



IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Seguridad ciudadana en América Latina

Una propuesta del
Instituto Interamericano de Derechos Humanos



Seguridad ciudadana en América Latina

**Una propuesta del
Instituto Interamericano de Derechos Humanos**

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Con el apoyo de:

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

© 2007. Reservados todos los derechos.
Instituto Interamericano de Derechos Humanos

362.232
I59S

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Seguridad ciudadana: una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Instituto Interamericano de Derechos Humanos. -- San José, C.R. : IIDH, 2007
52 p. 9X7 pulgadas.

ISBN 978-9968-917-64-3

1. SEGURIDAD CIUDADANA 2. DERECHOS HUMANOS

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Isabel Albaladejo Escribano
Coordinación académica

Carlos Basombrío Iglesias
Autor

Fotografía
Cumbre Regional de Altas Autoridades en Materia de Seguridad Ciudadana, Santiago de Chile, 6 y 7 de diciembre de 2006. Sede la Oficina Regional de la ONU Chile.

Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH
Diseño, diagramación y artes finales

Masterlitho S.A.
Impresión

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 234-0404 Fax: (506) 234-0955
e-mail: uinformacion@iidh.ed.cr

www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación	VII
I. Antecedentes	1
a. Sobre el IIDH	1
b. Trayectoria del IIDH en el tema	2
c. Seguridad ciudadana y derechos humanos desde la visión institucional.....	3
II. La naturaleza del problema	6
III. Lineamientos generales de política.....	11
IV. Lineamientos de políticas y medidas específicas	15
En relación con el conocimiento adecuado del problema	15
1. En relación con las herramientas cuantitativas para el conocimiento del problema.....	15
2. En relación con el estudio cualitativo del problema del delito y la violencia	17
En relación con la prevención.....	18
3. En relación con la definición de políticas preventivas de seguridad ciudadana	18
4. En relación con políticas específicas de atención a la niñez y juventud.....	19
5. En relación con políticas de protección de los derechos de la mujer y los niños y niñas y de los adultos mayores.....	21
6. En relación con otras políticas de prevención social y situacional	22

7. En relación con el rol de los gobiernos locales en seguridad ciudadana	25
8. En relación con la participación comunitaria en la seguridad	26
En relación con la eficacia de la ley y el funcionamiento de las instituciones	28
9. En relación con la protección del ciudadano, la eficacia de la ley y la represión al infractor	28
10. En relación con las reformas, modernización y asignación de recursos para las instituciones del sistema penal	30
11. En relación con la especialización, fortalecimiento y renovación doctrinal de los cuerpos de Policía.....	33
12. En relación con el desarrollo de visión y estrategias de policía comunitaria	38
13. En relación con el enfrentamiento al crimen organizado	40
Cooperación regional.....	41
14. En relación con la cooperación regional en materia de seguridad ciudadana.....	41

Presentación

La seguridad ciudadana es una responsabilidad esencial del Estado y debe asumirse como una política pública que compromete la acción estatal de manera integral. En esa medida, no debe depender de las contingencias políticas inmediatas y sí tener objetivos claros y verificables de corto, mediano y largo plazo. Por ello, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) considera que todos los Estados de la región deben diseñar e implementar una política nacional de seguridad ciudadana, mediante la cual se establezcan de manera clara las responsabilidades de las autoridades territoriales y de las agencias de seguridad, justicia y defensa de los Estados. Ello requiere de gran voluntad y compromiso político de las autoridades, pero también de las fuerzas políticas que no estén en el gobierno, de la sociedad civil y de los medios de comunicación.

Uno de los aspectos más positivos e importantes que se identifica es el reconocimiento al más alto nivel de la institucionalidad estatal sobre la importancia de construir una política de seguridad ciudadana en contextos como los latinoamericanos, donde la emergencia y alta demanda de respuestas por parte de la población exigen una actuación “inmediata”, eficaz y contundente por parte de las instituciones. Sin embargo, surgen con renovadas fuerzas medidas de corto plazo y coyunturales que se inscriben en el esquema de mano dura. La consecuencia más evidente es la descoordinación de actividades adelantadas en la materia, la construcción de iniciativas que compiten entre sí con la correlativa difusión de esfuerzos y recursos, que terminan erigiéndose, en muchos de nuestros países, en un serio obstáculo para la construcción de una política de seguridad ciudadana que requiere de acciones multidimensionales.

El IIDH lleva adelante un proceso de estudio y aplicación del enfoque de los derechos humanos en el sistema interamericano a la realidad desbordante de la criminalidad en momentos críticos y de mucha preocupación por la violencia indetenible que sucede en varios países de la región. Tan es así, que a principios de 2007 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llamó a la comunidad hemisférica a “reflexionar sobre la importancia de la seguridad ciudadana y el respeto a los derechos humanos”. Ese ha sido el enfoque del IIDH en este proceso que, desde 1995 emprende con la generación de esfuerzos y de doctrina, de asistencia y de comparación de lecciones y casos en que se aplican –con éxito o insuficiencia– a las políticas de seguridad en la región.

El IIDH lo hace en períodos en que las señales no son de mejoría y en momentos en que las políticas requieren algo más que organización y planificación. Las tendencias de violencia y de criminalidad, así como las propuestas y fórmulas para erradicarlas y combatirlas, dominan la vida cotidiana y la política electoral. La violencia restringe y recorta los derechos de las personas y de la ciudadanía, resultando más víctimas ahora que en períodos de violencia política recién pasados. En algunas zonas hay caos y en otras desesperanza entre la población. Sin embargo, los países, especialmente aquellos que el IIDH ha trabajado en este proceso (2000-2006), vienen dando muestras de querer reaccionar, algunos mediante claras demostraciones políticas para enfrentar el crimen que recorre América Latina y pone en jaque a varios de nuestros sistemas políticos. En este proceso el IIDH se ha preguntado: ¿qué está pasando?

El presente trabajo constituye un aporte derivado de la necesidad de impulsar la definición de políticas de seguridad ciudadana sobre la base de directrices generales en la materia que puedan ser consensuadas y validadas desde una perspectiva de alcance regional, ya que los esfuerzos pueden diluirse fácilmente

en medio de un escenario muy complejo. El documento es resultado de varios meses de trabajo, en un proceso que inicia a finales del 2005, con la redacción de un texto elaborado por el experto Carlos Basombrío Iglesias (Perú) en coordinación permanente con el programa *Seguridad y derechos humanos* del IIDH. Durante el 30 y 31 de enero de 2006, se llevó a cabo una reunión de expertos cuyo objetivo era el análisis y contribución al documento, y cuyo texto final recibió los aportes de los siguientes especialistas en la materia: Francisco Bautista Lara (Nicaragua); Santiago Escobar (Chile); Hugo Acero (Colombia); Carmen Rosa De León (Guatemala); Raúl Vergara Meneses (Chile); Fabio Xavier (Brasil); Fabián Salvioli (Argentina); Manuel de Jesús Pérez Sánchez (República Dominicana) e Isabel Albaladejo Escribano (IIDH).

El documento fue presentado para su validación en el *Encuentro regional de seguridad ciudadana*, llevado a cabo en Santiago de Chile el 6 y 7 de diciembre de 2006 en la sede de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), reuniendo a autoridades de los Estados miembros y asociados del MERCOSUR bajo los auspicios del Ministerio del Interior de Chile: Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela, Paraguay, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia. Posteriormente, el 19 y 20 de marzo de 2007, el IIDH llevó a cabo en su sede el *Encuentro centroamericano de altas autoridades de seguridad ciudadana*, actividad regional auspiciada por el Ministerio de Justicia y de Gobernación de Costa Rica, a la que asistieron autoridades de los Estados miembros y asociados del Sistema de Integración Centroamericana (SICA): Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Belice, Panamá y República Dominicana.

La propuesta fue calificada por los participantes en los respectivos encuentros regionales como el “primer instrumento regional que establece unos lineamientos en materia de políticas públicas de seguridad ciudadana y derechos humanos cristalizando un

consenso regional”. Pretende constituir la base de criterios en un tema que se ha instalado como prioritario en la agenda de los gobiernos y como una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos y ciudadanas del continente.

