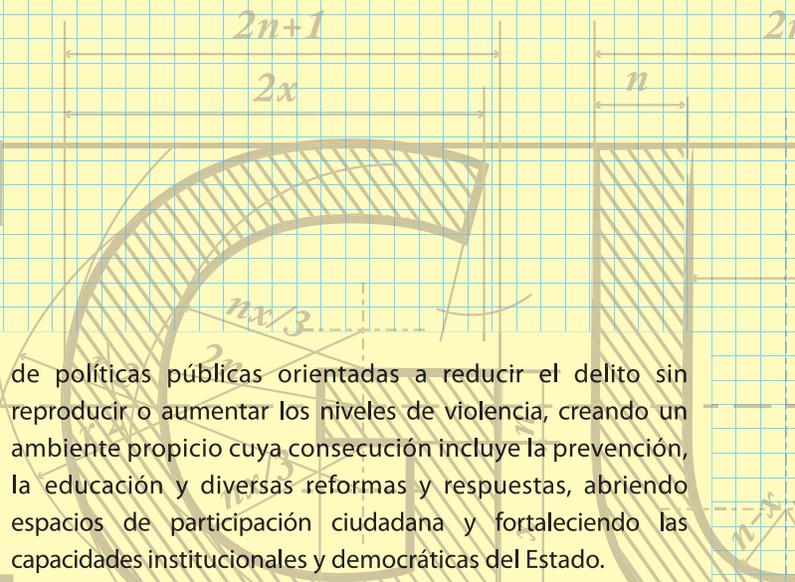
Notas

1. Cálculo hecho con base en datos sobre población de 2012 del Banco Mundial de 2012 del Banco Mundial.
2. Este informe concentra su análisis en 18 países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
3. Los datos estadísticos sobre delito, violencia y temor utilizados por este informe provienen de tres fuentes primarias: (a) los registros administrativos elaborados en cada país por parte de las autoridades competentes (las policías, la justicia penal y los Institutos de Estadística); (b) encuestas de victimización y percepción, principalmente la base de encuestas que el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) ha realizado desde 2000 así como preguntas especiales realizadas en conjunto entre LAPOP y el PNUD en 2012 (LAPOP-PNUD 2012), y (c) encuestas inéditas a reclusos en cinco países de la región —Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, y Perú— financiadas principalmente por el PNUD, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), y por otras instituciones, como el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Open Society Initiative, Universidad Nacional de Tres de Febrero en Argentina y la Defensoría del pueblo en Perú.
4. Los 15 países considerados para América Latina son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los 36 países considerados son Austria, Alemania, Belarús, Bulgaria, Canadá, Croacia, República Checa, Finlandia, Georgia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Kirguistán, Lituania, Luxemburgo, Ex República Yugoslava de Macedonia, Malta, República de Moldova, Países Bajos, Portugal, Rumania, Federación de Rusia, Serbia, República Eslovaca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Suecia, República Eslovaca, Eslovenia, España, Reino Unido, Suecia, Turquía y Ucrania (UNECE 2011).
5. La población base para calcular la cantidad de víctimas de robo fue retomada del Banco Mundial para 2011.
6. La población base para calcular la cantidad de víctimas de robo fue la proporcionada por la Oficina de País PNUD de El Salvador para 2012.



