

Observatorio Social



Una deuda pendiente

Seguridad ciudadana
en América Latina

| 39

Observatorio Social

Publicación trimestral de la Asociación Civil Observatorio Social
Número 39 • Septiembre de 2013

Av. de Mayo 1437, 4° G, (C1085ABE),
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina
Teléfonos: (+54 11) 4384.6125 ó 4384.6128
observatorio@observatoriosocial.org.ar
<http://observatoriosocial.org.ar>

Directores

Gabriela V. Agosto

Miguel Paradela Di Riso

Propietario

Asociación Civil Observatorio Social

Editores

Fernanda Schilman

Malena Rimedio

Comité editorial

**Dra. Esther del Campo, Dra. Sonia Draibe, Lic. Rodrigo
Gómez Iza, Dr. Oscar Luengo, Dr. Rafael Martínez Puón,
Dr. Aldo Nerí, Lic. Guillermo Pérez Sosto, Dr. José Ruiz
Valerio, Lic. Eduardo Suárez, Dr. José Sulbrandt.**

ISSN 1667-586X

Docke diseño y comunicación · <http://www.docke.com.ar>

*Queda prohibida la reproducción total o parcial del contenido sin
la previa autorización del editor. Las notas firmadas son responsabilidad
de sus autores.*

SUMARIO #39

En la presente edición convocamos a reflexionar sobre: “Seguridad ciudadana en América Latina”.

La seguridad ciudadana constituye actualmente la principal demanda a la que deben hacer frente los gobiernos democráticos. La tendencia alcista de las tasas de criminalidad y de victimización, tanto a nivel regional como global, es una clara manifestación de ello. Con el objetivo de dar solución a dicha problemática, numerosos países han impulsado reformas policiales y reestructuraciones institucionales que constituyen un esfuerzo casi inédito en su tipo. No obstante, son varios los Estados en los que los recursos tanto humanos como económicos con los que cuentan resultan insuficientes. La seguridad, como bien público, es una responsabilidad primaria del Estado, aunque las autoridades locales y la sociedad civil en su conjunto también deben ser incluidas en una perspectiva holística que permita analizar la problemática de manera integral.

En tal sentido, esta edición busca reflexionar sobre las múltiples causas de la violencia social y la inseguridad; las tendencias de las tasas de criminalidad y victimización; las principales medidas impulsadas en la región para combatirlas y, por último, los casos empíricos de las distintas reformas y reestructuraciones policiales implementadas en algunos países de América Latina.



Observatorio Social

Comprender mejor para hacer mejor

4 **ANA MARÍA MORALES PEILLARD Y NICOLÁS MUÑOZ CORREA** (directora e investigador en la ONG Paz Ciudadana) encuentran que los desafíos de Latinoamérica consisten en la **regulación de sistemas de juzgamientos modernos** y la necesidad de introducir mejoras a los respectivos sistemas penitenciarios.

8 **NICOLÁS GARCETTE** (Dr. en Economía por la Escuela de Economía de París y especialista en Economía del Crimen y de la Corrupción), partiendo de un **breve diagnóstico de las principales falencias de las policías argentinas**, analiza en este artículo por qué las reformas policiales en Argentina han fracasado de manera reiterada.

12 **OLGA ÁVILA Y ALBERTO CAMARDIEL** (coordinadora e investigador del Observatorio Venezolano de Violencia) hacen, en este análisis, un recuento de lo que ha sido el **comportamiento de la violencia y los homicidios en Venezuela**, la cual ha tenido una evolución sin precedentes en los últimos 25 años.

16 **BÁRBARA BONELLI** (analista en el Observatorio de Políticas Sociales en el Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires y asesora en el Congreso de la Nación) nos acerca en este artículo un resumen del libro *Ausencia Perpetua* de Diana Cohen Agrest, el cual invita, a partir de un hecho puntual como es el asesinato de su hijo Ezequiel, a un debate reflexivo respecto de la justicia en nuestro país.

La seguridad ciudadana en América Latina

✎ Ana María Morales Peillard y Nicolás Muñoz Correa

La delincuencia es sistemáticamente mencionada por la ciudadanía como una de las preocupaciones más importantes en encuestas de opinión pública en Latinoamérica.