La labor del IIDH se viene implementando en momentos en que se ha constatado una crisis aguda en los sistemas de seguridad, a raíz del dilema de tratar el crimen con políticas incompatibles con los tratados y los pactos que los Estados han aceptado cumplir en materia de derechos humanos en el sistema interamericano. Con este texto el IIDH contribuye, en primer plano, a promover la investigación científica aplicada a los problemas de derechos humanos de hoy. Nos parece fundamental sacar esta cuestión del reducido círculo de la política electoral y ponerlo en la agenda básica del escenario propio del sistema interamericano. En segundo plano, nuestro enfoque educativo propone el estudio, la valoración y la emulación de las mejores prácticas conseguidas en varios países al resolver el dilema entre derechos humanos y combate a la criminalidad, por lo que alentamos y promovemos el diálogo fructífero y abierto entre sociedad y Estado, y, más precisamente, con altas autoridades de la seguridad encargadas de hacer cumplir la ley y los derechos humanos en realidades disímiles, como se ha hecho en Santiago de Chile y San José en la convocatoria del IIDH, con el liderazgo de los ministerios de interior y de seguridad en Chile y Costa Rica.

*Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo del IIDH
Junio 2007*

I. Antecedentes

a. Sobre el IIDH

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una institución internacional autónoma de carácter académico, creado en 1980 en virtud de un convenio suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica. Su estatuto lo define como una institución de naturaleza académica, lo que significa que se inhibe de investigar casos, de realizar o respaldar denuncias formales contra ningún Estado, así como de pronunciarse sobre el grado de cumplimiento de un Estado con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esta limitación autoimpuesta, sin embargo, se ha constituido en una eficaz herramienta para el IIDH, pues le ha permitido ejercer un papel de facilitador del diálogo entre los diversos actores del movimiento de derechos humanos y entre ellos y las autoridades estatales.

La misión institucional. Nuestra misión es la de promover y fortalecer el respeto de los derechos humanos consagrados en la *Convención americana sobre derechos humanos* y contribuir a la consolidación de la democracia en la región americana mediante la educación, la investigación, la mediación política, los programas de capacitación, la asistencia técnica en materia de derechos humanos y la difusión del conocimiento por medio de publicaciones especializadas. Por ello, nuestra acción se basa en los principios de la democracia representativa, el Estado de Derecho, el pluralismo ideológico y el respeto de los derechos y libertades fundamentales.

Políticamente, el IIDH basa su trabajo en la premisa de que la vigencia efectiva de los derechos humanos sólo es posible en el

marco de la democracia representativa, participativa e inclusiva. Dicho de otro modo, el IIDH sostiene que hay una íntima relación entre la democracia política plenamente ejercida y la vigencia de los derechos humanos.

Los ejes temáticos de trabajo. La actual gestión del IIDH ha implementado una estrategia de trabajo que prioriza cuatro ejes temáticos: justicia y seguridad; participación política; educación en derechos humanos; y vigencia efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

b. Trayectoria del IIDH en el tema

Conviene mencionar que la experiencia del IIDH en el tema de seguridad y derechos humanos se remonta al año 1996 con la puesta en marcha de varias experiencias a nivel de Centroamérica; y más recientemente, se ha consolidado a través de la asistencia técnica en el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana para la garantía de derechos humanos en varios países de América Latina y El Caribe.

Hoy día, el IIDH, a través de su programa *Seguridad y derechos humanos* brinda asistencia técnica a las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana y promueve el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana para la garantía de derechos humanos; los procesos de modernización y profesionalización de los cuerpos policiales; los espacios de encuentro y reflexión sobre doctrinas de seguridad; el análisis de la relación existente entre seguridad y justicia; las estrategias de prevención de la violencia juvenil; así como el impacto que en la seguridad tienen la exclusión y la desigualdad social.

Nuestra experiencia de trabajo se ha focalizado en países como República Dominicana; Nicaragua, Guatemala, Colombia, Argentina; y ha trascendido los niveles nacionales para pasar a

generar consensos regionales en materia de seguridad a través de la presentación y validación del presente Documento en encuentros regionales de altas autoridades de seguridad ciudadana. El primero de estos Encuentros tuvo lugar en Santiago de Chile los días 6 y 7 de diciembre de 2006 y logró reunir a autoridades de los Estados miembros y Estados asociados del MERCOSUR; el segundo de ellos se celebró en San José de Costa Rica durante los días 19 y 20 de marzo de 2007, reuniendo a las autoridades de los Estados miembros y asociados del SICA.

c. Seguridad ciudadana y derechos humanos desde la visión institucional

Las modernas teorías han venido conceptualizando la seguridad de un modo integral refiriéndose a la seguridad humana¹. Si bien esta noción es determinante en aras a lograr afectar aquellos factores estructurales generadores de inseguridad y medir los avances en equidad y democracia al interior de los países; adolece de una amplitud semántica y carece de la especificidad técnica y conceptual necesaria para posibilitar la evaluación de las políticas públicas que puedan formularse para su logro².

De acuerdo con el paradigma del desarrollo humano, en el IIDH nos referimos a la seguridad ciudadana como aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos humanos y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas

¹ El concepto de seguridad humana, como tal, aparece en 1993 propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) aludiendo a ocho dimensiones de la seguridad: económica, financiera, alimentaria, sanitaria, ambiental, personal, de género, comunitaria y política. Véase Informe Anual Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994.

² Véase ESCOBAR, Santiago et al., La seguridad ciudadana como política de Estado. Un marco conceptual para la acción de las fuerzas progresistas del Cono Sur, Fundación Friedrich Ebert, Santiago, 2005.

que pueden lesionar tales derechos. El derecho a la seguridad ciudadana en un Estado Democrático y de Derecho, consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estado a su habitantes para el libre ejercicio de todos sus derechos.

Los fenómenos de la criminalidad y violencia se asocian tanto al aumento de la desigualdad, a la exclusión social y a la progresiva limitación de oportunidades como a la insuficiencia institucional para enfrentarlos. Por ello, una política adecuada de seguridad ciudadana tiene que ser concebida, en primer lugar, como parte del conjunto de los esfuerzos de los Estados por avanzar en la inclusión social y la igualdad de oportunidades y como parte del esfuerzo de fortalecer nuestras aún débiles democracias y garantizar los derechos humanos y libertades públicas; conquistas fundamentales de las últimas décadas que no pueden ser arriesgadas.

El disfrute de los derechos humanos esta indisolublemente relacionado a la forma mediante la cual las sociedades democráticas son capaces de enfrentar el problema de la violencia o de las violencias que puedan manifestarse en su seno. En relación con la situación de la criminalidad y la violencia en Latinoamérica, el tema de los derechos humanos se relaciona principalmente al menos en tres sentidos:

1. La repercusión que tienen los altos niveles de criminalidad y violencia y las políticas de control en el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la vida, a la integridad personal y a la justicia, por sólo mencionar algunos.
2. La garantía del derecho humano a la seguridad ciudadana es una obligación del Estado sobre la cual se legitima la propia existencia del Estado de Derecho, el cual, a través de sus diferentes instituciones, debe brindar seguridad al individuo en sí y como parte de la sociedad a la que pertenece en el

libre goce de sus derechos. Cuando el Estado, ya sea por acción o por omisión –**falta de articulación de estrategias, planes y políticas adecuadas**–, **no garantiza la seguridad de los individuos** y los derechos que la misma lleva aparejada (vida, libertad, integridad, propiedad, igualdad ante la ley e igualdad de oportunidades etc.) incumple tres tipos de obligaciones estatales al respecto, como lo son las de respetar, proteger y cumplir derivando en el fracaso parcial en garantizar y proteger los derechos humanos de toda la población, especialmente de aquella más vulnerable a la violencia, justamente aquellos con más problemas de destitución de derechos.

3. La función policial constituye un servicio público a la comunidad que tiene por finalidad garantizar a toda la población el libre ejercicio de los derechos y libertades. La razón de ser que otorga legitimidad a la profesión policial es la protección y garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales, razón que constituye su horizonte último. Es una labor íntimamente ligada al bienestar general y a la calidad de vida de las personas como función superior del Estado.

Uno de los principales desafíos que tienen por delante las sociedades de América Latina y El Caribe en proceso de transición, ampliamente movilizadas en la búsqueda de la consolidación de la democracia y de sus derechos, es la construcción social de nuevas prácticas de seguridad ciudadana.

Por todo lo anterior, el IIDH concibe que la mejor prevención de las violaciones a los derechos humanos en una sociedad democrática se sustenta, entre otras, en un adecuado diseño de una política de seguridad ciudadana que contribuya a la reducción de los niveles de violencia, formulada desde la perspectiva del derecho al desarrollo.

II. La naturaleza del problema

Al comenzar el siglo XXI América Latina es una región del mundo que tiene muchas oportunidades y, a la vez, enfrenta retos descomunales.

Es esta una de las pocas zonas del planeta en donde las guerras, las armas de destrucción masiva y el terrorismo global están virtualmente ausentes. Sin haber desaparecido problemas y tensiones entre los países, en la región crecen y fructifican los esfuerzos de cooperación e integración regional, que permiten concebir soluciones dialogadas y pacíficas de las controversias.

Se trata de un continente que ha superado, casi por completo, las épocas de dictaduras militares, graves conflictos internos y masivas violaciones a los derechos humanos. Hay en casi todos los países gobiernos democráticos que se esfuerzan por enfrentar los problemas en el marco de Estado de Derecho y con respeto a los derechos y libertades de las personas.

Pero es verdad también que América Latina es una región del mundo en la que el crecimiento económico y el desarrollo son aún marcadamente insuficientes y en la que sectores muy grandes de la población sobreviven en pobreza y pobreza extrema, careciendo de las condiciones mínimas para vivir con dignidad. Todo esto genera justificado descontento, protesta y extendida desesperanza.

A estos males se suman hoy en día en la mayoría de los países una aguda crisis de inseguridad ciudadana. Estamos ante un problema universal y que está presente en las diferentes regiones

del planeta; pero nuestra región –con diferencias importantes entre país y país– es la más afectada. Así, para muchos en América Latina este problema se ha convertido en uno de los problemas fundamentales que afectan a la población.

Si bien la inseguridad ciudadana es un problema que tiene eventuales conexiones y hasta explicaciones en otros problemas de inseguridad del pasado y se alimenta de otras formas de inseguridad, tiene características y manifestaciones propias que la convierten en un problema específico, diferente a otros y que requiere ser entendido en base a parámetros propios y enfrentado con nuevos métodos.

La seguridad ciudadana supone una situación política y social en la que las personas tienen plena, legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos y libertades y en la que existen mecanismos institucionales eficientes tendientes a prevenir y controlar los peligros y riesgos que pueden lesionar tales derechos.

Por tanto, el derecho a la seguridad ciudadana en un Estado Democrático y de Derecho, consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estado a los ciudadanos para el libre ejercicio de todos sus derechos.

En base a esta definición podemos señalar que las manifestaciones más frecuentes de inseguridad ciudadana se dan por la presencia simultánea de varios de los problemas que a continuación mencionamos:

1. Delitos patrimoniales ocurridos cotidianamente en los vecindarios de las ciudades y en los lugares de trabajo y encuentro de la población. Muy en especial, los robos en las calles y robos en las viviendas que afectan directamente y cada día a muchas personas.

2. En algunos países más que en otros, la inseguridad ciudadana está asociada al alto número de homicidios motivados por causas comunes, muchas veces consecuencia de la práctica de otros crímenes. En algunos lugares la condición de mujeres se ha convertido en factor de riesgo adicional, para ser víctima de asesinato, en muchas ocasiones asociado a la violencia sexual, dentro o fuera del hogar.
3. La violencia intrafamiliar. El maltrato sistemático a la mujer y a los niños y niñas al interior de las familias es una realidad muy extendida en nuestras poblaciones y –además de ser un problema relevante en sí mismo– es una de las explicaciones más importantes de la multiplicación de otras formas de violencia entre la gente. A esto se agrega la existencia de patrones culturales que asocian la masculinidad con el ejercicio de la violencia y la portación y uso de armas de fuego.
4. Formas violentas e ilegales de resolución de conflictos cotidianos por la acción de particulares en forma individual o colectiva, ejerciendo la violencia en su grado máximo.
5. Los secuestros extorsivos, tanto en su forma tradicional, como en las nuevas modalidades de “secuestros al paso o express”.
6. Las pandillas juveniles –que en algunos países adoptan la forma y denominación de “maras”– que reúnen a jóvenes y adolescentes de barrios populares de muchas ciudades en grupos organizados que –en función del control territorial y afirmación de identidad– ejercitan violencia entre ellos y contra el resto de la población. Asimismo, en muchos casos son sus miembros –individual o colectivamente considerados– autores de diversos delitos o se convierten en aliados potenciales del crimen organizado.
7. Disputas por control territorial relacionados con el narcotráfico y la microcomercialización de drogas. En varios lugares de la

región esto lleva a la existencia de barrios “liberados” en los cuales las policías usualmente no pueden ingresar y en donde los narcotraficantes ejercen un control social casi absoluto, involucrando a la población y en particular a los jóvenes en redes de tráfico. Estos espacios urbanos se convierten además en lugares propicios para que se produzcan muchas otras formas delictivas y actos de violencia.

8. Violencia y abuso policial contra poblaciones vistas como sospechosas de albergar infractores, en particular dirigida contra jóvenes, criminalizando expresiones corporales o culturales, como los tatuajes. En algunos casos esto llega a incluso a asesinatos selectivos o a las llamadas “operaciones de limpieza social”.

Hay factores que coadyuvan a que el problema tenga expresiones y consecuencias más graves en determinados lugares y para sectores específicos de la población:

1. La pobreza extrema, la exclusión social, la desigualdad, la marginación social, la inexistencia de expectativas razonables de superación y progreso, contrastadas con el conocimiento de las múltiples oportunidades de disfrute material que ofrece la vida moderna.
2. La incapacidad del Estado por ofrecer acceso justo e igualitario a la seguridad y la justicia; en muchas ocasiones por ausencia o debilidad y en otras por las equivocadas formas de enfrentar el problema. La población muchas veces considera que el Estado no puede –y en ocasiones incluso que no quiere– combatir adecuadamente a los criminales y que la impunidad de los perpetradores alienta la reiteración del fenómeno.

Todo lo anterior lleva a que exista en nuestros países una creciente percepción de inseguridad ciudadana. Una percepción que en ocasiones supera incluso la magnitud real de los problemas

descritos y hace que la población en conjunto crea estar más expuesta a ser víctima de un hecho de violencia, de lo que los datos de la realidad objetiva podrían indicar. La alta percepción de inseguridad se convierte en un problema adicional, tan real y difícil de enfrentar como las situaciones concretas que le dan origen.

El problema concreto de la inseguridad ciudadana, sumada a una percepción muy alta de inseguridad, generan consecuencias políticas y sociales que trascienden al problema en sí mismo. Entre ellas:

1. Se genera una presión muy grande y difícil de manejar desde la población hacia sus gobiernos por soluciones inmediatas al problema de la inseguridad ciudadana, debilitando los grados de gobernabilidad.
2. Se afecta la calidad de vida de la gente, a la vez que aumenta la desigualdad. Las pérdidas para las víctimas pueden ser irreparables en múltiples sentidos y afectan severamente su capacidad de enfrentar con éxito los desafíos para conseguir bienestar y desarrollo. Por otra parte, como forma de enfrentar el problema se incrementa el uso de empresas privadas de seguridad, tendiendo a privatizar el acceso a la seguridad que en el contexto de pobreza, refuerza la situación de marginación social y exclusión.
3. Se genera un clima de tensión, miedo y desconfianza del otro, visto como potencial agresor, que se convierten en una amenaza para la tolerancia, la convivencia y la paz.
4. Se cuestiona la eficacia de las instituciones de nuestras democracias y se las hace responsables por no poder solucionar de inmediato estos problemas. En algunos casos, incluso, se desarrolla en muchas personas la idea de que sólo es posible enfrentar estos problemas recurriendo a métodos autoritarios,

propios de las épocas de las dictaduras, debilitando con ello la adhesión democrática de la ciudadanía.

III. Lineamientos generales de política

1. La seguridad ciudadana es una responsabilidad esencial del Estado y debe asumirse como una política pública que compromete la acción integral de éste. En esa medida no debe depender de las contingencias políticas inmediatas y tener objetivos claros y verificables de corto, mediano y largo plazo. Todos los estados de la región deben diseñar e implementar una política nacional de convivencia y seguridad ciudadana mediante la cual se establezcan de manera clara las responsabilidades de las autoridades territoriales y de las agencias de seguridad, justicia y defensa de los Estados. La política debe tener como principios fundamentales la coordinación interinstitucional, y la complementariedad de las acciones que se desarrollen. Ello requiere de gran voluntad y compromiso político de las autoridades, pero también de las fuerzas políticas que no estén en el gobierno, de la sociedad civil y de los medios de comunicación, para liderar y orientar a la ciudadanía que, muchas veces presa del temor y la desesperación, exige soluciones inmediatas a problemas que requieren de procesos complejos y de políticas y acciones multidimensionales.
2. Una política adecuada de seguridad ciudadana tiene que ser concebida como parte del conjunto de los esfuerzos de los Estados por avanzar en la inclusión social y la igualdad de oportunidades. Con una definición de ese tipo, la seguridad,

junto con la educación, la salud y la infraestructura, debe figurar entre las prioridades del Estado para asegurar que la exclusión social no se reproduzca para los mismos de generación en generación.

3. Las políticas de seguridad ciudadana tienen también que ser parte del esfuerzo de fortalecer nuestras aún débiles democracias y garantizar las libertades públicas; conquistas fundamentales de las últimas décadas que no pueden ser arriesgadas. A este respecto, el punto de partida pasa por definir la seguridad como un derecho del ciudadano en democracia y sólo posible en el marco del respeto aun conjunto de derechos humanos. Una democracia debe así conseguir que los ciudadanos puedan vivir en un medio ambiente libre de amenazas, en el que el Estado sepa garantizar la protección de las personas, sus bienes y permitirle a todas y todos los miembros de la sociedad condiciones para desarrollar sus actividades económicas y prosperar. Toda política de seguridad ciudadana debe enmarcarse en la vivencia del Estado de Derecho, que es el encargado de garantizar los derechos de todos los ciudadanos sin importar su condición social, económica y cultural, o su condición frente al delito como víctima o como victimario.
4. Las políticas de seguridad ciudadana deben ser concurrentes y no contradictorias con la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos. En ese sentido no se alientan políticas que en nombre de la seguridad y el orden pongan en riesgo derechos fundamentales de los ciudadanos o de segmentos específicos de la población. No es viable canjear libertad y derechos a cambio de seguridad. No solamente porque se pierden derechos fundamentales conquistados en nuestros países con mucho sacrificio, sino porque es un canje ficticio y fallido, ya que en ningún lugar, políticas

así concebidas han sido eficientes. Ello no debe ni puede asociarse con justificación para la pasividad o complacencia frente al delito, ya que es un problema de primer orden para la población y que requiere toda la prioridad y firmeza de los Estados de la región para enfrentarlo.

5. Las políticas de seguridad ciudadana tienen que ser eficaces y ofrecer paulatinamente resultados concretos, ya que si ello no ocurre los conceptos anteriores carecerían de sentido. Hay que reconocer así que, en mucho, los métodos tradicionales de enfrentamiento del delito que todavía imperan en la región han sido rebasados por la realidad; que se requieren respuestas adecuadas a los tiempos y a la altura de las nuevas dificultades que la complejidad del problema en nuestros países demanda. Así, una política de seguridad ciudadana debe ser consensuada y transparente en su formulación, moderna en sus concepciones, actualizada en sus procedimientos y recurrir a lo más avanzado de la ciencia y la tecnología.
6. Las políticas de seguridad ciudadana tienen que ser ejecutadas de manera profesional y especializada. Si bien toda política de seguridad ciudadana tiene dimensiones que implican la acción transversal del Estado y requiere de la cooperación de la sociedad, tienen a la vez un núcleo central de acciones y programas que tienen que ser ejecutada por cuerpos profesionales especializados para este fin, las policías, las que deben ser fortalecidas y legitimadas para ejecutar su labor eficientemente. El hecho de que en la actualidad, en muchos países de la región, la policía pareciera desbordada frente a los niveles de criminalidad existentes, se convierte en reto adicional para fortalecer las policías y para que puedan desarrollar mejor su labor y no debilitarla aún más sustituyéndola en sus funciones.

7. Es de suma importancia el poner en práctica paulatinamente políticas y cambios normativos que permitan la separación nítida de funciones entre las fuerzas armadas y los cuerpos de policía, asumiendo que son los segundos los que tienen la misión específica de hacerse cargo de la preservación de la seguridad interna y enfrentar el delito.

La superposición de funciones y la confusión de roles entre fuerzas armadas y cuerpos de policía trae una serie de riesgos sobre el correcto empleo de la fuerza y serios perjuicios a ambas instituciones y les quita profesionalismo para el desarrollo de sus misiones específicas. Las fuerzas armadas, cuya misión es la defensa de la soberanía e integridad territorial de nuestros países y la participación en políticas de defensa cooperativas y misiones de paz, no están preparadas ni les corresponde la labor de seguridad ciudadana.

Además, la participación de fuerzas armadas ejerciendo funciones ajenas a su misión, su doctrina y entrenamiento no garantizan eficacia, dado que sus efectivos, sus armamentos, su entrenamiento y sus métodos de intervención están previstos para otro tipo de misiones. A la vez, y por las mismas razones, ponen en riesgo innecesariamente la seguridad, los derechos y las libertades de las personas.

8. Una política de seguridad ciudadana no puede ser delegada por las autoridades políticas en su concepción y dirección únicamente a los cuerpos de policía. Es una responsabilidad política irrenunciable que requiere liderazgo y formación de cuadros civiles, externos alas instituciones policiales, con experiencia y conocimiento del problema. Igualmente es una necesidad que debe abordarse tanto desde la perspectiva nacional, como desde la local.

9. Una política de seguridad ciudadana requiere una debida prioridad en la asignación del gasto público. Este debe ser resultado de la discusión conjunta de las prioridades y las urgencias de cada uno de los países y de las posibilidades fiscales. Aún así, no bastaría contar con mayores recursos, si no se obtuvieran resultados en la mejora de la calidad del gasto y no se estableciera de modo adecuado las prioridades para su uso.

IV. Lineamientos de políticas y medidas específicas

En relación con el conocimiento adecuado del problema

1. En relación con las herramientas cuantitativas para el conocimiento del problema

Tomando en cuenta:

- a. Que la definición, focalización, seguimiento y evaluación de políticas de seguridad ciudadana requiere de información suficiente, confiable, verificable y comparable.
- b. Que en la mayoría de los casos hay un gran déficit de información sobre la verdadera magnitud de los fenómenos delictivos.
- c. Que la falta de información confiable y transparente contribuye a generar una alta percepción de inseguridad ciudadana, que en muchas ocasiones trasciende la magnitud real de los hechos.
- d. Que los ciudadanos afectados muchas veces omiten denunciar los hechos por falta de confianza en los resultados de su

gestión y por desconocimiento de la importancia de la denuncia, creándose un agudo problema de subregistro en delitos socialmente relevantes.

Se propone:

- a. Desarrollar acciones de fomento de confianza entre población y policía, simplificación de trámites y procedimientos, así como campañas para fortalecer la conciencia ciudadana sobre la importancia de la denuncia de los hechos delictivos, como una ayuda de gran importancia para definir y focalizar políticas públicas de seguridad.
- b. Desarrollar a nivel de los países y compartir en la región capacidades y tecnología para apoyar a los operadores locales del proceso de recolección de información, empezando desde los funcionarios que establecen la relación directa con el afectado.
- c. Desarrollo de mapas georeferenciados del delito que permitan una información más precisa sobre las ocurrencias delictivas, ayuden a focalizar acciones y medir resultados posteriores.
- d. Avanzar en mecanismos verificables de estandarización de las estadísticas del crimen y de la violencia en la región, estableciendo políticas de colaboración entre policías y otros órganos encargados desarrollar esta labor.
- e. Avanzar en la implementación de encuestas de victimización y de percepciones nacionales y locales en las áreas de mayor incidencia, estandarizando metodologías y periodización.
- f. Promover el establecimiento y/o fortalecimiento de los observatorios de violencia que centralicen información pública y privada de distintas fuentes, garantizando su autonomía institucional y asegurando que todos los organismos públicos

provean de la información necesaria de manera oportuna y completa.

- g. Elaborar reportes anuales sobre la evolución del crimen y la violencia en cada uno de los países de la región y coordinar su difusión anual como herramienta compartida para la evaluación comparada de los resultados de las políticas.

2. En relación con el estudio cualitativo del problema del delito y la violencia

Tomando en cuenta:

- a. Que los fenómenos delictivos y otras situaciones que alimentan el problema de la inseguridad ciudadana han sido poco estudiados en nuestra región.
- b. Que es necesario tener un conocimiento más a fondo de las causas, manifestaciones y consecuencias del problema para poder enfrentarlo más adecuadamente.

Se propone:

- a. Alentar y promover esfuerzos de reflexión académicos sobre la violencia y la criminalidad en la región realizados por universidades y centros privados.
- b. Alentar y promover que los niveles avanzados de formación de los policías, procuradores, fiscales, jueces y otros actores relevantes en relación al problema, se desarrollen en base a una pedagogía orientada a la sistematización e investigación de la temática en búsqueda de políticas eficaces.
- c. Asegurar que los esfuerzos de investigación privados en el campo de la seguridad ciudadana, nacionales e internacionales, cuenten con todo el apoyo público en términos de acceso a la información estadística y otras fuentes relevantes.

- d. Alentar a los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo, a propiciar proyectos orientados a un conocimiento más sistemático de los diferentes factores vinculados a la inseguridad, de su impacto en las posibilidades del desarrollo y el bienestar de los países, así como de la eficacia de las políticas públicas con que se les hace frente.
- e. Promover espacios de encuentro, nacionales y regionales, de investigación e intercambio de información, en función del desarrollo y evaluación de políticas públicas en la materia.

En relación con la prevención

3. En relación con la definición de políticas preventivas de seguridad ciudadana

Tomando en cuenta:

- a. La inseguridad ciudadana es un fenómeno complejo que tiene su origen en una multiplicidad de factores económicos, sociales, culturales, familiares, institucionales, etc.
- b. Que la respuesta eficaz a los problemas de inseguridad ciudadana, si bien tiene un componente importante y necesario de represión legal y sanción oportuna al infractor, no puede limitarse a esta dimensión.
- c. La prevención del delito constituye una estrategia fundamental e insustituible en el enfrentamiento adecuado a la inseguridad ciudadana.
- d. Que la prevención tiene múltiples dimensiones, las que van desde la prevención situacional, entendida como la creación de condiciones que impiden la ocurrencia de un hecho delictivo específico y llegan a la prevención social, orientada a enfrentar los problemas de fondo que crean condiciones para

que personas o grupos en riesgo lleguen a incurrir en actos delictivos.

- e. Que la prevención es una tarea que requiere intervenciones consistentes de corto, mediano y largo plazo, frente a la cual no se pueden demandar o esperar resultados inmediatos o efectistas.
- f. Que la prevención trasciende a las instituciones tradicionalmente dedicadas a hacer frente al delito pues requiere una acción transversal del Estado y participación de la sociedad.

Se propone:

- a. Definir la prevención del delito como uno de los componentes fundamentales de cualquier estrategia de respuesta al problema de la inseguridad ciudadana.
- b. Promover mecanismos específicos y verificables que permitan la concertación de políticas públicas (educación, salud, acceso a la justicia, infraestructura, alivio a la pobreza, protección de la mujer, etc.) en función de las necesidades de una política de seguridad ciudadana.
- c. Promover conciencia ciudadana, acuerdos políticos y canalización de recursos adecuados que hagan viable el desarrollo de políticas de prevención para la seguridad ciudadana.

4. En relación con políticas específicas de atención a la niñez y juventud

Tomando en cuenta:

- a. Que la mayoría de nuestra población es joven y que son aquellos que se hayan entre 12 y los 25 años los que constituyen la población más vulnerable a la violencia y la delincuencia y, a la vez, son los grupos etáreos más propensos a transgredir las normas.

- b. Que hay una relación muy estrecha entre falta de oportunidades de educación, recreación, trabajo y la participación en hechos delictivos. Que por el contrario las personas con una ocupación laboral definida y razonablemente estable, embarcadas en alguna económica empresarial o insertadas en procesos educativos consistentes, muy rara vez participan de estas prácticas.

Se propone:

- a. Promover reformas en la educación pública que la conviertan en un espacio de desarrollo personal, construcción de valores de convivencia pacífica y tolerancia a la diversidad.
- b. Promover políticas que reduzcan drásticamente el ausentismo y la deserción escolar.
- c. Desarrollar desde los diferentes agentes educativos programas de uso útil y creativo del tiempo libre de adolescentes y jóvenes.
- d. Alentar la práctica masiva del deporte y el desarrollo libre de la creatividad artística como formas de desarrollo personal, socialización, construcción de identidades y canalización de agresividad.
- e. Promover programas específicos de inserción productiva en el mercado de los jóvenes vía la capacitación, el aliento a la iniciativa empresarial y programas de empleo en condiciones dignas.
- f. Desarrollar programas de resocialización de jóvenes infractores primarios a nivel afectivo, educativo y laboral.
- g. Tender a la realización de planes nacionales de educación en derechos humanos como forma de prevenir el desarraigo familiar y la criminalidad entre la juventud.

5. En relación con políticas de protección de los derechos de la mujer y los niños y niñas y de los adultos mayores

Tomando en cuenta:

- a. Que por la migración, los embarazos no deseados, el incremento de la desestructuración familiar y otros factores, hay en la región un creciente número de hogares desestructurados.
- b. Que existe una altísima correspondencia entre la existencia de hogares desestructurados por la ausencia de uno de los padres o por una presencia anómala de estos, con la propensión de adolescentes y jóvenes hacia la violencia y la criminalidad.
- c. Que el maltrato al interior de la familia, en particular contra la mujer y los niños y niñas es uno de los problemas de violencia más frecuentemente reportado por las estaciones policiales.
- d. Que hay una altísima correlación entre hogares en donde hay alta prevalencia de situaciones de violencia familiar con la existencia de adolescentes y jóvenes propensos a participar de la violencia y llegar a la delincuencia.
- e. Que en algunos países con alarmante frecuencia la condición de mujer se ha convertido en factor de vulnerabilidad las mismas toda vez que son víctimas frecuentes de asesinatos.
- f. Que la desprotección social también afecta crecientemente a los adultos mayores, los que son víctimas de violencia intrafamiliar y presentan un número creciente de delincuentes primerizos sobre todo en delitos de hurto en toda la región.

Se recomienda:

- a. Promover conciencia pública sobre la importancia del entorno familiar en el desarrollo equilibrado de las personas y en la

- responsabilidad de los padres en los casos de adolescentes y jóvenes que practican la violencia y la delincuencia.
- b. Promover políticas educativas y servicios públicos adecuados para la paternidad responsable, la planificación familiar y la prevención de embarazos no deseados, sobre todo entre las y los adolescentes.
 - c. Definir la violencia al interior de las familias como un problema de interés público con alto impacto en la creación de condiciones sociales de inseguridad ciudadana.
 - d. Impulsar la vigencia y aplicación práctica de lo previsto en la *Convención interamericana de protección de violencia contra la mujer*.
 - e. Desarrollar programas e instituciones eficaces de prevención, atención y protección a las víctimas de la violencia familiar.
 - f. Capacitar a las policías, a los operadores del sistema de administración de justicia y a otros funcionarios públicos relevantes en la detección y el adecuado tratamiento de los problemas de violencia familiar.
 - g. Desarrollar acciones de fomento comunitario tendientes a integrar a los adultos mayores en redes de asistencia mutua, prevención del delito, y asistencia social para menores en barrios y comunidades.

6. En relación con otras políticas de prevención social y situacional

Tomando en cuenta:

- a. Que el consumo indiscriminado de drogas y/o alcohol genera conductas de desinhibición y agresividad que hacen más propensas a las personas a transgredir las normas y, en algunos casos, a incurrir en la delincuencia.

- b. Que la dependencia que estas drogas producen y la necesidad de adquirirlas a cualquier costo son causas coadyuvantes de incremento del crimen y la violencia.
- c. Que la precariedad de los servicios básicos de ciudades, en particular la falta de luz, parques y espacios de recreación adecuados; así como una ocupación desordenada y no planificada del territorio, contribuyen al clima de inseguridad ciudadana.
- d. Que la seguridad vial es un tema que debe atender la seguridad ciudadana, en la medida en que el desorden, falta de fluidez, la informalidad y el no respeto a las normas en el tránsito y el transporte atentan en contra de los derechos a la integridad y la vida de los ciudadanos. Estos problemas, además, crean un ambiente social y cultural que alienta la trasgresión de las normas de manera general y favorecen la ocurrencia de hechos delictivos.
- e. Que hay una correlación directa entre inseguridad con tenencia y portación de armas. Que en sociedades donde abundan las armas los crímenes tienden a ser más violentos, y la frecuencia de los asesinatos mayor y que, a su vez, la inseguridad disminuye cuando los controles a su uso ilegal son eficientes.
- f. Que la percepción de inseguridad es incrementada por el tratamiento noticioso del delito que la más de las veces se concentra exclusivamente en los hechos más llamativos y de impacto y que no siempre ayuda a la población a entender la verdadera naturaleza del problema al que se hace frente.
- g. Que existe un alto e indiscriminado consumo de contenidos violentos a través de los medios de comunicación por parte de los jóvenes y niños que puede tener un impacto en su conducta y relaciones interpersonales posteriores.

Se recomienda:

- a. Desarrollar políticas educativas y de comunicaciones sobre las consecuencias para la seguridad ciudadana del abuso de las drogas y el alcohol.
- b. Promover políticas de recuperación urbana en áreas críticas disminuyendo los factores que dificultan el ejercicio del poder público en ciertas zonas de las ciudades. Los programas de recuperación urbana deben ir aparejados con programas sociales que garanticen la atención integral a las personas que habitan o trabajan en estas zonas para asegurar la disminución de su vulnerabilidad social y que eviten que los problemas urbanos se trasladen a otras zonas de la ciudad.
- c. Promover políticas de recuperación urbana en áreas críticas disminuyendo los factores que favorecen el delito y su impunidad.
- d. Promover en las facultades de arquitectura y urbanismo, así como en las oficinas de planificación municipal de las ciudades, los conceptos de barrios con espacios urbanos seguros y sanos.
- e. Conseguir que el tránsito urbano y el transporte público sean ordenados, fluidos y que conductores, pasajeros y peatones actúen con absoluto respeto a las normas establecidas, sancionando pronta y eficazmente las trasgresiones, creando un clima de seguridad y orden que reduzca la accidentabilidad vial y que coadyuve a la seguridad ciudadana.
- f. Desarrollar políticas de registro, control, sanción a tenencia y portación ilegal, legalización, campaña de devolución; así como, en general, promover políticas restrictivas para el uso de armas de fuego.

- g. Promover un diálogo permanente con los medios de comunicación sobre el impacto y tratamiento de las noticias en la creación de un clima exacerbado de inseguridad ciudadana, alentando que la información también incluya la complejidad y multicausalidad del problema, así como estrategias que la sociedad y el Estado desarrollan para enfrentar el problema.
- h. Promover que los dueños y operadores de los canales de televisión y otros medios de comunicación tengan conciencia del impacto de programas con alto contenido de violencia en el problema de la seguridad ciudadana, recomendándoles una revisión general de su programación con esa preocupación en mente y asegurar horarios de protección al menor.

7. En relación con el rol de los gobiernos locales en seguridad ciudadana

Tomando en cuenta:

- a. Que los espacios locales son el escenario fundamental en el cual se producen los problemas que generan inseguridad ciudadana.
- b. Que las experiencias exitosas de reducción de los problemas de seguridad ciudadana que se conocen han tenido lugar en espacios locales específicos.
- c. Que muchos gobiernos locales tienen por ley atribuciones, responsabilidades y herramientas para el mantenimiento de la seguridad en sus localidades.
- d. Que en general los gobiernos locales tienen competencias y capacidad de intervenir en muchos de los factores claves para el desarrollo de políticas preventivas de seguridad ciudadana.

- e. Que los gobiernos locales tienen mayor cercanía con los problemas de la población y en muchos casos eso les permite una gran legitimidad en el desarrollo de políticas públicas.

Se recomienda:

- a. Es necesario generar los desarrollos normativos e institucionales, así como, generar fuentes permanentes de recursos para que los gobiernos locales puedan asumir el rol y las funciones que tienen en el manejo de seguridad ciudadana, especialmente en las políticas de prevención.
- b. Alentar a los gobiernos locales a considerar la seguridad ciudadana como uno de los elementos centrales para mejorar la calidad de vida de la población y para crear condiciones para el progreso de los vecinos.
- c. Promover que los gobiernos locales desarrollen, en conjunto con autoridades nacionales, con la policía y con la participación de la comunidad y organizaciones sociales y empresariales, planes específicos de seguridad ciudadana para sus localidades.
- d. Respetando los distintos modelos de policía existentes en los países, asegurar mecanismos de coordinación, cooperación y dirección política de las autoridades políticas civiles sobre los cuerpos policiales.

8. En relación con la participación comunitaria en la seguridad

Tomando en cuenta:

- a. Que la inseguridad ciudadana es vista por la población como uno de los factores centrales que afectan su vida cotidiana.

- b. Que la solución al problema de la inseguridad ciudadana tiene dimensiones que trascienden la acción exclusiva del Estado y que requieren un compromiso activo de la sociedad.
- c. Que hay múltiples experiencias exitosas de organización de la población para enfrentar problemas sociales que han sido valiosas y exitosas en resolver problemas de la población.
- d. Que hay ya múltiples experiencias de participación comunitaria en la prevención el delito y la violencia en curso en nuestros países.
- e. Que muchas organizaciones de la sociedad civil han desarrollado capacidades de fiscalización, movilización ciudadana y propuesta en este tema.

Se recomienda:

- a. Alentar la participación organizada de la comunidad en la prevención situacional y social para la seguridad ciudadana en el marco de una cultura de respeto a los derechos y deberes ciudadanos.
- b. Orientar la participación organizada hacia la atención de las causas criminológicas de la delincuencia, la reducción de los riesgos y el control social sobre las instituciones encargadas de conformidad con el marco jurídico existente.
- c. Respetar la voluntariedad, autonomía y pluralidad de las organizaciones sociales para la seguridad ciudadana. Se debe respetar e incluir las diferentes perspectivas multiculturales, religiosas, étnicas y de género, así como de las poblaciones con necesidades especiales.
- d. Asegurar que la participación comunitaria se desarrolle sólo en los ámbitos, lugares y momentos en que no genere riesgos previsibles y/o significativos de seguridad a la población.

- e. Promover que la participación de la comunidad se conduzca en el marco de la ley, garantizando el acceso de todos, promoviendo la equidad y respetando los derechos fundamentales de las personas.
- f. Promover una actitud favorable de los cuerpos de policía frente a la participación ciudadana y, paralelamente, propiciar un tipo de relación de la policía con la comunidad que aumente la confianza de la población en los cuerpos de policía local.
- g. Asumir la subsidiaridad de la actuación de la sociedad organizada para la seguridad, ratificando la centralidad de las responsabilidades estatales en la materia.
- h. Estimular el rol de los organismos no gubernamentales en materia de prevención y en general en el mejoramiento de las condiciones de la seguridad ciudadana.

En relación con la eficacia de la ley y el funcionamiento de las instituciones

9. En relación con la protección del ciudadano, la eficacia de la ley y la represión al infractor

Tomando en cuenta:

- a. Que hay una extendida sensación de inseguridad, desprotección e impunidad entre los ciudadanos frente al delito común.
- b. Que la adecuada sanción al delito es una de las demandas más fuertes de los ciudadanos de la región hacia sus gobernantes.
- c. Que el derecho penal es sólo una de las maneras de responder a la conflictividad social y que es necesario recuperar la

ultima ratio del sistema penal para evitar procesos de inflación penal.

- d. Que el fracaso de la capacidad punitiva del Estado lleva a poblaciones en situaciones límites a llevar a la práctica actos de mal llamada “justicia por propia mano”, bajo la forma de linchamientos y escarmientos individuales
- e. Que en muchos países se producen operativos de la mal llamada “limpieza social” con participación de sectores de la población y de algunos miembros de los organismos de seguridad del Estado, en especial de las policías.
- f. Que los Estados tienen que contar con un marco jurídico e institucional adecuado que permita un enfrentamiento al delito desde la más estricta legalidad.

Se recomienda:

- a. Modernizar las legislaciones penales de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, entre otros, buscando garantizar que la reforma a la ley penal responda a un ejercicio técnico y programático fruto de un ejercicio de asignación de prioridades estatales y que cuente con los recursos necesarios para su implementación.
- b. Promover que los marcos jurídicos vigentes y eventuales reformas a la ley penal garanticen un equilibrio entre el ejercicio del poder punitivo del Estado y las respuestas no punitivas a su alcance, evitando procesos de sobrecriminalización y patrones de encarcelamiento crecientes.
- c. Dotar a las policías y demás instituciones del sistema penal de atribuciones adecuadas y suficientes, en el marco del respeto a los derechos fundamentales de las personas, para actuar con prontitud y eficacia frente a hechos de delincuencia.

- d. Tipificar adecuada y específicamente los delitos y sus sanciones, evitando tipos legales difusos o ambiguos que penalicen a las personas por su identidad, origen, raza, religión sexo, orientación sexual, posición económica o cualquier otra condición.
- e. Crear mecanismos institucionales eficaces que legalicen y legitimen las modalidades de solución temprana de conflictos.
- f. Promover una nueva cultura en la administración de justicia penal que supere la tradicional actitud inquisitiva y que promueve medidas alternativas a la privación de libertad, la mediación y la solución pacifica de los conflictos. En ese marco promover sistemas de medidas alternativas a la pena de prisión, en particular trabajos comunitarios para delitos menores.
- g. Desalentar normas que sobre penalicen delitos menores, acercando las penas que los sancionan a las establecidas para los delitos más graves, ya que esto pueda llevar a los trasgresores a perpetrar delitos mayores.

10. En relación con las reformas, modernización y asignación de recursos para las instituciones del sistema penal

Tomando en cuenta:

- a. El enfrentamiento eficiente al delito por parte del Estado pasa por la actuación adecuada de las distintas instituciones que componen el sistema penal.
- b. Que esto incluye a los cuerpos de policía como institución especializada en la prevención y represión de la acción criminal, las procuradurías o ministerios públicos titulares de la acción penal del Estado, defensores públicos, científicos

forenses, el Poder Judicial encargado de la sanción penal y, por último, los sistemas penitenciarios que deben asegurar la reclusión segura y rehabilitación de los condenados.

- c. Que en el caso de la mujer, se tiende a invisibilizar los delitos violentos contra la misma, sobre todos aquellos relacionados con la violencia intrafamiliar, por parte del sistema de administración de justicia.
- d. Que existen déficits y problemas no resueltos en todas las instituciones del sistema penal y dificultades de coordinación entre ellas que debilitan la acción del Estado contra la criminalidad.
- e. Que para muchos sectores de la población, en particular pobres, rurales, indígenas, las instituciones dedicadas a administrar justicia están ausentes o son ajenas a su realidad.

Se recomienda:

- a. Propiciar procesos de reforma y modernización de las instituciones que soportan el sistema penal, en el marco de procesos generales de reforma y modernización del Estado, que propendan a la desburocratización, renovación normativa, cercanía y servicio al ciudadano, eficiencia y prontitud en los servicios y sanción a la corrupción interna.
- b. Alentar los mecanismos permanentes y eficientes de coordinación y cooperación entre las distintas instituciones del sistema penal.
- c. Promover una nueva relación entre procuradurías o ministerios públicos con la policía en la investigación del delito, en el marco de la renovación de los códigos procesales penales, adecuándolos a los estándares internacionales actuales.

- d. Promover condiciones y proveer recursos humanos y materiales para que los jueces modernicen sus procedimientos y garanticen juicios justos y oportunos a los acusados, evitando que la población penal esté compuesta mayoritariamente por inculpados, como ocurre en muchos países.
- e. Generar procesos de sensibilización para que los operadores de justicia actúen en una forma efectiva y eficaz en relación a la incidencia e importancia de los delitos violentos contra la mujer, especialmente a aquellos que se generan en el ámbito familiar.
- f. Garantizar el derecho a la justicia de las poblaciones indígenas a través de servicios como la utilización del idioma propio.
- g. Asegurar que la función penitenciaria sea especializada y diferenciada de la función policial, propendiendo a la profesionalización de los servidores penitenciarios.
- h. Promover que el sistema penitenciario sea modernizado, asegurando capacidad de albergue, un trato digno y humano a las personas privadas de libertad, fortaleciendo las políticas de rehabilitación que ayuden a la posterior reinserción social de los condenados y al seguimiento socio judicial para prevenir la reincidencia.
- i. Promover una asignación presupuestal adecuada a las instituciones del sistema penal para fortalecer su capacidad de acción.

11. En relación con la especialización, fortalecimiento y renovación doctrinal de los cuerpos de Policía

Tomando en cuenta:

- a. Que la función policial constituye un servicio público a la comunidad que tiene por finalidad garantizar a toda la población el libre ejercicio de los derechos y libertades. La razón de ser que otorga legitimidad a la profesión policial es la protección y garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales, razón que constituye su horizonte último. Es una labor íntimamente ligada al bienestar general y a la calidad de vida de las personas como función superior del Estado.
- b. Que en muchos casos los cuerpos de policía adolecen de graves problemas y limitaciones que debilitan su eficacia, tales como: poco rigurosos los procesos de selección de personal, capacitación de acuerdo a las características de la convivencia y la seguridad ciudadana, modelos doctrinarios obsoletos, corrupción interna, prevalencia de prácticas abusivas contra los ciudadanos, insuficiente especialización y escasez de recursos.
- c. Que hay una demanda ciudadana muy extendida en nuestra región para reformar y repotenciar las policías para hacerlas más eficientes en el desempeño de su labor.
- d. Que pese a esfuerzos de reforma en curso en algunos países hay todavía una gran tarea por delante para poder contar con instituciones policiales capaces de hacer frente al problema de la inseguridad ciudadana.

Se recomienda:

- a. Promover esfuerzos sistemáticos y sostenidos en el tiempo de reforma y modernización de los cuerpos policiales de la región.
- b. Mejorar los procesos de selección y capacitación del personal de acuerdo con la función policial, alentar cambios doctrinarios y normativos en las legislaciones generales y en las que rigen de manera específica a los cuerpos policiales que definan la protección del ciudadano y el respeto y garantía de los derechos humanos, como la razón de ser de la función policial.
- c. Ejercer la subordinación institucional de los cuerpos de policía a las autoridades políticas elegidas y la responsabilidad política de las autoridades sobre los resultados de la acción policial.
- d. Propiciar la mayor apertura y transparencia de los cuerpos policiales hacia la sociedad a la que se deben, alentando la difusión amplia de información, el intercambio, el conocimiento mutuo y la fiscalización ciudadana de sus acciones.
- e. Reafirmar la especificidad de la labor policial y naturaleza civil de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. Desmilitarizar los cuerpos de policía, en su formación profesional, cultura institucional y entrenamiento.
- f. Fomentar la especialización policial de un lado en funciones de prevención y represión del delito y del otro, en investigación o auxilio a la justicia.
- g. Asegurar una distribución justa y eficiente de los efectivos policiales, evitando su uso excesivo al servicio del Estado y sus servidores, poniendo la prioridad en la atención a las zonas y sectores sociales que mayores necesidades de seguridad ciudadana tengan.

- h. Promover sistemas de inteligencia criminal, con doctrina democrática y estructuras especializadas en función de la seguridad ciudadana, con personal altamente especializado conocedor de la realidad cri-minológica donde la policía lleva a cabo su misión.
- i. Alentar una organización policial mas horizontal, cercana y flexible para que mejore la comunicación interna y externa y facilite la participación comunitaria en la seguridad ciudadana, atienda de manera mas eficaz las demandas de la población en la materia de su competencia.
- j. Modernizar los sistemas educativos y de capacitación profesional de las Policías para formar profesionales con profundas convicciones democráticas y alto grado de profesionalismo y especialización.
- k. Incorporar contenidos de derechos humanos en los planes de estudios de las asignaturas y capacitar en derechos humanos a todos el cuerpo docente dedicado a la formación policial en diferentes niveles.
- l. Promover que todos los policías tengan acceso a un sistema de entrenamiento continuado, desvinculado de los cursos de especialización o de asenso, que les asegure la actualización periódica de sus conocimientos de técnica policial general, así como la oportunidad de que practiquen y se perfeccionen en uso de armas de fuego y técnicas de defensa personal.”
- m. Promover una carrera policial que garantice a los miembros de las instituciones reglas claras y estables en el tiempo para la promoción y desarrollo de sus miembros, en función objetiva y exclusiva de las capacidades, rendimiento y méritos en el desempeño de la labor.

- n. Promover la descentralización y la desconcentración de la toma de decisiones y, en el marco de planes generales, alentar la iniciativa y creatividad de los funcionarios policiales en sus ámbitos específicos de actuación.
- ñ. Reconocer la dignidad y valor de la función policial, propendiendo a garantizarles a los policías salarios y políticas de bienestar y beneficios sociales que les aseguren una vida digna.
- o. Promover el respeto a los derechos humanos de los miembros de los cuerpos policiales al interior de los mismos, evitando que la verticalidad y disciplina inherentes al ejercicio de sus funciones, vayan en menoscabo de sus derechos fundamentales.
- p. Propiciar la igualdad de oportunidades al interior de los cuerpos policiales, incorporando en igualdad de condiciones a las mujeres a sus filas, generando las condiciones internas necesarias para que éstas puedan desarrollar las tareas operativas y alentar el derecho de los y las suboficiales a acceder al cuerpo de oficiales en base a sus méritos.
- q. Alentar y propiciar la incorporación multiétnica a las diversas unidades policiales en aquellos países con poblaciones indígenas. Procurar que en países o zonas con alta concentración de población indígena, las unidades policiales conozcan el idioma y cultura locales. Revisar el régimen de destinos para propiciar que los y las policías puedan prestar sus servicios en las zonas con las que son culturalmente afines.
- r. Establecer reglas de conducta éticas muy estrictas y promover una moral intachable en los miembros de los cuerpos policiales, excluyendo radicalmente a los funcionarios que no cumplan con esos estándares.

- s. Establecer como código de ética de los cuerpos de policía de la región, el código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las Naciones Unidas.
- t. Promover regulaciones muy precisas sobre la seguridad privada estableciendo con mucha claridad los parámetros para su actuación y sus obligaciones con respecto a las instituciones públicas responsables de la seguridad colectiva.
- u. Fortalecer los sistemas de control interno y externo y los mecanismos que aseguren sanción pronta y eficaz en relación a los casos de violencia y abuso policial y de corrupción.
- v. Establecer normativas muy precisas y capacitar a los miembros de los cuerpos policiales, en técnicas modernas de intervención y detención que garanticen la seguridad de los efectivos y mantengan un uso adecuado y proporcional de la fuerza, en base a los *Principios de las Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza y armas de fuego*.
- w. Promover el conocimiento, capacitación y acceso de los cuerpos de policía a los métodos científicos de investigación criminal.
- x. Otorgar la debida prioridad presupuestal para los cuerpos de policía, invirtiendo en entrenamiento y permitiendo una paulatina mejora en su equipamiento y acceso a tecnología de punta.
- y. Construir indicadores de eficiencia y eficacia policial acordes con una visión democrática y la naturaleza eminentemente preventiva y al servicio del ciudadano.
- z. Modernizar los sistemas de gerencia y gestión de los recursos institucionales de los cuerpos de policía, optimizando los resultados.

zz. Propiciar mecanismos de encuentro, cooperación e interaprendizaje entre las policías de la región, para que vía el compartir información, el conocimiento de buenas prácticas y el conocimiento de experiencias exitosas, alienten y estimulen los procesos de modernización y reforma de los cuerpos policiales en la región.

12. En relación con el desarrollo de visión y estrategias de policía comunitaria

Tomando en cuenta:

- a. Que muchas de las expresiones de criminalidad y violencia urbana que generan la inseguridad ciudadana ocurren escenarios locales muy específicos.
- b. Que muchas de las expresiones de criminalidad y violencia urbana tienen explicaciones y soluciones posibles a nivel local.
- c. Que la labor policial preventiva es fundamental para recuperar la seguridad ciudadana y que esta labor requiere una presencia proactiva y permanente en los escenarios locales en donde ocurren los problemas.
- d. Que muchos cuerpos de policía han perdido o debilitado su capacidad de relacionarse adecuadamente con la población en los escenarios locales cuando son temidas por sus abusos, criticadas por casos de corrupción o cuestionadas por su lejanía e ineficacia.
- e. Que muchas policías del mundo han desarrollado exitosamente experiencias de policía comunitaria o policía de proximidad con éxitos concretos, reconocidos y verificables.

Se recomienda:

- a. Promover de manera general al interior de los cuerpos de policía el conocimiento de la filosofía de la policía comunitaria y la adopción de sus principios de actuación.
- b. Evaluar la conveniencia de contar, en los cuerpos policiales dedicados específicamente a la labor preventiva, con unidades especializadas de policía comunitaria asignadas a localidades específicas, con personal permanente y capacitado para la función.
- c. Desarrollar acciones de policía comunitaria sobre la base de atención preventiva centrada en áreas territoriales pequeñas, prevención planificada y organizada en coordinación con la comunidad, la reorientación del patrullaje policial privilegiando acciones proactivas y el control comunitario de la legalidad y eficiencia de las tareas preventivas desarrolladas por las policías.
- d. Desarrollar planes de acción generales y específicos de prevención del delito para las unidades de policía comunitaria, convirtiéndolas en uno de los ejecutores fundamentales de las políticas de prevención situacional y social del Estado en la comunidad en donde actúan.
- e. Promover relaciones adecuadas de intercambio de información, cooperación y complementación entre las unidades de policía comunitaria y las demás unidades policiales.

13. En relación con el enfrentamiento al crimen organizado

Tomando en cuenta:

- a. Que hay una conexión muy estrecha entre la inseguridad ciudadana y las expresiones cotidianas del crimen organizado.
- b. Que en particular el narcotráfico, el tráfico de personas y el tráfico de armas, además de los problemas de seguridad nacional que plantean, repercuten desfavorablemente en los escenarios locales creando un clima favorable para la violencia y la delincuencia cotidiana.
- c. Que se requiere un enfrentamiento especializado y cooperación regional para el enfrentamiento a estos delitos complejos.

Se recomienda:

- a. Promover la especialización al interior de los cuerpos de policía en la acción contra el crimen organizado. y promover legislación especializada.
- b. Aprovechar la información y la experiencia de las unidades locales de prevención del crimen local en la acción contra el crimen organizado.
- c. Fortalecer los mecanismos de cooperación regional e intercambio de información en la prevención y lucha contra el crimen organizado, sobre la base de los mecanismos internacionales existentes tales como la *Convención interamericana para el control de drogas* y a *Convención interamericana contra la fabricación y tráfico ilícito de armas y municiones*.

Cooperación regional

14. En relación con la cooperación regional en materia de seguridad ciudadana

Tomando en cuenta:

- a. Que con las particularidades de cada país, hay muchos elementos comunes en las causas, manifestaciones y consecuencias de la inseguridad ciudadana.
- b. Que el intercambio de información, conocimiento y experiencias entre los países a nivel regional, fortalece la capacidad de respuesta colectiva al fenómeno de la inseguridad ciudadana.
- c. Que se requieren mecanismos eficaces que concreten la colaboración entre los países en materia de seguridad ciudadana.

Se recomienda:

- a. Promover una cooperación regional en temas de seguridad ciudadana que refuercen las propuestas y los valores promovidos en este documento.
- b. Construir mecanismos de intercambio de información, de carácter regular y permanente, sobre la evolución de la criminalidad en sus países y los avances en las políticas y estrategias identificadas para hacerles frente.
- c. Estrechar la cooperación interpolicial y de las otras instituciones de sistema penal, en el marco y a través de las políticas internacionales de los respectivos gobiernos, con información, apoyo mutuo, capacitación, intercambios en el terreno, evaluación conjunta de estrategias y resultados.

- d. Alentar el diálogo y los esfuerzos conjuntos a nivel académico y de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación en el tema de la seguridad ciudadana.
- e. Promover espacios de discusión regional sobre legislación comparada para aprovechar los avances legislativos en la materia en cada país en beneficio de los demás.
- f. Fortalecer los mecanismos ya existentes en materia de cooperación regional.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2007 - 2009)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Mónica Pinto
Vicepresidenta

Margareth E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
Line Bareiro

Lloyd G. Barnett

César Barros Leal

Allan Brewer-Carías

Marco Tulio Bruni-Celli

Antônio A. Cançado Trindade

Gisèle Côté-Harper

Mariano Fiallos Oyanguren

Héctor Fix-Zamudio

Robert K. Goldman

Claudio Grossman

María Elena Martínez

Juan E. Méndez

Sandra Morelli Rico

Elizabeth Odio Benito

Nina Pacari

Máximo Pacheco Gómez

Hernán Salgado Pesantes

Wendy Singh

Rodolfo Stavenhagen

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Florentín Meléndez

Paolo G. Carozza

Víctor E. Abramovich

Clare Kamau Roberts

Evelio Fernández Arévalos

Paulo Sérgio Pinheiro

Freddy Gutiérrez Trejo

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Sergio García-Ramírez

Cecilia Medina-Quiroga

Manuel E. Ventura Robles

Diego García-Sayán

Leonardo Franco

Margarette May Macaulay

Rhadys Abreu Blondet

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.