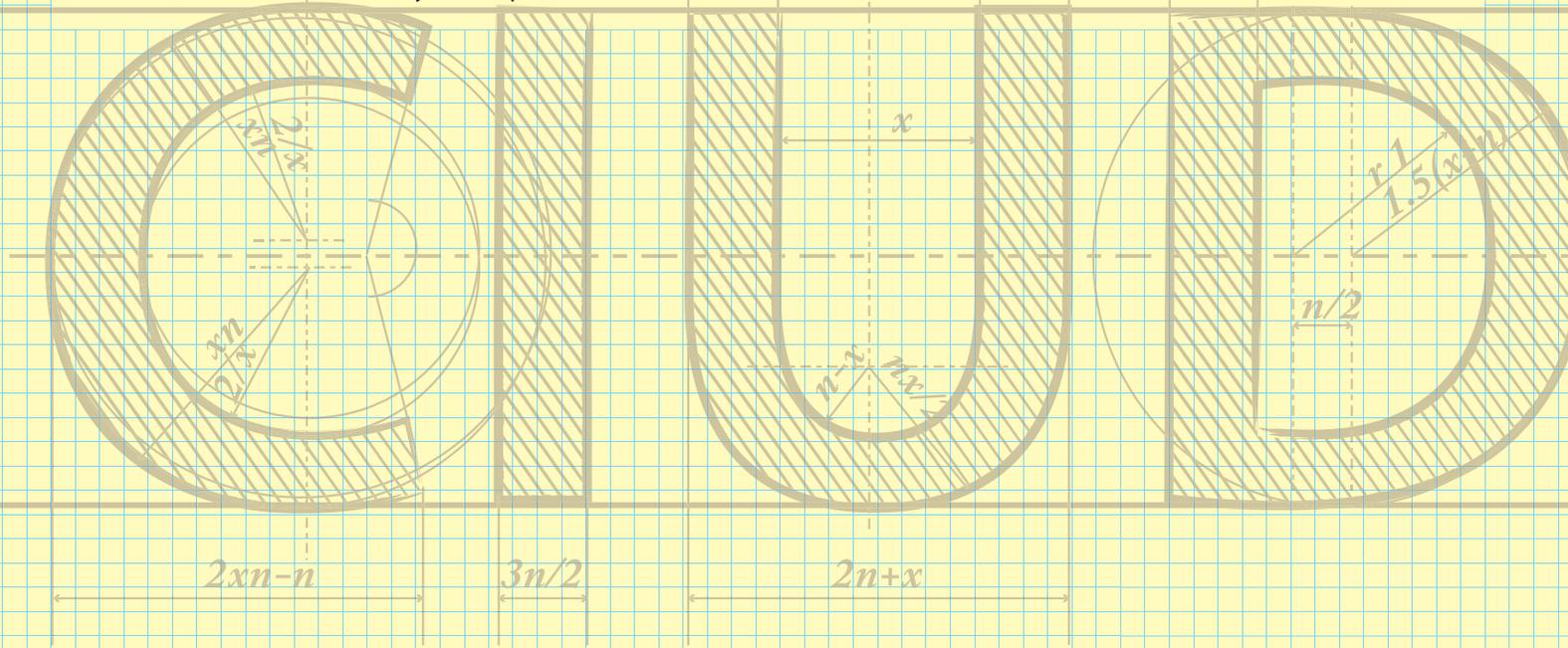
La inseguridad y la violencia constituyen serios obstáculos para el desarrollo humano en América Latina. La ciudadanía señala la seguridad como un problema prioritario, y demanda a los poderes públicos la puesta en marcha de políticas para responder a un fenómeno que afecta a la vida cotidiana de la gente y sus posibilidades de desarrollo.

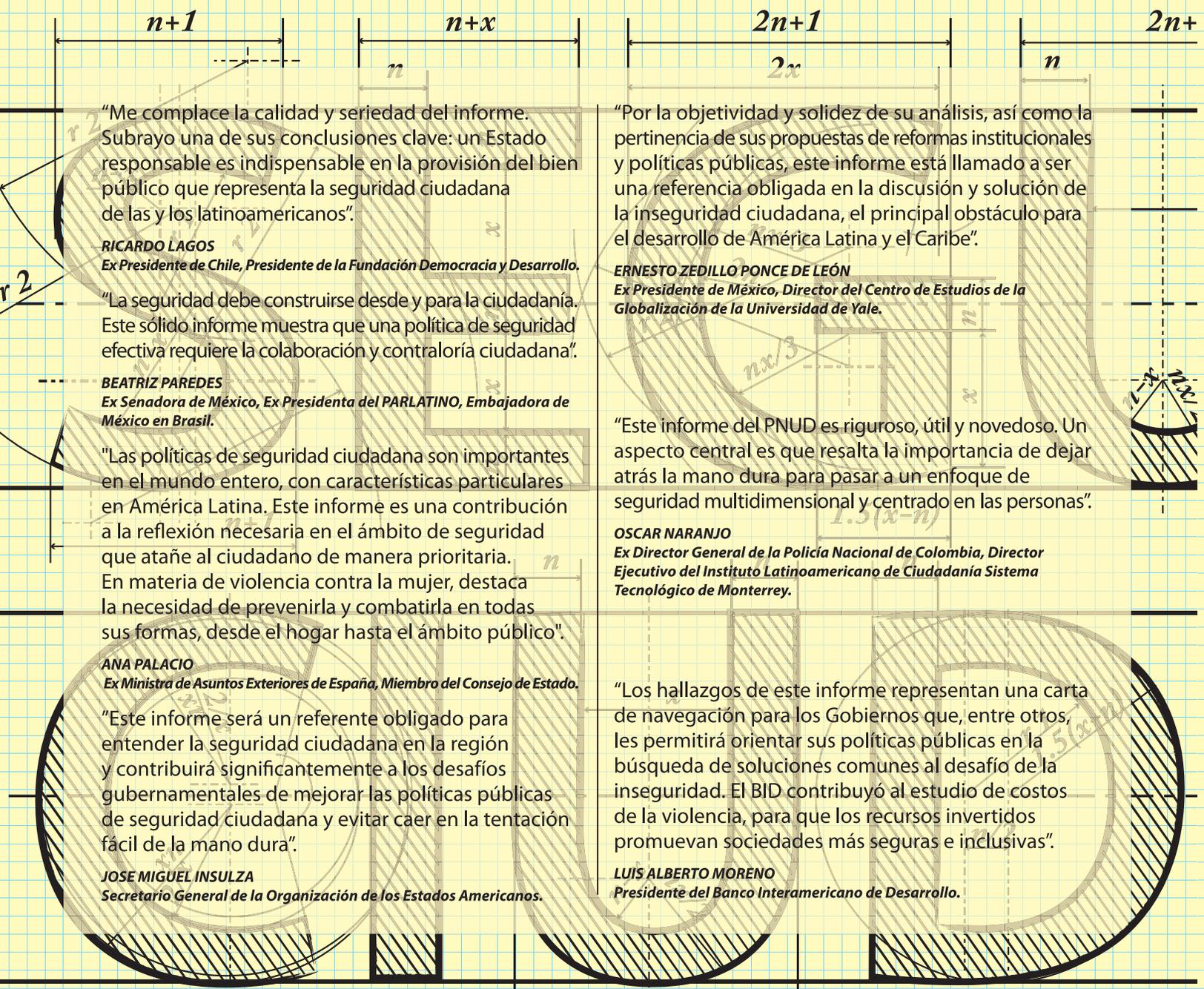
Resultado de un riguroso proceso de investigación, consultas y análisis, este informe se centra en la seguridad ciudadana a fin de analizar sus dimensiones, los impactos que provoca, así como los programas nacionales o regionales que atienden estos retos. Y ofrece una serie de recomendaciones –al Estado, a actores no estatales y a la cooperación internacional-