Establecer patrones de causalidad homogéneos en la región sería incorrecto, debido a la diversidad de situaciones que se presentan en cada país. Sin embargo, en lo que respecta a las respuestas que los Estados han intentado dar, el uso intensivo de la cárcel pareciera ser una característica común de los países de la zona.

En esta línea, los desafíos de Latinoamérica consisten en la regulación de sistemas de juzgamientos modernos y la necesidad de introducir mejoras a los respectivos sistemas penitenciarios.



ANA MARÍA MORALES PEILLARD es Directora del área Justicia y Reinserción de la Fundación Paz Ciudadana amorales@pazciudadana.cl.
NICOLÁS MUÑOZ CORREA es investigador de la Fundación Paz Ciudadana nmunoz@pazciudadana.cl

Según el Informe 2011 de Latino-barómetro, el problema más importante en América Latina es la delincuencia y la seguridad pública. De hecho, el 28% de los latinoamericanos considera que éste es el principal inconveniente de su país.

Las causas que subyacen esta cifra, no obstante, no deben ser vistas como homogéneas en todos los países de la región. Si bien la delincuencia se considera como un fenómeno multicausal en cualquier territorio, cada país cuenta con sus propias particularidades. En esta línea, naciones como Chile y Argentina no sufren problemáticas similares a otros países de la zona, tales como el narcotráfico, las altas tasas de homicidios y secuestros y crimen organizado, entre otros, pero sí presentan elevadas prevalencias de delitos contra la propiedad.

Sin embargo, un fenómeno común en la región ha sido la proliferación de mercados ilegales, ya sea el comercio de bienes robados, la producción y el tráfico de drogas, el contrabando y el fraude (Schneider, 2010).

En particular, en América Latina el mercado de las drogas se ha convertido en un interés prioritario, puesto que ha sido establecido como foco generador de violencia y delincuencia. En efecto, si bien en los casos de México y Colombia este problema es más alarmante debido a la existencia de bandas de crimen organizado que se disputan los mercados (Alfonzo, Cumsille y Franzini, en Organización de los Estados Americanos, 2011), la situación, a

nivel general, debe ser observada de manera crítica debido a la continua vinculación que se percibe entre el consumo de drogas y la comisión de delitos¹. De hecho, durante el año 2012, una investigación realizada por Fundación Paz Ciudadana en Chile, muestra que el consumo de cualquier droga de detenidos en flagrancia asciende a 63,4%.²

Siguiendo a Brand y Price (2000), son las víctimas quienes se encuentran impactadas por la delincuencia y la violencia, toda vez que sufren, por ejemplo, el robo de bienes y la violencia asociada, además de los efectos físicos, psicológicos y emocionales frente a la potencial inseguridad instaurada por este panorama.³ Además, se encuentra afectada la sociedad en su conjunto, ya que debe financiar los sistemas y las actividades del Estado relacionados con la delincuencia. En este contexto, cuantificando los efectos de la delincuencia y la vio-

1- La vinculación entre el consumo de drogas y la comisión de delitos ha sido ampliamente estudiada. En este contexto, y particularmente en la evidencia en los países más desarrollados, se sigue discutiendo respecto de la causalidad entre ambos fenómenos. La evidencia internacional da cuenta de variadas investigaciones que buscan resolver, con evidencia contundente, la relación en términos de causalidad entre droga/delito.

2- En base a estudio I-ADAM (International Arrestee Drug Abuse Monitoring Program), aplicado a hombres y mujeres mayores de 18 años, detenidos en flagrancia por delitos de mayor connotación social (hurto y robo, entre otros), delitos de drogas y violencia intrafamiliar. Estos estudios consisten en encuestas cara-a-cara y test de orina "Screeners KO" para medir metabolitos de marihuana, cocaína (clorhidratos y pasta base) y metanfetamina.

3- En palabras de Cohen (2000), la delincuencia provoca tanto costos tangibles (o costos fácilmente cuantificables en términos monetarios) como intangibles (asociados al dolor, la angustia y sufrimiento, los cuales pueden terminar provocando traumas personales y cambios en las conductas habituales).



Según el Informe 2011 de Latino-barómetro, el problema más importante en América Latina es la delincuencia y la seguridad pública. De hecho, el 28% de los latinoamericanos considera que éste es el principal inconveniente de su país.





lencia para Centroamérica, el Banco Mundial estimó, para el año 2011, aproximadamente un costo del 8% del PIB para este grupo de países, considerando tanto la seguridad de la ciudadanía, los procesos judiciales y el gasto en servicios de salud.

Por otra parte, uno de los grandes problemas de la delincuencia y la violencia radica en que éstas erosionan la capacidad productiva de un país, toda vez que impiden el acceso a posibles oportunidades de empleo y educación, desalentando la acumulación de activos (Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, 2007).

Según Moster y Lister (1999), la delincuencia y la violencia provocan vulnerabilidades en la capacidad de encontrar empleos y en el capital humano de las personas, generando fuertes implicancias con el desarrollo productivo de una nación. Esta situación se agudiza aún más considerando que se observa un impacto de mayor magnitud, en términos relativos, en los sectores más vulnerables, al afectar sus bienes y medios de subsistencia. De acuerdo a estimaciones de Heinemann y Verner (2006), el costo de la delincuencia y la violencia en términos de capital humano equivale al gasto en la región en educación primaria.

Bajo este panorama, una de las principales respuestas de los Estados de la región a la delincuencia ha sido la prisionización. En efecto, *“apelar al clamor popular parece haberse convertido en una de las directrices básicas del diseño de una política criminal”* (Varona, 2008), particularmente en Latinoamérica, cuestión que ha sido interpretada por el mundo político y por los legisladores como la necesidad de implementar políticas de *“mano*

dura” contra la delincuencia (Fuentes, 2004).

¿La prisionización como respuesta?

Latinoamérica, de acuerdo al International Centre for Prison Studies, cuenta con una tasa media de prisionización de 224 presos por cada 100.000 habitantes.⁴ Este promedio excede las tasas medias observadas en Europa o Asia, donde se exhiben cifras de entre 150 y 155 presos por cada 100.000 habitantes. Esta situación, sin duda, nos plantea una problemática importante, y nos lleva a cuestionarnos si la política de utilización de la cárcel, llevada en Latinoamérica para hacer frente a los problemas de violencia y delincuencia, es la adecuada.

No obstante la elevada utilización de la cárcel en la zona, los índices de victimización regional ascienden a 33% de acuerdo a Latinobarómetro, lo que excede notoriamente las cifras de victimización observadas en países desarrollados. En este contexto, se podría argumentar que las elevadas tasas de encarcelamiento observadas en la región responden, en definitiva, a la mayor cantidad de delitos cometidos. Sin embargo, la literatura criminológica ha planteado que el uso de la prisión no responde directamente a los cambios en la cantidad de delitos cometidos, sino que más bien tiene relación con una decisión política de cómo reaccionar a ellos (Larrauri, 2009). Así, en investigaciones como la desarrollada por Zimring (2007), se logró establecer extraordinarias diferencias entre países en la utilización de la cárcel como respuesta,

4- La tasa considera a países de Sudamérica y Centroamérica, incluyendo México y excluyendo a los países de la región del Caribe.

“

Sin embargo, la literatura criminológica ha planteado que el uso de la prisión no responde directamente a los cambios en la cantidad de delitos cometidos, sino que más bien tiene relación con una decisión política de cómo reaccionar a ellos (Larrauri, 2009).



no obstante presentar similares índices de victimización.

Asimismo, las elevadas tasas de encarcelamiento se ven agudizadas por la existencia, en varios países de la región, de sistemas de juzgamiento totalmente anacrónicos -que no cuentan con mecanismos adecuados de diversión del sistema penal-, y de la existencia de sistemas penitenciarios precarios, con serias deficiencias tanto en el cumplimiento de estándares internacionales de derechos humanos como en la oferta programática existente en materia de rehabilitación y reinserción, según lo ha constatado el Relator sobre los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad en relación a las condiciones de las personas privadas de la libertad en sus diversas visitas in-loco a la región.

¿Y entonces qué?

De manera de hacer frente a las elevadas cifras de victimización, diversas legislaciones comparadas han optado por equilibrar las estrategias para hacer frente al delito, centrándose en la utilización de tácticas focalizadas en la prevención y el control; y haciendo un uso racional de la cárcel para aquellos casos que constituyen una afectación grave del sistema jurídico.

Esto, a su vez, necesariamente debe ir acompañado de la existencia de sistemas de persecución eficientes y transparentes, con el establecimiento de espacios institucionalizados de diversión, mediación y bargain.

El desafío que se presenta en la región es enorme, aun cuando en varios países se ha tomado la senda de una reforma integral, partiendo por la regulación de sistemas de juzgamiento modernos, como es el

caso de Chile y algunos estados de Argentina. Estas instancias constituyen, sin duda, ventanas de oportunidades adecuadas para evaluar la política criminal, junto con el establecimiento de sistemas de persecución penal más eficientes.

De la mano con lo anterior, resulta imperioso introducir profundas reformas al sistema sancionador de la región, implementando mecanismos de suspensión o sustitución penal que permitan estructurar sistemas de cumplimiento comunitario de las sanciones a través de la instauración de sanciones como la multa, los servicios comunitarios y la libertad vigilada. Sin embargo, no basta sólo con regularlas jurídicamente, sino que es necesario que se estructuren como sanciones creíbles tanto para la judicatura como para la comunidad, contando con una adecuada institucionalización y una oferta de programas orientada de acuerdo a las necesidades de intervención de los infractores.

Finalmente, uno de los principales desafíos pendientes en la región, tiene relación con la necesidad de introducir mejoras sustanciales a los sistemas penitenciarios. Esto no se logra sólo con la construcción de mejores recintos que puedan reemplazar la precaria infraestructura existente, sino que debe ser necesario que la oferta que se entregue a los infractores de ley vaya de la mano con sus necesidades y tenga como fin último su reinserción, de manera de evitar que éstos cometan nuevos delitos.

EN ESTA LÍNEA, TODAS ESTAS INSTANCIAS ESTARÁN AFECTANDO LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LA REGIÓN, PROMOVRIENDO CONTRIBUCIONES DIRECTAS A LA DISMINUCIÓN DE LOS ÍNDICES DE VICTIMIZACIÓN.

BIBLIOGRAFÍA

Brand, Sam y Richard Price, *The economic and social costs of crime*, Londres: Home Office Research Study 217, 2000.

Cohen, Mark. "Measuring the Costs and Benefits of Crime and Justice", *Criminal Justice*, Vol. 4, 2000, pp. 263-315.

Corporación Latinobarómetro, Informe 2011, 2011, P. 71. Disponible en http://www.infoamerica.org/primeras/lb_2011.pdf, visitada el 29/03/13.

Fuentes, Carlos. "La inevitable mano dura: sociedad civil y violencia policial en Argentina y Chile", *Revista de Ciencia Política*, Vol. 24, N°2, 2004, pp. 3-28.

Heinemann, Alessandra y Verner, Dorte, "Crime and violence in development: A literature review of Latin America and the Caribbean", *World Bank Policy Research Working Paper* 4041, 2006.

Larrauri, Elena, "La Economía política del castigo", *Revista de Estudios de la Justicia*, Centro de Estudios de la Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, N°11, 2009.

Moser, Caroline y Lister, Sarah, "Violence and social capital: Proceedings of the LCSES seminar series, 1997-1998", *LCR Sustainable Development Working Paper*, N°5, The World Bank, 1999.

Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas, *Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*, 2007, P. 85. Disponible en http://www.unodc.org/pdf/research/Estudio_de_Centro_america_2007.pdf

Organización de los Estados Americanos, *Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas 2011*, 2011, P. 56. Disponible en http://www.oas.org/dsp/alertamerica/Alertamerica_2011.pdf, visitada el 31/03/13.

Schneider, Friedrich, "Money laundering and financial means of organized crime: Some preliminary empirical findings". *Economics of Security Working Paper* 26, Berlin: Economics of Security, 2010, pp. 1-29.

Varona, Daniel, "Ciudadanos y actitudes punitivas: Un estudio piloto de población universitaria española". *Revista Española de Investigación Criminológica*, N° 6, 2008, pp. 1-38.

Zimring, Franklin, *The great American crime decline* (Studies in crime and public policy), Nueva York: Oxford University Press, 2007.