de políticas públicas orientadas a reducir el delito sin reproducir o aumentar los niveles de violencia, creando un ambiente propicio cuya consecución incluye la prevención, la educación y diversas reformas y respuestas, abriendo espacios de participación ciudadana y fortaleciendo las capacidades institucionales y democráticas del Estado.

El informe confirma que la seguridad ciudadana es un reto que tiene remedio. También que es un desafío para el desarrollo humano de la región pero que, a su vez, constituye una clave para profundizarlo y expandirlo, desde la perspectiva de la gente. Es decir, seguridad ciudadana con rostro humano.





"Me complace la calidad y seriedad del informe. Subrayo una de sus conclusiones clave: un Estado responsable es indispensable en la provisión del bien público que representa la seguridad ciudadana de las y los latinoamericanos".

RICARDO LAGOS
Ex Presidente de Chile, Presidente de la Fundación Democracia y Desarrollo.

"La seguridad debe construirse desde y para la ciudadanía. Este sólido informe muestra que una política de seguridad efectiva requiere la colaboración y contraloría ciudadana".

BEATRIZ PAREDES
Ex Senadora de México, Ex Presidenta del PARLATINO, Embajadora de México en Brasil.

"Las políticas de seguridad ciudadana son importantes en el mundo entero, con características particulares en América Latina. Este informe es una contribución a la reflexión necesaria en el ámbito de seguridad que atañe al ciudadano de manera prioritaria. En materia de violencia contra la mujer, destaca la necesidad de prevenirla y combatirla en todas sus formas, desde el hogar hasta el ámbito público".

ANA PALACIO
Ex Ministra de Asuntos Exteriores de España, Miembro del Consejo de Estado.

"Este informe será un referente obligado para entender la seguridad ciudadana en la región y contribuirá significativamente a los desafíos gubernamentales de mejorar las políticas públicas de seguridad ciudadana y evitar caer en la tentación fácil de la mano dura".

JOSE MIGUEL INSULZA
Secretario General de la Organización de los Estados Americanos.

"Por la objetividad y solidez de su análisis, así como la pertinencia de sus propuestas de reformas institucionales y políticas públicas, este informe está llamado a ser una referencia obligada en la discusión y solución de la inseguridad ciudadana, el principal obstáculo para el desarrollo de América Latina y el Caribe".

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN
Ex Presidente de México, Director del Centro de Estudios de la Globalización de la Universidad de Yale.

"Este informe del PNUD es riguroso, útil y novedoso. Un aspecto central es que resalta la importancia de dejar atrás la mano dura para pasar a un enfoque de seguridad multidimensional y centrado en las personas".

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

"Los hallazgos de este informe representan una carta de navegación para los Gobiernos que, entre otros, les permitirá orientar sus políticas públicas en la búsqueda de soluciones comunes al desafío de la inseguridad. El BID contribuyó al estudio de costos de la violencia, para que los recursos invertidos promuevan sociedades más seguras e inclusivas".

LUIS ALBERTO MORENO
Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo.