

# **Encuentro Centroamericano de Altas Autoridades de Seguridad Ciudadana**

**Sede-Aula Interamericana-IIDH  
Instituto Interamericano de Derechos Humanos**

**Programa Seguridad y Derechos Humanos**

**San José, Costa Rica, 19 y 20 de marzo, 2007**

## Programa

# Encuentro Centroamericano de Altas Autoridades de Seguridad Ciudadana

San José de Costa Rica, 19 y 20 de marzo de 2007

	Lunes 19	Martes 20
9:00		<p><b>Diagnóstico cualitativo del problema de la inseguridad. Desafíos.</b> <i>Carlos Basombrío Iglesias</i>, Ex Viceministro del Interior del Perú</p> <p><b>Comentaristas:</b> Max Loría Politólogo, analista en temas de seguridad y asesor del Ministerio de Justicia de Costa Rica</p> <p><i>Michael Reed Hurtado</i>, Universidad Externado de Colombia</p> <p><b>Moderadora:</b> Isabel Albaladejo (IIDH)</p> <p><b>Debate</b></p>
10:30		<b>Receso</b>
11:00		<p><b>Políticas Preventivas de la Violencia y el Delito</b> <i>Hugo Acero</i>, Consultor experto IIDH (Colombia)</p> <p><b>Comentaristas:</b> <i>Carmen Rosa De León</i>, Directora IEPADES (Guatemala) <i>Mayela Coto</i>, Vice-Ministra de Justicia para la Prevención de la Violencia</p> <p><b>Moderador:</b> Gilda Pacheco (IIDH)</p> <p><b>Debate</b></p>
13:30		<b>Almuerzo</b>
15:00	<p><b>18:30</b> <b>Inauguración</b></p> <p><i>Sr. Roberto Cuéllar M.</i>, Director Ejecutivo IIDH</p> <p><i>Sra. Ana Duran</i>, Vice Ministra de Gobernación de Costa Rica</p>	<p><b>Eficacia de la Ley y Funcionamiento de las Instituciones</b> <i>Franco Montealegre</i>, Ex- Comisionado Policía de Nicaragua</p> <p><b>Comentaristas:</b> <i>Fernando Ferraro</i>, Vice-Ministro de Justicia</p> <p><b>Moderadora:</b> Isabel Albaladejo (IIDH)</p> <p><b>Debate</b></p>
17:00	<p><b>20:00</b> <b>Recepción de bienvenida</b></p>	<p><b>La Cooperación Regional y la Seguridad</b> <i>Francisco Rojas Aravena</i>, Secretario General FLACSO</p> <p><b>Comentaristas:</b> <i>Rafael Herrera</i>, Vice- Ministro de Seguridad Pública de Costa Rica</p> <p><b>Moderador:</b> Roberto Cuéllar (IIDH)</p> <p><b>Debate</b></p>
19:30		<b>Acto de clausura</b>

## **Inauguración del Encuentro Centroamericano de Altas Autoridades de Seguridad Ciudadana día 19 de marzo**

### **Palabras de inauguración**

**Sr. Roberto Cuéllar Martínez**  
**Director Ejecutivo IIDH**

Excelentísima Vice Ministra de Gobernación y de Policía del Gobierno del República de Costa Rica; Vice Ministra de Justicia del Gobierno de Costa Rica; señores: Ministro de Asuntos de Interior de Belice; Vice Ministra de Seguridad de Guatemala; señores Directores de Policía y miembros designados, señores Directores Nacionales de Sistema Penitenciario, señores Fiscales Generales Adjuntos y Designados, honorables Diputados de las Asambleas Legislativa de Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Panamá, República Dominicana y Belice, quienes son miembros de las Comisiones de Seguridad; señoras y señores excelentísimos embajadores acreditados en la República de Costa Rica, señor Ex Director de la Policía Nacional de Nicaragua, apreciados consultores que trabajaron con nosotros en este proceso durante un año y medio, especialmente a Carlos Basombrío, Hugo Acero, Carmen Rosa de León y Francisco Rojas, Director General de FLACSO.

El 30 y 31 de enero del 2006, se llevó a cabo la reunión preparatoria de expertos en temas de Seguridad, en la ciudad de San José de Costa Rica, en la sede del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, que es colaborador cercano de la Corte Interamericana y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Sistema Regional de Protección de Derechos Humanos, del cual forman parte los treinta y cuatro Estados de las Américas.

Desde entonces venimos preparando un documento con una serie de recomendaciones y directrices para el diseño y formulación de políticas de seguridad ciudadana desde la perspectiva de la doctrina y de los Tratados

Interamericanos de Derechos Humanos que se han suscrito en el Sistema de la Organización de Estados Americanos.

Dicha propuesta es una modesta contribución del que venimos implementando a un tema prioritario en la agenda de los gobiernos y que ha supuesto colocar el desafío y el problema de la seguridad como una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía en el hemisferio americano.

El 6 y 7 de diciembre del 2006, se desarrolló el Primer Encuentro Regional de Altas Autoridades de Seguridad Ciudadana a nivel de los países del MERCOSUR. En dicho encuentro, participaron los países miembros: Argentina, Paraguay, La República Federativa del Brasil, La República Oriental del Uruguay, La República Bolivariana de Venezuela, así como los países Asociados: Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador, invitados por el ilustre gobierno de Chile y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

En dicho encuentro, los expertos y los representantes de los países representados en la rama de Seguridad, calificaron el documento como un importante instrumento internacional en la materia, la cual cristaliza un consenso a nivel regional y que debe de servir como pauta para la implementación de políticas de seguridad a nivel nacional.

Estas reuniones, estos encuentros hemisféricos y sub-regionales han sido muy útiles a esta institución interamericana, para ir comprobando lo que ya bien sabemos: que nuestras democracias no enfrentan ya en general, crisis derivadas de la confrontación ideológica o de las usurpaciones de poderes, como ocurría hasta en la última década del siglo XX.

Constatamos desde hace diez años, en el documento de 1997 el cual ya adelantó y propuso el Instituto Interamericano a consideración del sistema de la OEA, que el auge delincencial, en mayor o menor grado y con diferente intensidad, es una de las realidades más adversas que está enfrentando la democracia. Es por ello, que los esfuerzos institucionales, es decir un compendio de valiosas iniciativas y de políticas públicas llevadas a la práctica

en varios países, no han sido suficientes para atenuar, para encarar lo que hoy configura un problema de derechos humanos en varios países de las Américas.

Como bien lo mencionaron varias entidades civiles, a raíz del reciente asesinato de tres voluntarios franceses y ratificado por algunas organizaciones muy destacadas de la empresa privada en Río de Janeiro, los altos niveles de delincuencia atentan contra la seguridad de las personas, la estabilidad social y el desarrollo económico. La lucha contra el crimen y sus trágicas consecuencias es una responsabilidad de país y es una responsabilidad de sociedad, como afirmará el Secretario General de la OEA, el Dr. José Miguel Insulsa, con quien compartí la semana pasada un diálogo sobre este tipo de encuentros, el riesgo de la aventura anti democrática es mucho menor que antes, pero los problemas de base están en fenómenos más antiguos de carácter político, de carácter económico y de índole social que no hemos podido superar y que en algunos casos se han agravado.

El sentido, pues, de este mensaje del Secretario de la OEA, es claro, el talón de Aquiles de la democracia está en la gobernabilidad y en asegurar, dentro del estado de derecho, los derechos de las personas y de la ciudadanía, esta cuestión tan sensible para la seguridad de la ciudadanía es en primer lugar tan problemática y persistente que se hace necesaria, y ustedes lo saben muy bien, la unidad institucional y civil para encalarla.

Lo reiteramos desde hace diez años en este Instituto, desde los derechos humanos el problema delincencial y el fenómeno de la criminalidad va mucho más allá de la seguridad pública, aunque sea este el elemento central, como podemos, como debemos de contribuir para que los esfuerzos en aseguramiento, es decir, en asegurar el Estado de derecho y las iniciativas para ser eficaces en la lucha contra el crimen, no sean dos temas condenados a perpetuidad en medio de la permanente tensión y de confrontación.

En segundo lugar, hay que hacer todos los esfuerzos posibles para sacar la seguridad pública y la protección de los derechos de la ciudadanía de la esfera de lo electoral, el cual es un ámbito muy caldeado meramente coyuntural y a

veces episódico. Hay una perversa contaminación de un lado y de otro, entre la fuerza oficial y la opositora cuando se discuten estos temas, y aunque las autoridades partidarias frecuentemente les complican tener una visión de futuro y de perspectiva de realidad, y es que a veces casi siempre se imaginan lo contrario de un lado y de otro. Ahora se trata de trabajar conjuntamente como se dice en Río de Janeiro, entre el grupo político del gobernador Sergio Cabral y el partido del Presidente Lula da Silva, se sienten parte del todo, en una batalla diaria por la vida y en una batalla por el futuro del desarrollo económico y social.

En tercer lugar, me atrevo a ampliar estos comentarios, en el cual hay que considerar al fenómeno tal como es, siendo este el desafío más amplio y profundo en países arraigados a la cultura de la violencia. No se trata de enfatizar en una ley más que en otra, ni en darle más apoyo a una entidad más que a otra, hay que comprobar que la delincuencia se ha sofisticado, querámoslo o no y los crímenes en grado de impunidad están superando a las autoridades que ya no pueden seguir dentro de sus esquemas tradicionales; por qué entonces llevar la legislación penal a planteamientos entre buenos y malos, entre garantistas y abolicionistas, entre voluntaristas y justificacionistas , entre izquierda y derecha.

Tal cosa que no se debe acostumbrar, entre el intervención y el localismo, entre los que están por las víctimas o los que se dicen que están de lado de los criminales, por qué entorpecer el proceso legislativo con atrincheramientos ideológicos bastante superados cuando se tocan problemas criminales con profundas raíces psicosociales, o se examinan los crímenes muy bien organizados, o cuando se trata del aumento presupuestario en asuntos de seguridad, son preguntas actuales que hoy quisiéramos responder, por lo que agradezco enormemente la participación y haber aceptado esta convocatoria en la modesta contribución del Instituto Interamericano al debate regional por la seguridad.

La Carta Democrática Interamericana suscrita por todos los países que ustedes representan en este encuentro, la cual fue firmada en Lima el 11 de septiembre

del 2001, precisamente el día en que cambió el mundo después, durante los atentados en New York y en Washington, culmina el proceso de definición de la democracia como forma de gobierno en la región, como derecho de la ciudadanía y eje central de su convivencia, la aplicación efectiva y oportuna de los mecanismos y principios consagrados en la Carta Democrática Interamericana, obliga a cooperar de manera permanente con los Estados miembros en el desarrollo de instituciones democráticas fuertes y respetadas, siendo este el papel del Instituto Interamericano, en apoyo también de la Corte y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Por otra parte, el elevado y creciente aumento, como saben ustedes, de estos hechos de violencia en estos años y su carácter rutinario e impune es inconsistente con la democracia. Si hay algo que afecta la credibilidad es precisamente este problema. De acuerdo con el paradigma de desarrollo humano, en el Instituto Interamericano nos referimos a la seguridad ciudadana como *“aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizados el pleno goce de sus derechos humanos y en la que existen mecanismos, instituciones eficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones que puedan lesionar tales derechos de forma ilegítima, de ahí, que el derecho a la seguridad ciudadana en un Estado democrático y de derecho, consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estados a sus habitantes para el ejercicio libre de todos sus derechos; y en esto no se valen, por una parte marginar a una población por la otra, criminalizar a unas en lugar de otras sino es de la inclusión de la totalidad o de la gran mayoría en la construcción de pautas para forma de convivencias democráticas compartidas, en la que deben primar políticas de prevención, reparación y sanción con propósitos de reinserción por una parte y fundamentalmente de paz social”*.

En contextos como los países nuestros de América Latina, donde la emergencia y la alta demanda de respuestas por parte de la población exigen de una actuación inmediata, eficaz y contundente, surgen con renovadas fuerzas medidas de corto plazo y coyunturales que se inscriben en el esquema electoral de promesas que frecuentemente no se pueden cumplir ni siquiera en las conocidas propuestas de mano dura.

La consecuencia más evidente de ello, es la descoordinación de actividades adelantadas en la materia, la construcción de iniciativas que compiten entre sí mismas con la correlativa difusión de esfuerzos y dispendio a veces de recursos que terminan erigiéndose en muchos de nuestros países en un serio obstáculo para la construcción de una política de seguridad ciudadana que requiere acciones multidimensionales, tal como lo debatimos en Santiago de Chile a final del año 2006.

Ante el clamor de la ciudadanía incrementado por la influencia persistente, cotidiana de los medios de comunicación, en la que se busca romper con la dicotomía antagónica entre la problemática de la seguridad y los derechos humanos y, en ese marco de conflictibilidad saber y entender que la policía no lo puede todo, ni el idealismo jurídico debe de rellenar una ley que haga virtualmente imposible el trabajo de fiscales y de policías.

Debo agradecer de nuevo su presencia, la cual es de enorme contribución a esta reflexión, siendo que ustedes son los que a diario les compete enfrentarlo. Al inicio de este encuentro regional, lo decimos con seguridad, ningún componente de una estrategia es suficiente si se considera aisladamente, pero no por ello hay que objetar del todo los elementos que en el todo político pueden resolver o reducir la dimensión del problema que ha puesto en jaque la democracia y a la misma doctrina de los derechos humanos.

La seguridad ciudadana es; estamos convencidos de eso, junto a la seguridad pública, un desafío de país, es un desafío, un reto de sociedad y es una tarea hoy prioritaria de la democracia en el hemisferio americano, agradezco pues a las autoridades de Costa Rica presentes en esta sala, el Viceministro, las Vice Ministras que hoy inauguran este encuentro y especialmente, de nuevo reconocer el esfuerzo de las altas autoridades de Centroamérica y República Dominicana, que han asistido a esta reflexión que contribuirá sin duda alguna a enriquecer el debate por los derechos humanos y por la democracia.



De mi parte y en nombre de mis colegas, de nuevo les reitero mi agradecimiento y el reconocimiento al esfuerzo por estar en esta sede del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, estos dos días de reflexión.

### **Palabras de inauguración**

**Sra. Ana Durán Salvatierra**

**Vice Ministra de Gobernación de Costa Rica**

Muy buenas noches Sr. Roberto Cuellar, Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; amigos y amigas de Centroamérica y República Dominicana les damos la bienvenida y primero que todo pedir una disculpa en nombre de don Fernando Berrocal y doña Laura Chinchilla debido a que un operativo les hizo imposible presentarse hoy, pero estoy segura de que mañana nos estarán acompañando.

Costa Rica desarrolló su modelo de seguridad apoyada en el desarme bilateral y particularmente en una política exterior que tuviera como responsabilidad fundamental la promoción de los principios democráticos del estado costarricense, en el ámbito nacional nuestro país no recorrió a las fuerzas armadas para la resolución de los conflictos internos, en cambio favoreció un esquema de desarrollo que procurara una fuerte inversión en ámbito social al tiempo que garantizara el crecimiento de las instituciones democráticas como los órganos institucionales llamados a resolver y facilitar los medios para sanjar los conflictos.

Los conceptos de este modelo condujeron a que las instituciones policiales de Costa Rica se desarrollaran con niveles mínimos de profesionalización, especialización y eficiencia técnica particularmente debido a que el diseño del modelo policial costarricense se construyó pensando en evitar que su naturaleza, única institución armada en el país daba la abolición del ejercito, la convirtiera en una amenaza al conjunto de las instituciones democráticas.

Dentro de este esquema, la inversión en seguridad no se consideró una prioridad en la segunda mitad del siglo XX, a partir de 1990 los índices de criminalidad aumentaron significativamente y la respuesta institucional inició con

la gestión de doña Laura Chinchilla como Ministra de Seguridad Pública en la administración Figueres Olsen, cuando se introdujo el tema de la reforma policial dentro del plan nacional de desarrollo, basado en el principio orientador de que la seguridad ciudadana constituye una condición necesaria para la sostenibilidad social, política, económica y cultural.

El reto en este campo era recuperar y consolidar el derecho de la ciudadanía a una vida segura y tranquila, esta estrategia en materia de seguridad ciudadana tuvo dos tareas complementarias: primero, enfrentar la inseguridad en sus fuentes, reduciendo las causas sociales del delito y segundo, prevenir y combatir efectivamente los delitos que día a día asechan a la población.

Se plantearon entonces cuatro áreas de trabajo conjuntas: acción conjunta como unidad de Estado, fortalecimiento de la policía, legislación penal y el fortalecimiento de la acción judicial y por último la modernización del sistema penitenciario, esta iniciativa se cristalizó a la ley general de la policía reformada por la ley de fortalecimiento de la policía civil.

No obstante, el avance que implicaron estas medidas en la lucha contra la delincuencia, los esfuerzos no fueron suficientes frente a una criminalidad cada día más organizada, tanto las encuestas como las estadísticas de las instituciones especializadas y la prensa constatan de una manera regular el creciente sentimiento de inseguridad que vive la ciudadanía.

Frente a este sentimiento general es necesario restablecer la tranquilidad que merecen los ciudadanos para continuar por la ruta del desarrollo humano; la democracia costarricense debe protegerse frente a la delincuencia y la criminalidad y la violencia exigen acciones de corto y largo plazo.

Según lo señala el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la seguridad ciudadana supone una situación política y social en las que las personas tienen plena, legal y efectivamente garantizado el goce completo de sus derechos y sus libertades y en la que existen mecanismos institucionales

eficientes tendientes a prevenir y controlar los peligros y riesgos que puedan lesionar tales derechos.

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

Dentro de este marco la seguridad ciudadana debe asumirse como una política pública cuyos principios fundamentales han de ser la coordinación interinstitucional y la complementariedad de las acciones que se desarrollen, estableciendo claramente las responsabilidades de las autoridades territoriales y de las agencias de seguridad y de justicia del Estado.

La formulación de políticas públicas en materia de seguridad representa un aspecto central dentro de la estrategia para contener el fenómeno delincriminal que afronta nuestra sociedad. El Gobierno tiene grandes retos que atender mediante acciones que debe llevar a cabo las diferentes instituciones relacionadas con las áreas de seguridad y justicia, entre los principales destacan luchar contra el tráfico de drogas y el fenómeno de la drogadicción, combatir la criminalidad y los delitos contra las personas y sus bienes, combatir la corrupción, proteger los bienes muebles e inmuebles de costarricense y extranjeros y controlar los flujos migratorios.

El actual gobierno del Presidente Oscar Arias, se ha dado a la tarea de conformar desde los Ministerios de Gobernación, Policía y Seguridad Pública y de Justicia, principalmente, los principios de una doctrina de seguridad fundada en una visión sistemática e integral de la seguridad del Estado de la seguridad ciudadana, tales principios contemplan aspectos como el respecto a las tradiciones costarricenses, su conciencia democrática, pacifista, humanista y civilista, teniendo siempre presente el carácter de servicio público de cada acción policial.

Dentro de estos principios doctrinales se considera la seguridad ciudadana desde una visión sistemática, multidisciplinaria e integral, ello implica a lo

externo una indispensable coordinación interinstitucional ya que las políticas de seguridad ciudadana demanda la articulación de cuatro ejes fundamentales, un adecuado índice de desarrollo humano, el fortalecimiento del estado de derecho, un eficiente funcionamiento del sistema de administración de justicia y una política de seguridad ciudadana coherente con el resto de las políticas públicas del Estado.

Si bien la formulación e implementación de estas políticas le corresponden al Estado, también exige ineludiblemente la participación de la ciudadanía organizada en su conformación, las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana tanto en Costa Rica como en los demás países de la región se enfrenta a un enorme reto, mantener un equilibrio que permita asegurar la convivencia pacífica y la credibilidad de la población en el sistema de justicia sin que esto signifique un detrimento a los derechos humanos y al carácter civilista que debe tener la función policial; por otra parte, actualmente existe un claro consenso en relación a que el fenómeno de la inseguridad responde a una serie de variables que escapan de la responsabilidad y control de los cuerpos policiales y judiciales.

Desde este abordaje, la seguridad es una responsabilidad no solo del Poder Ejecutivo sino también del Poder Judicial, los gobiernos locales y de la sociedad civil como un todo. Este es el verdadero concepto de seguridad comunitaria; este tipo de encuentros busca desarrollar procesos de análisis y retroalimentación por parte de los organismos de seguridad de la región, en los que se expongan tanto los alcances logrados como las deficiencias que se están experimentando en cada país, de forma tal que se generen propuestas conjuntas para dar solución a las mismas.

Esperamos que este ejercicio que convoca el IIDH, fomente el trabajo conjunto y la creación de nuevos modelos de información y cooperación de cara a modernizar los procesos de seguridad que cada país implementa a lo interno, así como propiciar nuevos sistemas de cooperación internacionales que permitan la lucha conjunta ante la inseguridad generalizada de la región.

## **Apertura primera plenaria del Encuentro Centroamericano de Altas Autoridades de Seguridad Ciudadana día 20 de marzo**

### **Apertura por**

**Sra. Isabel Albaladejo Escribano**

**Oficial de Programa Seguridad y Derechos Humanos / IIDH-**

Bienvenidos todos, representantes de los países miembros del SICA y países asociados, al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en este Encuentro Centroamericano de Altas Autoridades de Seguridad Ciudadana de Centroamericana.

Quiero expresar nuestro agradecimiento por la participación del señor Ministro de Asuntos Internos de Belice, HON. Ismael Cal; señora Vice-Ministra de Gobernación y Justicia de Guatemala, señora Ilse Álvarez; Director Nacional de Policía de Honduras; de los señores Directores Nacionales y Sub Directores de Policía y de Sistemas Penitenciarios; Fiscal General y adjuntos aquí representados; así como Diputados y Presidentes de Comisiones de Seguridad de las Asambleas Legislativas de Honduras, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Panamá y República Dominicana.

Así mismo, por supuesto, a los Vice-Ministros y Vice-Ministras de Gobernación y de Seguridad de Costa Rica como país anfitrión de este Encuentro.

Brevemente, antes de dar paso al primero de los temas que hoy nos convocan, quiero transmitirles algunas ideas y la visión que en un momento llevó al Instituto Interamericano a trabajar en el tema de políticas públicas y a trabajar en el documento que a continuación va a presentar Carlos Basombrío Iglesias.

Como es del conocimiento de todos y todas presentes, en los últimos años se han incrementado en todos los países de América Latina, los índices de inseguridad; no hay ni un solo país en América Latina que sea la excepción, tales niveles de inseguridad tanto objetiva como subjetiva, es una percepción que se ha incrementado progresivamente. La complejidad del fenómeno delictivo

en los últimos años no se ha visto refrendado en todos los casos y en todos los países, por la adopción y la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana estratégicas e integrales, sino que más bien, en algunos casos presenciamos que las sanciones gubernamentales aparecen más bien dominadas por el síndrome del temor, por el síndrome del corto plazo y por la urgencia social que el tema tiene; privilegiando soluciones que protagonizan el uso de la fuerza y la restricción de libertades, como mecanismos aptos para delinear soluciones en el tema de seguridad.

Para el IIDH, en una sociedad democrática en donde el concepto y alcance de la palabra seguridad tiene que ver en primer lugar, con el derecho a la seguridad y libertad de cada persona, en segundo lugar, con el correcto funcionamiento de las instituciones que se dedican a la seguridad y en último lugar, con el establecimiento de condiciones sociales, políticas económicas que permitan el ejercicio pleno de la ciudadanía.

¿Porque el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en el tema de seguridad? Bueno, desde el IIDH se parte de que la seguridad es un derecho humano y que la garantía de la seguridad no se puede dar a costa de la vigencia efectiva de los derechos humanos y ello por dos razones fundamentales: una de ellas es por los índices de criminalidad y violencia y las políticas de control que se desempeñan, las cuales se ejercen y tienen que ver con el derecho humano a libertad, con el derecho humano a la propiedad, con toda una serie de derechos humanos y a la vida, etc. Eso en primer en lugar, por lo tanto todos los altos niveles de criminalidad y violencia tienen una repercusión directa en el goce de muchos derechos humanos.

La segunda razón se da y, esto es un paso más cualitativo, al hablar de la garantía al derecho humano a la seguridad ciudadana, como una responsabilidad del Estado, una responsabilidad ineludible del Estado sobre la cual se legitima la propia existencia del Estado de derecho que se constituye en primera esencia para garantizar la seguridad de los ciudadanos individualmente y de los ciudadanos y ciudadanas en sociedad. Consideramos que el Estado ya sea por omisión o por actuación, no realiza todo lo que está a su alcance y

cuando no desarrolla las políticas adecuadas para el logro de la pacificación de las relaciones sociales, incumple las obligaciones que tiene al respecto en materia de garantía de cumplimiento y de proteger los derechos y de proteger la seguridad de las y los habitantes.

Como ustedes mejor que nadie saben, el fenómeno de la criminalidad y violencia se asocian, tanto al aumento de la desigualdad en nuestros países, así como de la exclusión social y de la progresiva limitación de oportunidades, como también algunas deficiencias institucionales y deficiencias para enfrentarlos. Todos presenciamos en muchos de nuestros países, problemas de ineficiencia policial, impunidad asociada a la ineficiencia del poder judicial, en fin toda una serie de problemas de orden institucional. Por lo tanto, el documento que ahora se les va a presentar parte precisamente de la visión de que cualquier política de seguridad debe comenzar en primer lugar y concebirse como parte del conjunto de los Estados por avanzar en la inclusión social y en la igualdad de oportunidades y por consolidar nuestras débiles democracias, así como parte del esfuerzo por fortalecer los derechos humanos y las libertades públicas que son conquistas fundamentales de las últimas décadas que no pueden ser arriesgadas bajo ningún concepto.

Al mismo tiempo, una política de seguridad ciudadana debe trabajar en el fortalecimiento institucional. Es precisamente por ello, que desde este preciso momento les invitamos a participar en los debates que tras cada exposición se van a abrir, porque son ustedes desde sus espacios en el Poder Legislativo, desde sus espacios como autoridades políticas o autoridades ejecutivas en el tema de seguridad; Directores de Policía, encargados, responsables de los sistemas penitenciarios, quienes pueden enriquecer el documento que les vamos a presentar, que esperamos sea, como ya se calificó en Chile, en el encuentro homólogo que se realizó en el pasado mes de diciembre y como ya lo anunciaba ayer por la noche nuestro Director Ejecutivo, el cual queremos que sea un documento que cristalice un consenso regional en el tema de seguridad ciudadana, que establezca directrices que puedan ser útiles, que puedan ser un aporte para cada Estado a la hora de diseñar e implementar estrategias y políticas de seguridad ciudadana.

Así que sin más preámbulos vamos a abrir, propiamente, este primer panel que nos convoca, la primera exposición que va a estar a cargo de Carlos Basombrío, quien va a presentar el documento del cual es autor junto con un equipo de expertos que hemos trabajado durante más de un año en el documento. Carlos es investigador en temas de seguridad, consultor del IIDH, en temas de seguridad, es sociólogo y fue Vice-Ministro del Interior de Perú.

## **Tema I**

### **Diagnóstico cualitativo del problema de la inseguridad. Desafíos**

**Por:** Carlos Basombrío Iglesias

**Ex Vice Ministro del Interior del Perú, consultor Internacional en temas de Seguridad**

Muy buenos días, muchísimas gracias Isabel, muchísimas gracias al Instituto Interamericano de Derechos Humanos por la oportunidad de estar acá. Quisiera empezar por ratificar algunas cosas que ha dicho Isabel para situar un poco la razón de ser de este evento. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos como bien dijo Roberto Cuéllar ayer, hay un interés y una preocupación por el tema de la seguridad, desde hace por lo menos una década que se ha ido expresando en distintas actividades, en distintos esfuerzos académicos, en distintas acciones del Instituto. Esta preocupación fue cobrando forma con los años, al mismo que se creó un área específica dedicada al tema de la seguridad.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos que durante muchos años ha trabajado el tema de seguridad en distintos países de América Latina, tanto en Centroamérica y el Caribe, como también en distintos países de América del Sur. En los últimos años, Isabel Albaladejo ha dirigido ese trabajo, teniendo siempre presente la preocupación de poner en diálogo seguridad y derechos humanos; en ese sentido, el Instituto tomó la iniciativa de convocar a un conjunto de personas que habían tenido función pública y/o habían trabajado en distintos ámbitos académicos sobre estos temas, con el propósito de tratar de pensar un documento, una reflexión más o menos amplia que pueda poner en diálogo estos dos temas.



Fruto de ese trabajo que se llevó a cabo o lo largo de más de un año como se ha dicho, que tuvo reuniones de diálogo acá en San José, es que se fue elaborando colectivamente y paulatinamente, la presente propuesta. El documento que ustedes tienen en su carpeta, es un documento que aspira a ser un documento propositivo, una propuesta de lineamientos, no una receta, sino una orientación para el diseño de políticas públicas sobre el tema de seguridad ciudadana en América Latina, pensado desde la óptica de derechos humanos.

Como bien ha dicho Isabel, este documento ya ha sido discutido en una reunión similar en la que estuvieron representantes del más alto nivel de los países que conforman el MERCOSUR, Chile, Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. En esa reunión, tuvimos una reunión similar y el documento fue ampliamente discutido por los participantes, entonces en ese sentido habría que hacer una precisión inicial, la afirmación y las reflexiones que acá se hacen no pueden ser pensadas exclusivamente en función de la realidad individual de cada uno de los países involucrados, puesto que como todos sabemos hay realidades muy diferentes unas a otras en América Latina, en este campo.

Quiero que lo tomen desde el primer momento como una reflexión de naturaleza general, lo que no obvia creo, muchos de los temas, problemas y desafíos que ahí se plantean, los cuales tienen referencias directas a las realidades concretas de cada uno de los países.

De hecho, en el equipo que participó en la elaboración de este documento, de los cuales hubo varios centroamericanos como: la Sra. Carme Rosa De León entre ellos, estuvo también el Sr. Hugo Acero de Colombia, personas del Caribe y otros suramericanos, tratando de tener una diversidad geográfica, así como también, de tener una diversidad de perspectivas. En la misma habían personas con mayor experiencia en prevención, personas con formación o miembros de la policía, personas con formación más jurídica, etc., para tener una perspectiva lo más integradora posible. El punto de partida, creo, de toda esta discusión ha sido reconocer una realidad en términos generales, que

muchas veces los derechos humanos han sido vistos como incompatibles en la lucha por la seguridad, cuando no un mal necesario.

Por otra parte, considero que esto es un punto de partida para asumir el dialogo sobre este tema y sobre este documento, que es un tema por tanto difícil, incompatibles en muchos lugares bajo el principio de que se convierten en un corsé, que impide brindar a la población seguridad y en otros casos un mal necesario. Cuando se asume que estamos en democracia y hay reglas que se tienen que cumplir y admitamos que se tienen que cumplir la mayor parte de las veces. Siendo este un problema que de no existir, podríamos ir bastante más rápido en el tema de seguridad.

En ese contexto el Instituto trata de hacer una apuesta, de proponer una apuesta política, una apuesta programática, que va en el sentido siguiente, que desde los derechos humanos, desde una visión de derechos humanos, se puede contribuir significativamente para el desarrollo de estrategia de seguridad ciudadana que no son solamente un problema, no solamente es algo inevitable, sino que al revés, se puede hacer una contribución y se puede hacer una contribución significativa e importante. En segundo lugar, una segunda constatación del Instituto, una segunda apuesta al asumir que las respuestas que parten por negar derechos, termina de agravar el problema y causando otros adicionales.

Parto del precepto de que es más o menos difícil, digamos por ponerlo en otros términos, que en ningún país de América Latina se pueda decir, nosotros derrotamos al delito y a la inseguridad, aplicando este tipo de medidas que hicieron este tipo de énfasis y que restringieron derechos, no han sido eficientes, claro, se podría argumentar que tendrían que ser aún más restringidos para poder ser eficientes, pero lo cierto es que no lo han sido hasta ahora y que en el camino han causado otros problemas colaterales que terminan agravando el problema original sobre el cual estamos enfrentando y por lo cual nos colocamos en un círculo vicioso.

La tercera cosa general en esta apuesta del Instituto por contribuir en el tema de seguridad, es tratar de definir, ya lo dijo Isabel al inicio, el aporte de los derechos humanos en el tema de seguridad, no solamente como el decir respeten las leyes, respeten las garantías, respeten las normas y la acción de la lucha contra la delincuencia, por puesto, obviamente eso se da por descartado desde una visión de derechos humanos. Sería absolutamente esquizofrénico plantear lo contrario, pero lo que se quiere es ir un paso más, no se quiere ser solamente un freno, sino también se quiere ser un motor; un motor en el sentido de definir a la seguridad como un derecho fundamental de las personas, es decir, desde una perspectiva de derechos humanos, se dice que la gente tiene un derecho fundamental a vivir segura y a ese derecho tenemos que contribuir todos, en particular ¿a quien le corresponde fundamentalmente garantizar y promover derechos?, al Estado, a la sociedad, aquí tenemos que contribuir todos, a que la población pueda tener ese derecho a vivir seguro.

Es decir, no es una visión solamente normativa y regulatoria la que se aspira tener desde esa visión de derechos humanos en la seguridad, sino también una visión propositiva, en la cual, la seguridad se asocia junto con otros derechos de la población como algo que hay que promover, defender, demandar a los Estados y promover desde la sociedad.

Esos son un poco, el marco de partida, con el que empieza este documento que yo estoy presentando en sus partes generales.

Partimos en el documento, de algunas constataciones que por ser obvias no son importantes señalar, América Latina tiene algunas oportunidades importantes en estos años, con respecto a otras zonas del planeta que deben ser aprovechadas, se dice allí por ejemplo, hoy cada día eso es más importante, somos la única región del mundo, donde el tema de las armas de destrucción masiva está ausente, estamos relativamente fuera de los problemas del terrorismo global que hoy afectan otras áreas del planeta.

Somos una región del mundo que por fin ha superado en gran medida las épocas de dictaduras militares, ha superado con alguna acepción los problemas

de conflictos internos y las masivas violaciones a los derechos humanos, que caracterizaron nuestro continente, hay un cambio en ese sentido cualitativo y positivo.

Ahora bien, el documento también parte por constatar que hay un cierto crecimiento económico sobre todo en los últimos años, pero que éste es absolutamente insuficiente y una gravísima característica que todos conocemos muy bien y es que la gran mayoría de nuestra población sobrevive en pobreza y pobreza extrema, careciendo de las condiciones mínimas para vivir con dignidad.

Es en ese contexto, en algunas oportunidades importantes que nos diferencian de otras regiones y con algunos problemas que son más agudos, es que se desarrolla esta gravísima crisis de seguridad ciudadana. América Latina es la región del mundo más insegura de todas, en términos de inseguridad ciudadana, no hay ninguna otra región del mundo que tenga los problemas de seguridad ciudadana que nosotros tenemos, ni se le acercan. Es cierto a su vez, y por supuesto que no todos los países de América Latina tienen los mismo problemas y que hay diferencias enormes en cantidad y calidad dependiendo de los países, pero vistos como región somos la región del mundo que tiene el problema más agravado.

Recorramos brevemente cuales son las principales manifestaciones que se mencionan en el documento de este problema de inseguridad, para focalizarlo más exactamente en lo que a nosotros nos interesa, en primer lugar, los delitos patrimoniales, muy en especial los robos en las calles, los robos a viviendas, auto partes, etc., que en la gran mayoría de los países, no en todos, son el problema fundamental, en la gran mayoría de los países cuando se habla del problema de seguridad ciudadana se está hablando de este problema en particular, claro que hay otros países que tienen situaciones más graves y situaciones más complicadas que hacen que otros fenómenos más graves tiendan ser la preocupación principal de la población es el caso de algunos países de Centroamérica.

En segundo lugar, se habla de homicidios motivados por causas comunes, muchas veces consecuencia de la práctica de otros crímenes. En tercer lugar, la violencia intrafamiliar y aquí es bien importante que se esté incluyendo la violencia intrafamiliar en una doble dimensión, dimensión por un lado como problema y en segundo lugar como fenómeno que ocasiona que este problema, el problema de la inseguridad sea grave.

En cuarto lugar, formas violentas e ilegales de resolución de conflictos, paso rápidamente, a los secuestros extorcivos tanto en sus formas tradicionales como al paso expres, dependiendo de los países, en sexto lugar, algo que atormenta, digamos, en América Central, es el fenómeno de las pandillas que reúnen a jóvenes y adolescente en grupos organizados, ustedes conocen bastante bien de sus características y manifestaciones como para que yo entre más en detalles; las disputas por control territorial relacionadas con el narcotráfico y la micro comercialización de drogas que terminan generando barrios liberados.

El caso de varias ciudades del Brasil, es sumamente ejemplificado de ello y donde las policías no pueden ya ingresar y donde la vida cotidiana está organizada en función de las normas del hampa y por último, aquí es importante señalar, también se incluye como un problema de seguridad ciudadana cuando la policía, en el ejercicio de sus funciones se producen casos de violencia y de abuso policial contra poblaciones sospechosas de albergar infractores en particular dirigidas contra jóvenes y que estos se manifiesten operaciones de limpieza social, etc.

En el documento trata de sintetizar, aquellos factores que hacen que el fenómeno se haga más grave en nuestra región o en países de nuestra región, uno podría hacer un listado muy minucioso y detallado de los distintos factores, pero creo que para fines de la exposición se pueden agrupar en dos: aquellos claramente de naturaleza social y aquellos claramente de naturaleza institucional.

En primer lugar, la pobreza extrema, la exclusión social, la desigualdad, la marginación social y la inexistencia de expectativas razonables de superación y progreso, contrastada con el conocimiento de las múltiples oportunidades de disfrute material que ofrece la vida moderna. Es importante señalar que acá no se está diciendo que la pobreza es sinónimo de delito, lo que si es sumamente importante, el porqué, cuando se asume una tesis de esa naturaleza, la consecuencia para las políticas prácticas puede ser muy peligrosa, lo que se está diciendo es que hay condiciones de pobreza extrema, de exclusión, de marginación, que contribuyen o que generan mayores condiciones para que haya esta situación delictiva, sobre todo cuando éstas se contrastan con sociedades abiertas, como las nuestras, en sociedades libres como las nuestras con el conocimiento de las múltiples oportunidades de disfrute material que ofrece la vida moderna.

En segundo lugar, para poder entender la otra gran matriz de los factores agravantes que se mencionan en el documento, hay que mencionar la incapacidad del Estado por ofrecer acceso justo e igualitario a la seguridad y la justicia, creo que eso es un problema fundamental que ayuda a entenderlo en diálogo con el otro problema. En muchas ocasiones por ausencia o debilidad del Estado, en otras por las formas equivocadas de enfrentar el problema, la población termina considerando que el Estado no puede o no quiere, en algunos casos cuando la percepción es así incluso es peor, combatir adecuadamente a los criminales y ahí viene el gran problema de que la mayoría de los hechos criminales en la realidad y en las percepciones de la población, a veces más en las percepciones también, queda en la impunidad y lo alienta, la reiteración del fenómeno, creando una situación mucho más compleja.

Estos son los dos puntos que en el documento tratan de sintetizar los que se consideran como los factores agravantes del problema. Un segundo tema, uno adicional que se desarrollo en el documento, es el tema de las percepciones de inseguridad. Este es un tema bastante importante porque se trata de un fenómeno que potencialmente o realmente nos puede afectar a todos, en esa medida la sensación de inseguridad no está focalizada, sino que se extiende al conjunto de la población, eso hace que la magnitud real de los hechos muchas

veces sea superada en la percepción de la gente; es decir hay países, hay ciudades que enfrentan problemas de inseguridad que no son tan graves, pero que su población siente que está enfrentando problemas mucho más graves de los que en realidad ocurren, hay ejemplos de países como Chile, por mencionar uno, donde si uno revisa las estadísticas de seguridad y las estadísticas del delito va a encontrar que las cifras son relativamente bajas, no lo digo que no lo haya, pero son relativamente bajas, comparadas pues, con lo que ocurre en Brasil, por ejemplo, por mencionar un país cercano a Chile, con lo que ocurre en Venezuela, con lo que ocurre en México, con lo que ocurre en Colombia o con lo que puede ocurrir en otros lugares.

Sin embargo, todas las encuestas en las que se les pregunta a los chilenos ¿cuál es el principal problema del país?, mencionan la inseguridad como el principal problema del país y todas las encuestas donde se les pregunta si la delincuencia está aumentado, mencionan que la delincuencia está aumentando significativamente con respecto al período anterior, es decir, no hay una correspondencia exacta entre la magnitud de la amenaza y la percepción de inseguridad. Esto sería muy largo de explicar y creo que ustedes intuyen las razones del problema, pero tiene que ver, como decía, con la posibilidad real que tenemos todos de ser víctimas de un delito y por lo traumático que es en la experiencia cotidiana de cada uno de nosotros, cada delito que ocurre.

Lo que quiero decir, es que todo eso se acumula en nuestra memoria colectiva y cada vez que le pasa algo terrible a alguien, todos tenemos una historia que compartir en la cual alguien o nosotros mismos hemos experimentado ese problema y todo se agolpa en la psicología colectiva, en una situación que aumenta la inseguridad, si a eso le sumamos que en la mayoría de los países percibimos que no hay garantías de sanción y que el crimen se puede repetir, eso hace que la percepción de inseguridad adquiera una autonomía muy importante y se convierta en un problema adicional.

La percepción de inseguridad es un problema político y social, tan real como la inseguridad en si misma, o sea la solución ha eso no es salir en la televisión y decir “señores ustedes están totalmente equivocados”, no tienen ningún

sentido, simplemente eso forma parte de la naturaleza del problema que estamos enfrentando. Es un dato de la realidad y es un dato muy cruel, porque quienes ejercen función pública, y acá la gran mayoría de ustedes lo hacen, saben que el éxito parcial de que puedan tener algunas medidas que puedan poner en práctica son destrozadas en un solo hecho que pueda haber ocurrido un día determinado en una localidad específica. Entonces ese es otro rasgo que el documento rescata, el documento también se preocupa por las consecuencias del problema de inseguridad. La inseguridad trae problemas directamente vinculados al hecho en si mismo, la pérdida de los bienes materiales, los riesgos sobre la vida, etc., pero además trae consecuencias que trascienden, que trascienden el problema inmediato, es decir consecuencias que van más allá y que tienen que ver con otras dimensiones de la vida de las personas.

En primer lugar, se genera en la sociedad una presión muy grande y difícil de manejar con soluciones inmediatas, yo creo que no es verdad, o es una verdad parcial, cuando se dice que son los políticos quienes alientan medidas efectistas, medidas aparentemente eficaces que van a solucionar los problemas de inmediato con medidas de un solo día, yo creo que lo que están haciendo, es responder a una presión muy grande que hay desde la sociedad, que les demandan que hagan eso, que les demandan soluciones aunque sean simbólicas. El problema de la inseguridad, hoy por hoy, se está convirtiendo en un problema político muy importante.

En segundo lugar, el problema de la inseguridad afecta a la calidad de la vida de la gente, a la vez que aumenta la desigualdad, esto de que todos sufrimos la inseguridad por igual, es una mentira, es una gran mentira, quienes tenemos un nivel económico medio para arriba, encontramos diversas formas de protegernos de la inseguridad que hacen que el problema nos afecte muchísimo menos que a otros, que por sus condiciones materiales, no pueden protegerse, sin embargo, todos pensamos que estamos igualmente inseguros, pero en la práctica lo que termina sucediendo es que la inseguridad, el delito lo que está haciendo es aumentar las diferencias sociales al establecer que una parte de la población puede, podemos garantizar un mínimo de condiciones de seguridad



para nuestras vidas e igualmente vivir asustados; pero hay otro sector de la población que no lo puede hacer; entonces es una segunda consecuencia bastante grave, que agrava un fenómeno que ya de por sí es gravísimo en nuestros países, que es el problema de desigualdad.

En tercer lugar, un tema que debe prestársele mucha atención, es cuando se privatiza lo público, si hay algo que es público por naturaleza, es el servicio de seguridad; hay algo que debe ser brindado por el Estado, se puede discutir si las empresas petroleras deben ser públicas o privadas, hoy habrán mil opiniones, dependiendo de las posiciones políticas de quien las sostenga, pero la seguridad es un bien público y lo que está ocurriendo, no necesariamente como una política, sino como una consecuencia práctica de por donde van yendo los hechos, es que la seguridad se va privatizando, cada día existen más cuerpos privados de seguridad. Aquí estoy hablando de realidades genéricas que tienen que ver con 20 países o con 25 países diferentes, por tanto, ninguna se puede aplicar específicamente a un país en concreto, se van creando cuerpos de seguridad privados en muchos lugares, que tienden a ser autónomos, muy poco regulados por el Estado y con agendas privadas, un cuerpo de seguridad privada por definición tiene una agenda privada de seguridad, que no quiere decir que sea una agenda ilegal de seguridad, pero que no responde necesariamente a los intereses públicos del país.

En cuarto lugar, está el problema del aumento de las posibilidades de convivencia pacífica, la cual disminuye entre nosotros, introduce con mucho más fuerza la desconfianza en el otro, en el que es diferente, al que no conocemos, se le ve como un potencial agresor, se crean estereotipos sobre grupos o sectores. Un ejemplo de ello son los migrantes, las típicas víctimas de esos estereotipos, dependiendo de los países, pocos o muchos, caen en el delito, pero eso no quiere decir que los migrantes como tales sean delincuentes, pero no hay país en el cual no haya un estereotipo con los migrantes, en relación al delito. Esto genera una gran dificultad para crear espacios de tolerancia, de convivencia, de reconocimiento del diferente, que son rasgos fundamentales de sociedades democráticas. Y en quinto lugar, otra consecuencia que es muy peligrosa, es cuando se cuestiona la eficacia de las

instituciones, estoy hablando de la sociedad, de nuestras democracias y se les hace responsable por no solucionar de inmediato estos problemas.

El discurso es más o menos conocido, la policía no sirve para nada, el Poder Judicial no sirve para nada, el Ministerio Público no sirve para nada, todos los políticos son corruptos, nadie se preocupa de esto, por un lado y por otro la democracia tiene la culpa.

Antes cuando no habían tantas libertades, no había tanto delito, eso es un discurso instalado en nuestras sociedades, un discurso bien complicado por que finalmente algo de verdad hay en ello, en el sentido siguiente, la aspiración de vivir en libertad choca con determinado tipo de condiciones que uno genera en la sociedad que hace que puede filtrarse por ahí los problemas de inseguridad, a mi me gusta poner de ejemplo los “toque de queda” son relativamente eficientes para frenar el delito.

Por tanto, si se impone un toque de queda de doce de la noche a seis de la mañana todos los días, es altamente probable que no hayan muchos delitos a esas horas, la gran pregunta es, ¿estamos dispuestos permanentemente a vivir en una sociedad en la que no podemos circular seis u ocho horas?, ¿si podríamos solucionar mucho más el problema, podríamos encerrarnos a las nueve, o los enrejamientos de los barrios, también ayudan a solucionar el problema?, podría llegar al momento en que estaríamos tan encerrados que no podamos circular libremente, ahí se da una tensión evidente entre sociedades libres y los problemas de cómo manejar la inseguridad en las sociedades libres, no es que no se pueda manejar, sino que manejar la inseguridad en sociedades libres requiere otra forma de aproximarse al problema.

Entonces, el problema tiene una serie de consecuencias, ahora bien, el documento tiene ocho lineamientos políticos generales y luego entra a políticas específicas, insisto no son recetas, son lineamientos, son orientaciones que el Instituto considera que puedan ser relevantes para las políticas públicas.

## *Lineamiento para la implementación de políticas públicas para la seguridad ciudadana*

La primera es, que la seguridad ciudadana es una responsabilidad esencial del Estado y debe asumirse como una política pública que compromete su acción integral, es decir superar las situaciones en que la seguridad es derivada a algún cuerpo o alguna institución generalmente a la policía y se transfiere el encargo y se dice “soluciónemelo”, el problema es mucho más complejo, requiere de una política de Estado.

En segundo lugar, esa política de Estado requiere establecer responsabilidades, que es una de las dificultades más grandes que existe en América Latina, que las autoridades públicas asuman responsabilidades y no deleguen responsabilidades y donde se precisen cuales son a nivel territorial dependiendo de las características de los países y donde se establezcan claramente aquellas que corresponden a la seguridad, a la justicia, a la defensa.

Otra características de estas políticas de Estado, es que por la naturaleza del problema de inseguridad se requiere coordinación interinstitucional y complementariedad en las acciones, para ello en muchos países se han empezado a crear órganos que podríamos llamar transversales en lo que son las políticas de seguridad, es decir en algunos países se llaman comités de seguridad ciudadana, por decir algún nombre genérico, en el cual concluye en una institución pública el conjunto de los autores de los diferentes sectores que tiene que ver con el problema de la seguridad para poder definir estrategias transversales a la acción del Estado.

Una cosa que ya dije al comenzar este punto, es que resulta de mayor importancia, que siendo la policía determinante en todo esto, le confiemos la responsabilidad única a la policía, lo cual es un gravísimo error, que caen la mayoría de los países, cuando se concibe que es la policía la que tiene las respuestas y la que tiene la acción única con respecto al problema de la seguridad, eso es muy malo para el problema de la seguridad y para el

problema de la policía, porque es imposible que solo desde la acción policial esto se pueda hacer.

Por último, otro punto que es bien importante, es el que recomienda el documento, es que aquella política de seguridad se convierta en política de Estado, en las cuales se asuman compromisos nacionales de mediano y largo plazo en que tanto fuerzas políticas de gobiernos como de oposición puedan hacer lineamientos comunes para poner en práctica alternativas.

Solo en los caso que ha habido continuidad en las políticas institucionales, ha habido experiencias de éxitos en América Latina, cuando esto no se da, se está condenado irremediamente al fracaso, cualquier idea por mejor concebida que esta fuera.

La segunda política general, esto va muy en la línea de lo que decía al comienzo en la definición que hace el Instituto de la seguridad como un derecho humano, está debe estar concebida en que la seguridad como parte del conjunto de los esfuerzos del Estado por avanzar en la inclusión social y en la igualdad de oportunidades.

Hemos visto ya que la inseguridad genera, aumenta desigualdad y afecta preferentemente a aquellos que están en desventaja en la sociedad; entonces uno de los lineamientos que se plantea allí es que se debe incluir seguridad en conjunto con otros como: educación, salud, desarrollo, infraestructura, como parte de las prioridades del Estado para asegurar que la exclusión social no se reproduzca, es decir un problema la inseguridad, la seguridad constituye uno de los pisos, uno de los pisos a partir de los cuales las poblaciones pueden generar condiciones, pueden convivir en condiciones de mayor igualdad en las sociedades.

El tercer lineamiento, tiene que ser parte del esfuerzo del fortalecer nuestras aun débiles democracias y garantizar las libertades públicas, esa es una afirmación principista del Instituto que reivindica con mucha fuerza y que considera que es no negociable, digamos, no concibe las políticas de seguridad

que apunten a restringir o a negar nuestras democracias y las libertades, define así la seguridad como un derecho del ciudadano en democracia y solo posible en el marco del respeto al conjunto de sus derechos humanos, es decir que el derecho a la seguridad no se puede entender en sociedades en que el conjunto de los derechos de las personas han sido significativamente restringidos o eliminados.

Una democracia debe aspirar a conseguir que los ciudadanos vivan en un medio ambiente libre de amenazas; el Estado debe garantizar la protección de las personas, sus bienes y permitir condiciones para desarrollar sus actividades económicas y prosperar.

La cuarta, las políticas de seguridad ciudadana deben ser concurrentes y no contradictorias con la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos, la anterior estaba referida más al tema de la democracia, esta está vinculada más al tema de los derechos humanos pero tiene el mismo razonamiento que yo he expresado en el punto anterior.

La quinta, esta es especialmente sensible, lo cual estoy seguro que por lenta y por tratarse de América Central, es uno de los lineamientos que el Instituto propone como importantísimos para pensar adecuadamente las soluciones al problema de la inseguridad, plantea que debe de haber una separación 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.

Esto no necesariamente ocurre así en algunos países y es un tema altamente polémico y de alta discusión, la posición del Instituto es que las fuerzas armadas y la policía tienen misiones, formación, funciones, entrenamiento, diferentes y que no se puede, de la noche a la mañana, confundir o súper poner sus funciones sin caer en riesgos muy importantes de diverso tipo, la participación de fuerzas armadas; las fuerzas armadas tienen por misión defender a una nación de una amenaza y por tanto su racionalidad está más

vinculada a la destrucción o disuasión de la amenaza y eso tiene que hacerlo, tienen que saber hacerlo.

Las policías tienen otra función, las policías tienen por función proteger a los ciudadanos: sus derechos y sus libertades y eso implica un conjunto doctrinario, métodos, equipos, especialización totalmente diferentes; cuando se confunden ambas funciones, esa es la posición que tenemos, se hacen mal ambas funciones, existentes numerosos estudios sobre casos en otras regiones del mundo donde fuerzas armadas han sido involucradas funciones policiales, donde no solamente se corre un riesgo en relación al ciudadano sino a la institución a lo interno, porque estas tienden a perder la especificidad y la capacidad profesional en el ejercicio de sus funciones.

El Instituto, piensa que la lógica de actuación frente al problema de la inseguridad ciudadana no es una lógica militar, que la lógica militar no soluciona el problema de la inseguridad, entonces este es un lineamiento de política; que estoy seguro en América del Sur es mucho menos conflictivo; básicamente el problema está definido de otra manera, hay otros temas que son polémicos y hay algunos niveles de súper posición pero bastante menos, pero en todo caso este en un lineamiento del documento se afirma como bastante fuerza.

En sexto lugar, las políticas de seguridad ciudadana tienen que ser ejecutadas de manera profesional y especializada, ¿se requiere la acción transversal del Estado? se requiere, no hay ninguna posibilidad, una política de seguridad ciudadana que no contemple medidas de educación, medidas de salud, medidas de urbanismo, etc., pero a la vez hay un núcleo esencial de políticas que requieren programas, acciones que tienen que ser ejecutadas por cuerpos profesionales, muy profesionales y muy especializados; en este caso particular me estoy refiriendo a la policía y en ese sentido, el Instituto es de la política de la posición de que las policías de América Latina tienen que ser fortalecidas y legitimadas para ejercitar su labor eficientemente, tiene que haber además una formación de cuadros civiles externos a las instituciones policiales con experiencia y conocimiento del problema.

El séptimo lineamiento general de políticas, es una política de seguridad ciudadana que requiere una prioridad en la asignación de gasto público, acá hay una atención importante, porque es real que somos países pobres, todos los países de América Latina, más o menos en algunos casos, pero todos somos países pobres y los recursos son sumamente escasos y claro es muy fácil en la retórica decir “todos los recursos del mundo para la seguridad”, hay un tema no más bastante obvio a la vista, que es cada centavo que se quite, que se de a la seguridad se le está quitando a otra actividad o a otra prioridad del Estado, sea educación, sea salud, etc., y las presiones son evidentemente complementarias.

Hay una legítima presión por más educación como la hay por más seguridad, pero aún así la experiencia, o la idea que hay en el Instituto es que es posible, si se hace a la vez un esfuerzo significativo por mejorar la calidad del gasto, lo cual significa gestión y lucha contra la corrupción, e inversiones racionales en seguridad, que el término de seguridad ciudadana afortunadamente no son muy costosos, los recursos para la seguridad ciudadana no son demasiado costoso a diferencia de lo que son los recursos para la defensa que si lo son.

Es posible entonces avanzar significativamente en el equipamiento, tecnificación, capacitación, dignidad y reconocimiento de las necesidades en los cuerpos de policía; entonces eso para nosotros se convierte en un elemento que debe ser considerado con esos cuidados, como una característica de los lineamientos generales de las políticas públicas.

En octavo lugar a juicio del Instituto, la última de carácter general, es que las políticas de seguridad ciudadana tienen que aspirar a ser eficaces y ofrecer paulatinamente resultados concretos.

Todo lo anterior, todo el discurso anterior se derrumba y no sirve para nada, si no va produciendo resultados concretos que son evidentemente más difíciles de obtener en el corto o cortísimo plazo y que son mucho más probables de obtener en el mediano plazo, pero que tiene que obtenerse resultados concretos.

No tiene sentido, y creo que jamás en el Instituto se defendería una política de seguridad que se dedique exclusivamente a la protección de las libertades, a la protección de los derechos, a todo lo que hemos dicho antes, si a la vez no es capaz de ser eficiente.

Por eficiencia entendemos, un conjunto de lineamientos específicos que si pueden ser eficientes, que si hay una compatibilidad razonable, una compatibilidad importante entre esos diseños generales que vamos a plantear ahora. Eso pasa por especialización, pasa por profesionalización, pasa transversalidad en las políticas, por construir consensos, por tener policías modernas, reformadas, etc.

Termino diciendo que dichos lineamientos generales, lo que aspira es a que no se quede en una declaración de buenas intenciones, aspira a ser más concreto, aspira a proponer cosas concretas para cada una de las dimensiones que se está planteando, en ese sentido hay una parte larga del documento que está dedicada exclusivamente a identificar cada uno o la mayoría de los aspectos importantes de las políticas de seguridad y hacer propuestas concretas y específicas en cada unas de las dimensiones; no las voy a detallar acá, si no simplemente mencionar cuales son esos rubros que están en el documento desarrollados y que tratan de aterrizar este discurso, tratan de darle concreción.

Estamos hablando de un texto de orientación general, lo cual para una región tan diversa como la nuestra, cuando se trata de aterrizar, se distingue todo lo que es el tema del conocimiento del problema, es allí que se dan propuestas concretas para avanzar en el conocimiento adecuado del problema. El solo hecho de decir que probablemente las políticas de seguridad, son las políticas que en América Latina se hace a ciegas, es decir que casi no hay ningún país, y conozco bastante de eso, que tenga, estadísticas oficiales de inseguridad y delitos serias, consistentes, comparables en el tiempo, verificables y auditables.

Por otro lado, existen ya universalmente metodologías desarrolladas y creadas para hacer esto, que van desde formas de mejorar significativamente las estadísticas policiales, hay formas de hacerlo y usarlas, los mapas



referenciados del delito por ejemplo, donde uno puede ubicar en el espacio y en el tiempo la intensidad de los crímenes en lugares muy específicos.

Claro está que las estadísticas con las que contamos si no son buenas, muchas veces genera otra visión de lo que se habla, por ejemplo, las ciudades violentas, y en realidad no hay ciudades violentas, lo que hay es barrios violentos y a veces zonas de barrios violentos, entonces es en ese sentido, si uno tiene estadísticas bien elaboradas puede identificar claramente donde poner énfasis en sus políticas preventivas y ver como esto va evolucionando en el tiempo, que es otra de las características que tenemos, no tenemos elementos para saber si lo que hacemos funciona o no funciona, es un poco poner el dedo al viento a ver si la cosa está mejorando o no, o los diarios que nos van marcando un poco el humor ciudadano.

Un gran capítulo de las medidas específicas está vinculado a la prevención, porque la prevención es uno de los elementos fundamentales en una estrategia de seguridad y ahí hay, se distinguen varios niveles, que son los títulos de lo que luego se detallará de una manera mayor. Aquí se habla de políticas en distintos niveles que ayudan para la definición de una política pública.

Seguidamente, vemos otro gran nivel, la prevención es importante pero la prevención no lo es todo, hay un conjunto de recomendaciones que están en el documento que tiene que ver con la eficacia y el funcionamiento de las instituciones, que tiene que ver con la policía, que tiene que ver con las otras instituciones del sistema penal, de los ministerios públicos, de los poderes judiciales, sistemas penitenciarios, etc., hay un conjunto de recomendaciones que allí se desarrollan.

Finalmente hay un ítem que está al final, que es todo lo que se puede hacer en cooperación regional para la seguridad, creo que esto es especialmente importante para Centroamérica y el Caribe por los niveles de integración alcanzados y por las dimensiones manejables de los países para los temas de cooperación.

Esos temas son, el tema de la prevención, el tema del funcionamiento de las instituciones y al final el tema de cooperación regional, son los temas que van a ser desarrollados por mis colegas en los siguientes puntos de esta reunión, es decir, el conjunto de la reunión está organizada en función de tratar de compartir y discutir con ustedes el documento, porque no es que se pretenda que hay una verdad revelada en el documento, simplemente un esfuerzo de reflexión que trata de contribuir para el desarrollo de políticas.

Termino con la frase inicial, hay una apuesta del Instituto, en este caso específico del Instituto que desde una visión de derechos humanos, la cual puede contribuir significativamente para el desarrollo de estrategias y para el cumplimiento de sus objetivos en seguridad ciudadana.

### **Comentarista primera plenaria**

**Sr. Max Loría-Comentarista**

**Politólogo, analista en temas de seguridad y asesor del Ministerio de Justicia de Costa Rica**

Ante todo un agradecimiento al Instituto Interamericano de Derechos Humanos por invitarnos a participar en esta importante reunión que nos convoca a representantes de todas las regiones Centroamericanas y del Caribe.

Una felicitación a don Carlos y al equipo que elaboró el documento, efectivamente, a como lo ha resumido de una manera excelente, creo que es un documento que resume bastante las discusiones actuales que hay en la región latinoamericana con respecto a la seguridad y sobre todo tiene esa cosa tan interesante y tan linda que digo yo, que es una de las características del IIDH que es apostar, efectivamente, es una apuesta, a los derechos humanos como un tema importante en materia de seguridad.

Considero, que toda la discusión que hubo después de las transiciones democráticas a raíz del *Tratado Marco de Seguridad Democrática* por ejemplo, en algún momento de la discusión se pensó que la seguridad y los derechos humanos o que la seguridad y la libertad son dos valores que pudiéramos poner

en una balanza y escoger a más seguridad más libertad o más libertad más seguridad, yo creo que ese fue un error que se cometió, eso no se puede hacer.

Creo que no hay forma de avanzar en seguridad perdiendo libertad y tampoco hay forma de tener derechos humanos perdiendo seguridad ciudadana, hay que encontrar el punto medio, hay que encontrar el punto de equilibrio en ese aspecto y creo que en eso hace falta, a veces seguimos pensando que más seguridad menos libertad, a veces seguimos pensando que vale la pena sacrificar algún derecho y creo que no, creo que las transiciones democráticas costaron muchas vidas de hombres y mujeres para pensar que por una situación específica de crimen vamos a echar para atrás en ese que costo demasiado.

Seguidamente plantearé, en primer lugar algunas reflexiones más generales y otras más de fondo. Primero “las palabras importan”, porque con las palabras definimos los problemas y como definimos los problemas los vamos a enfrentar, a como definimos un problema vamos a crear las instituciones y vamos a crear la articulación institucional y vamos a crear las coordinaciones y vamos poner a diferentes actores a enfrentar un problema.

Este problema, en algún momento se definía como problema de seguridad del Estado, de seguridad nacional, luego pasó a definirse como un problema de seguridad democrática, por ejemplo Centroamérica tiene el tratado más avanzado, creo del mundo, en materia de seguridad regional, con el Tratado Marco de Seguridad Democrática y recientemente lo hemos definido, o se ha definido a nivel internacional como seguridad ciudadana y más recientemente como seguridad humana, en eso sobre todo el PNUD.

Se ha avanzado, pero eso sigue siendo un problema, porque seguimos viendo el tema seguridad como un tema de policía y un tema sobre todo de control, por eso les digo las palabras importan, si seguimos hablando de seguridad, si seguimos hablando de seguridad ciudadana inclusive de seguridad humana, vamos a seguir viendo este problema como un problema de la policía.

La pregunta es ¿qué tanto tiene que ver la policía para enfrentar este problema? La policía podrá llegar a tener algún control, que tanto tiene que ver un Ministerio de Seguridad Pública, o un Ministerio del Interior, o un Ministerio de Gobernación, para enfrentar realmente las causas y los orígenes y los fundamentos de este tema.

El problema aquí es como estamos definiendo que problemas, que palabras estamos usando, que instituciones estamos pensando, si por ejemplo estuviéramos definiendo esto más bien como un tema de prevención de la violencia, pero sobre todo como un tema de cultura de paz, un tema de convivencia ciudadana. Entenderíamos entonces, que este es un problema cuyas causas son mucho más complejas que si tenemos más ó menos policías o/y que si la policía está más o menos más profesional, es muy importante tener una policía muy profesional.

Entonces una primera reflexión es sobre como definimos el problema, si lo vemos más como un tema de convivencia ciudadana, de promoción de la paz social, vamos a ver que al final es un tema de cómo las personas nos relacionamos entre nosotros, como resolvemos nuestros conflictos, que tanto, todavía, tenemos mucho de esa cultura de violencia obviamente heredada por nuestra propia historia latinoamericana.

Una segunda observación de fondo, que también tiene que ver con la forma en que definimos este problema, es que no solo lo seguimos viendo como un tema de policía sino que además, lo seguimos viendo sólo como un tema de policía y nos olvidamos que hay un Estado y que esto tiene que funcionar en forma sistémica, les digo por lo menos 3-4 factores adicionales a la policía que han sido un poco subestimados en general en la discusión, obviamente el Poder Judicial, que es lo que decimos siempre desde el Poder Ejecutivo: “es que es culpa del Poder Judicial, el Poder Judicial no sanciona, el Poder Judicial libera los delincuentes”, bueno no estamos incorporando realmente al Poder Judicial, a Fiscales a todo el sistema del Poder Judicial a la solución del problema, seguimos viendo esto partido, pero más allá no estamos incorporando

realmente al sistema penitenciario como en su función de rehabilitación de los privados de libertad.

Las causas del problema de seguridad son todo los actores de desarrollo social, seguimos viendo y seguimos diciendo que el Ministerio de Educación tiene que ser parte, que el Ministerio de Salud tiene que ser parte, que las instituciones que tienen que ver con los gobiernos municipales tienen que ser parte, pero cuando toca realmente incluirlos, realmente lo que hacemos es excluirlos y los volvemos a ver como los que hacen prevención: “hay vienen los que hacen prevención”; y los invito hacer un análisis de los presupuestos dedicados realmente a prevención de la violencia en cada uno de nuestros países y al control y les aseguro que, por lo menos en Costa Rica, los recursos dedicados al control son muy superiores, muy, muy superiores, entonces seguimos viendo el problema simplemente desde la perspectiva del control.

Dos observaciones bastante generales que quería hacer, es la de plantearme dos preguntas que tiene que ver con ¿qué características del entorno, es decir que está pasando?, el entorno es un poco es lo que está pasando en nuestros países y en nuestras regiones, ¿qué características del entorno están promoviendo modificaciones cualitativas en materia de violencia y en materia de inseguridad? Y segundo ¿cuáles son los principales factores de riesgo?, es decir ¿cuáles son los problemas que están promoviendo el crecimiento de la violencia y de la seguridad?

Cuando se habla de factores de riesgo es bueno decir ¿cuáles son los problemas que vamos a ir a enfocar, en que tenemos que concentrarnos?, aquí la investigación es bastante escasa, seguimos trabajando a oscuras, como que necesitamos ponernos unos anteojos que se llamen “anteojos factores de riesgo” para ver cuales son los problemas efectivamente que son los que están causando el problema para ir a enfrentarlos, el tema ha sido algo investigado, no tal vez ampliamente como uno quisiera, y especialmente voy a mencionar algunas conclusiones de cuatro estudios, que creo vale la pena traer a colación, como complemento a todas las conclusiones bastante acertadas del documento presentado aquí por el Instituto de Derechos Humanos.

En primer lugar una investigación de José María Rico y Laura Chinchilla, los cuales mencionaban esas 5 características fundamentales del entorno, de lo que está sucediendo en nuestras sociedades, de lo que está llevándonos a eso, que están creándonos un problema de violencia y un problema de inseguridad; en primer lugar hay, realmente, una explosión demográfica que ha llevado a cambios en las instituciones y que sobre todo ha hecho que se produzca un crecimiento importante de poblaciones jóvenes que no han sido debidamente atendidas por las instituciones del Estado, aquí en el tema de la juventud, primero hay que reconocer, es que existe un problema de juventud relacionado con la violencia y con la inseguridad, pero no es decir que es culpa de los jóvenes, ahí el tema es ver que tiene el Estado que hacer para darle posibilidades de inclusión a los jóvenes, para luego incluirlos en la sociedad e incluirlos al sistema sobre todo educativo.

Una segunda característica es el tema de la migración, pero aquí me refiero especialmente a migraciones internas, sobre todo en aquellos países en los cuales los procesos urbanísticos se han dado del campo a la ciudad, lo cual nos ha llevado a una tercera gran característica del entorno, que según este estudio, hace crear grandes urbes, centros de poblaciones, por lo general muy rápido y de manera desordenada, sin los servicios sociales necesarios que tiene que brindar el Estado, entonces, frente a estos tres primeros problemas del entorno la pregunta es ¿cuál ha sido la respuesta del Estado? ¿Cuál ha sido la política social que hemos tenido, para realmente contener estas situaciones? y como las hemos hecho, un ejemplo de ellos son las famosas “fabelas” en Brasil, en todos nuestros países centros de miserias, por lo general ubicados en la periferia y que por lo general están realmente y estadísticamente asociados al crecimiento de la delincuencia.

Hay un tema de cambio tecnológico y un tema de globalización que tiene que ver sobre todo con la aparición de nuevos tipos de crímenes y sobre todo también con el delito informático y con las posibilidades que genera eso.

Sobre los factores de riesgo mencionados en ese estudio es claro también, que seguimos sin tener registros de estadísticas y registros de datos que sean

confiables, que sean sistemáticos, que sean certeros, que sean oportunos, eso no existe en nuestras regiones, sabemos que hay un incremento en la criminalidad, pero pensándolo cualitativamente, lo que es importante es que la criminalidad crece en formas más violentas, la criminalidad que más crece, es la criminalidad contra las personas, y eso es una modificación cualitativa importante, hay elevados índices de victimización y de sentimientos de inseguridad, hay una efectiva participación significativa de los jóvenes en el crecimiento del delito, que nos puede llevar al error de decir que es culpa de los jóvenes, cuando lo que tenemos que hacer es ver el tipo de forma de incluirlos y que el Estado les dé la solución frente a los problemas reales y cotidianos de los que están viviendo.

Hoy por hoy podemos decir que existe una relación entre el crimen común y el crimen organizado, podemos ver especialmente en el tema de drogas, que hay cierta regionalización del delito, en Centroamérica lo tenemos muy claro, por ejemplo con el tema de robo de vehículos, el cual ha adquirido un carácter regional. Hay otro tema que tiene ver con el desarrollo humano y el consumo de alcohol y de drogas, esos son también factores de riesgos asociados.

La investigación de Elías Carranza sobre el entorno, apunta sobre la transnacionalización de algunos delitos, el incremento del delito contra la propiedad y del delito contra las personas. Se insiste en el tema del incremento de la violencia, especialmente, según Carranza, que esta asociado a las armas de fuego y de sujetos de riesgo que en todos nuestros países está claramente determinado.

Todas las correlaciones estadísticas y todos los estudios que se han hecho, demuestran que hay un problema con la proliferación de armas de fuego asociado especialmente al crimen más violento, vinculado particularmente al delito sexual, ese tema de la denuncia de delitos sexuales se menciona, con una alta incidencia en el aumento de las denuncia pero no en el aumento real en el número de casos, lo cual si demuestra que se ha dado un incremento es el delito como explotación sexual comercial y de delitos sexuales asociados al

lucro, lo cual registra efectivamente un aumento estadístico y un aumento en esa problemática.

Otro tema que a veces, a la gente que está en el poder (gobierno de turno) no le gusta, hablar, ese es un tema de los delitos de cuello blanco, es decir hay un incremento en la corrupción, en los delitos económicos, en estafas y ese tipo de delitos que se llaman de cuello blanco, que son, a veces son pocos, que por lo general no tienen demasiado impacto en el sistema económico, a veces eso realmente se exagera, pero que tienen un impacto nefasto en la credibilidad de las instituciones públicas, además de ser delitos que están asociados a la impunidad, entonces la gente dice “tal robó, yo también voy a robar” y eso genera un problema en el imaginario de reproducción.

Los datos de Elías Carranza, establecen algunas correlaciones estadísticas, las cuales nos dicen cómo debemos enfrentar el problema, cual son los factores de riesgo, teniendo como infractores directos a la población más joven, identificando un factor determinante aquellas poblaciones ociosas, es decir, el ocio en la población joven que significa: jóvenes que no están en las escuelas, jóvenes sin posibilidades de acceso ni al sistema educativo ni al sistema laboral, jóvenes excluidos.

El tema del desempleo es obviamente también un tema totalmente asociado al crecimiento del delito, más inequidad en la distribución del ingreso. Las investigaciones internacionales han concluido, que el problema no es tanto la pobreza, sino sobre todo la desigualdad, por ejemplo, los países donde existe más desigualdad, más inequidad, es donde efectivamente hay un crecimiento en la delincuencia, entonces obviamente hay que enfrentar la pobreza, pero también la desigualdad.

Bernardo Kliksberg, también hizo correlaciones estadísticas y comprobó tres cosas que son de nuevo clarísimas, la tasa de desocupación juvenil y de jóvenes que están fuera o excluidos del sistema educativo, el deterioro familiar. Todos los estudios que se han realizado en los Estados Unidos en esta temática, demuestran que las personas, principalmente los jóvenes dentro del



sistema penitenciario, son personas que de alguna manera tenían problema dentro de sus familias y la escolaridad y el nivel educativo, era menos propenso a delinquir, que aquella población que estaba totalmente excluida.

Otra de las correlaciones que hace Kliksberg, en relación a esta temática, es el costo de la violencia en términos económicos, es ¿Cuánto les está costando la violencia, al menos en América Latina, al Estado y al sector privado? Resulta que Brasil gasta alrededor un 10% de su PIB en atender los problemas de seguridad; en Colombia eso al parecer se dispara hasta en un 24-25%; en Perú alrededor de un 5%, es decir los porcentajes en realidad son bastante altos, lo cual significa que la violencia no solo es un problema, digamos de vidas, no solo un problema de desarrollo social o de salud pública, sino que también es un problema económico y eso ha llevado inclusive a una transformación de las políticas a nivel del Banco Interamericano o de la misma CEPAL o del Banco Mundial que cada vez se preocupan más por el tema de la violencia, por el tema de la inseguridad.

A manera de conclusión, quisiera hacer un resumen de estos factores, tales como, el control y la proliferación de armas de fuego, lo cual tiene incidencia cuantitativa en el tema de la violencia y sobre todo la violencia por ejemplo del homicidio o del delito más violento, el tema de la proliferación del tráfico y del consumo de drogas está asociado necesariamente a la violencia, el tema de crecimiento urbano, este como un tema más urgente por atender, en todo esto, el papel de los gobiernos locales, es clave en la prevención de la criminalidad.

Finalmente, termino con las causas que para el caso de Costa Rica, decimos que tenemos que ser duros con la delincuencia pero que tenemos que ser sobre todo más duros con las causas de la delincuencia, aquí lo que es importante es privilegiar las políticas de prevención social del delito y prevención social de la violencia y especialmente porque las estadísticas y las correlaciones son muy claras, esas políticas de prevención y todas las políticas de desarrollo social, deben estar concentrados en el sector poblacional que está sufriendo más este problema, que es el sector de los jóvenes.

### **Comentarista primera plenaria**

**Sr. Michael Reeds Hurtado**

**Periodista y Abogado, asesor en temas de prisiones y de política criminal del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y del Alto Comisiones para los Refugiados de Naciones Unidas.**

Me corresponde la tarea también de entregar unos comentarios tanto a la presentación del documento como algunos puntales dirigidos al estudio o al diagnóstico cualitativo del problema como lo propone el documento.

Les ofrezco estos comentarios sobre todo desde una perspectiva de derechos humanos, como un recorrido en ese campo de trabajo, pero también mediado por una concentración y una preocupación en el desarrollo de política criminal desde la criminología y concretamente desde la criminología crítica. Creo, es importante saber desde donde hablan las distintas personas sobre todo desde el marco de este dialogo de derechos humanos y seguridad que no es siempre fácil, y arrancaríamos en efecto con eso, el cual ha sido un diálogo muy calificado por la incomensurabilidad de paradigmas y es importante empezar a hacer un trabajo de traducción desde donde hablamos cada uno de nosotros, de lo contrario el dialogo sencillamente es un proceso formal, obligatorio que se debe dar.

Existen algunas tensiones en ese diálogo, que es importante explicitar y lo hago no con el propósito de mostrar que hay conflictos y tensiones de pronto irresolubles, sino con el punto de entender desde donde estamos hablando y creo que una de esas tensiones iniciales es la discrecionalidad deseada por aquellas personas que procuran y se preocupan por la seguridad, versus la legalidad demandada desde el campo de los derechos humanos en el proceso de la aplicación de la ley; la discrecionalidad por lo general va con los discursos del mantenimiento del orden en donde se ha logrado una perfecta ambigüedad tanto en aquello que es mantenimiento como aquello que es orden, mientras que la legalidad, lo que exige es el cumplimiento de controles centralizados y dispositivos perfectamente ordenados y regulados.

También considero que la retórica de los derechos humanos penetró el ámbito de la seguridad muy manipulada en la fase inicial, con el propósito de limpiar imagen y que es importante rescatar ese espacio de trabajo en donde no estamos haciendo manipulación de retórica sino en donde en efecto los dos campos están dialogando.

Habría un reto para el mundo de los derechos humanos y es el reto de ser pertinentes, es el reto de hablar un lenguaje, de considerar una situaciones practicas y de operaciones, en donde nuestro discurso sea pertinente, en donde digamos algo distinto al lenguaje políticamente correcto y en efectos nos metamos en los problemas operativos prácticos del día a día.

El segundo punto de introducción es una especie de advertencia y es el hecho que la demanda de seguridad es casi insaciable, y creo que es importante ponerle límites, tanto por una lógica interna en donde si no le ponemos límites al discurso de seguridad y a la demanda de seguridad es posible generar procesos anómicos institucionales, es decir funcionarios que jamás pueden cumplir con las expectativas que se han planteado, las políticas públicas o las promesas políticas, y por otro lado, es importante ponerle limites para no generar una espiral represiva, sencillamente la justificación de la represión lleva a procesos neológicos en donde sencillamente se engendra más represión e indudablemente los límites también hay que ponerlos porque sencillamente las demandas de seguridad y el reclamo como tal rebasan las capacidades de las actividades propiamente securitarias.

Voy entonces ya a los comentarios relativos a ese problema, y es un tema de definir ese problema, creo que hay una pregunta básica con la cual concluiré también y es ¿de qué seguridad y la seguridad de quien? Creo que es fundamental en el proceso de la seguridad y de la definición de la seguridad hay victimas perfectas y esas victimas perfectas son los grupos sociales garantizados, son las personas respetables, son las personas que son víctimas de delitos por lo general contra la propiedad o que ocasionalmente son víctimas de un delito violento, también hay victimarios perfectamente construidos, por lo general son personas marginales, son seres peligrosos y lo digo en efecto por

que los delitos que solemos considerar al determinar la inseguridad son los delitos que típicamente incluyen esta racionalidad entre los sujetos activos y pasivos de los crímenes.

La realidad es otra, la realidad es que los pobres se victimizan entre si y la mayoría de los diagnósticos no toman en consideración el tipo de criminalidad que se da en lugares cerrados, en lugares en donde las confianzas hacia las instituciones es brutal y en lugares donde la discriminación y la vulnerabilidad frente al sistema penal es tal que estamos hablando de grupos particularmente vulnerables a los procesos de criminalización.

Es bien importante recordar de que seguridad estamos hablando y la seguridad de quien por lo general nos limitamos a hablar de esa seguridad de un sector medio y más alto en la sociedad.

Lo segundo es ponerlo en el contexto y creo que el documento adecuadamente lo plantea, asistimos a una tendencia mundial de un proceso de penalización de la miseria, en efecto asistimos a un proceso de regularización social, asistimos a un crecimiento de la precarización salarial y asistimos a un rescate, a un rebotamiento de el estado punitivo, por más que hayan mostrado la ineficiencia absoluto.

El aparato penal, las respuestas punitivas en Europa, en Estados Unidos y en América Latina hoy en día vuelven a rescatar una especie de neopunitivismo donde se busca la panacea y la salvación a través de los procesos de criminalización primaria, es decir la expedición de normas más duras, a su vez asistimos a un proceso de criminalización de la política social en donde en efecto hay una transformación del “Hi fer” a los procesos del “Word Fer” con la precarización salarial, cada vez más las personas están sometidas a políticas sociales muy cruzadas por el control social ya de carácter punitivo y penal.

El segundo punto que no se puede obviar es el tema de la decadencia urbana, muchos de los discursos securitarios se están planteando en el contexto de la decadencia urbana y ahí el tema es que el tema de la ventanas rotas como punto de partida resulta bastante peligroso para nuestros países,

particularmente porque el imaginario de un barrio sin ventanas rotas es bastante complejo, resolver el problema de las ventanas rotas en Colombia, o en Nicaragua, o en San José, sencillamente es trasladarlo a un lugar menos visible, en efecto hemos asistido a este tipo de procesos.

El otro problema con las ventanas rotas es que empieza a confundir el elemento seguridad de aplicación de la ley, cumplimiento de la ley con el tema de control de conductas impropias, casi empezamos una especie de lucha contra la insensibilidad, necesariamente transando una frontera entre los buenos ciudadanos y los indeseables.

Este punto de la decadencia urbana nos lleva a los contexto de las emergencia urbanas como tal e indudablemente es justo en el contexto de las emergencias urbanas europeas y de Estados Unidos donde se desarrollo mucho buena parte de el discurso securitario que se ha calcado desde finales de los años 90 y desde el comienzo de la década dos mil.

Creo que también es importante recordar que si bien ahora hablamos de seguridad ciudadana antes a través de otros calificativos también introducíamos los elementos securitarios sería fundamental tratar de rescatar que significado le otorgamos a ese sustantivo, pareciera que los adjetivos terminan sofocando el contenido de seguridad, es decir que todos los ciudadanos tengan garantizados sus derechos tanto en materia de respeto como de protección, calificativos como seguridad nacional, seguridad pública y seguridad ciudadana, parecen asfixiar, sofocar el contenido básico de la seguridad

Hoy en día al hablar de seguridad ciudadana por lo general, hablamos de delitos que se caracterizan por una particular repartición de los papeles de la víctima y del agresor, respectivamente como lo decía en grupos sociales garantizados o respetables y en aquellas marginales o peligrosos, esto sigue garantizando la selectividad el proceso penal como ha sido documentado a través de estudios empíricos en casi todo los países del Continente.

Creo que en esto sería fundamental, y aquí empiezo al dialogo con el documento, si bien es importante que estas manifestaciones que se han

destacado se presenten como tal, yo creo que sería muy importante también examinar otras manifestaciones no típicas que no están en el imaginario social de la inseguridad.

Otro elemento en el planteamiento del problema que resulta bastante importante es ver como generamos el conocimiento de seguridad y de calificación del problema, que tanto estamos sujetos a procesos de exportación e importación de conocimientos no necesariamente desarrollado en nuestras respectivas realidades, lo cierto es que hay una exportación y una importación del conocimiento del “manager” del orden público, el ejemplo más documentado indudablemente ha sido toda la teoría de tolerancia cero y de ventanas rotas, una especie de la palabra según William Bratton o el evangelio de la tolerancia cero.

Aquí, el tema de examinar este tipo de importaciones es fundamental, porque recordemos que las tesis principales de estas políticas de seguridad, la tesis principal es el delito, es el mal comportamiento de los individuos y no las condiciones sociales, este tipo de afirmaciones está muy lejos de los diagnósticos que tradicionalmente se han hecho en América Latina, es decir sería una importación artificial de políticas de seguridad que a su vez han dado resultados bastante pobres tanto en los países europeos como en las ciudades de Estados Unidos.

Otro elemento que califica la definición del problema en ese lineamiento de seguridad-inseguridad es la utilización de la sabiduría popular y de apelar a pensamiento sencillos o sentido común para retornar la seguridad y el orden a las sociedades, aquí se corre el riesgo gigantesco y es en efecto en sustitución de conceptos por “clichés” en donde sencillamente se abusa del sentimiento generalizado de inseguridad para lograr una legitimidad en políticas que terminan siendo bastante restrictivas de la realización de los derechos humanos.

La reafirmación obsesiva del derecho a la seguridad termina por justificar este tipo de medidas restrictivas, básicamente un pensamiento muy simple: “si a mi

me garantizan la seguridad yo estoy dispuesto a sacrificar parte de mis derechos”, plantearía en efecto que los gobernantes están contra la pared frente al grito de inseguridad, pero plantearía otra mirada también un poco más crítica y es el hecho de si bien la demanda de la seguridad es real y además está basada en consideraciones subjetivas de esa percepción, pensaría que el pánico social también se utiliza como estrategia para gobernar, es decir, el proceso de percepción de inseguridad tiene que ver mucho con subjetividades.

También es importante ver procesos documentados en donde la generación ficticia de riesgos ha llevado a que se entreguen mayores poderes o que se le pida mayor acción contra los derechos humanos llevando limitaciones de los derechos humanos por parte de gobiernos, aquí el pánico social no solo es un tema de creación subjetiva del miedo por parte de las personas, pensaría que es importante que también se estudiara como parte del problema donde el pánico social se utiliza como mecanismo y como herramienta para gobernar; un ejemplo la información que poseemos sobre la actuación del Primer Comando de la Capital, el PCC, que opera en algunos de los penales de San Pablo(Brasil), es básicamente de ese grupo que puede acabar con la ciudad y que controla todo el narcotráfico en San Pablo; estudios recientes y hasta el momento no teníamos muchas fuentes directas de trabajo con estas personas, nos demuestran que la naturaleza del PCC si bien amenaza contra la seguridad no es la amenaza que se estaba planteando inicialmente, sencillamente implicaba la construcción de un enemigo fácil, la generación de un pánico social casi consiente con el fin de generar estrategias para gobernar.

Lo otro que se instala con el discurso securitario en general importado, tiene que ver con los riesgos y quisiera hablar un poco sobre los riesgos de los riesgos, es indudable que el trabajo de riesgos necesariamente termine generando grupos de riesgos, y esto implica el surgimiento de una sub clase comprendida por los razonablemente sospechosos o por los transgresores potenciales, lo otro muy riesgoso en materia de seguridad es que este tipo de doctrinas también lleva a un planteamiento de guerra en donde volvemos a entrar a un paradigma no civil sino ya de conflicto armado, la generación de estos grupos riesgos se ha documentado de manera explícita generando los

problemas que genera Centroamérica como en Sur América e indudablemente en Estados Unidos, a través del surgimiento de toda la ciencias actoriales.

Como preguntas abiertas, también frente al diagnóstico cualitativo del problema, sugeriría que el documento no solo debe incorporar el problema como las manifestaciones delictivas, sino haciendo énfasis como lo hace en su introducción, también preguntarse sobre el problema relacionado con la ineficacia del aparato penal y la crisis de legitimidad que tiene el sistema penal en casi todos nuestros sitios.

Tendría que hacerse preguntas sobre el tema de la falta de confianza de la población en las instancias judiciales y policiales, ¿que efectos tiene esto? ¿Qué efecto tiene el hecho que las personas no crean en una pequeña unidad de reacción inmediata para ir hacer una denuncia y resolver su problema?

Por otro lado estaría el tema de la utilización del recurso punitivo, como mecanismo de estabilización del sistema social, en casi todos países la respuesta a un crimen horrendo es una medida legislativa para incrementar las penas.

Nuevamente sería fundamental que el documento al plantearse el diagnóstico cualitativo del problema incluyera dentro del problema la ineficacia del aparato penal y por otro lado la emergencia continua que suele calificar todos nuestros aparatos penales.

De igual forma en el planteamiento del problema sería muy importante que no solo se asumiera la seguridad real sino aquellos elementos que tienen que ver con esa seguridad o ese sentimiento de inseguridad de carácter subjetivo; básicamente es ver cuales son los mecanismos a través de los cuales la gente percibe la inseguridad y genera miedo, que rol están jugando los medios de comunicación en este sentido y cual es la relación entre esa inseguridad, cuales son los factores que generan esa inseguridad, también para luchar contra esos elementos de percepción.



Y el tercer punto también, tiene que ver con los efectos de la privatización de la seguridad, indudablemente esto presenta una pérdida del monopolio de coacción por parte del Estado, el tema es que la privatización no solo se ve a través de empresas de seguridad privada, también los sectores populares generan sus mecanismos privados de seguridad y eso muchas veces termina vinculado con algún tipo de control territorial también para actividades delictivas, sin embargo, por un vacío de poder en el territorio como tal, también hay formas privatizadas de seguridad en sectores populares que no solemos considerar en el tipo de estudio que se encarga de las empresas de seguridad privada.

Concluyo regresando a esa pregunta fundamental ¿qué seguridad y de quién? Preguntaría si llegamos a un tema en donde mi seguridad es garantizada por una mayor inseguridad de los derechos de los otros, sobre todo esos agresores o esos criminales perfectamente contruidos que son marginales y que son las personas más expuestas o más vulnerables a los procesos de criminalización, es decir ratificando nuevamente la selectividad del Sistema Penal.

**Apertura segunda plenaria del Encuentro Centroamericano de Altas Autoridades de Seguridad Ciudadana día 20 de marzo**

**Moderadora**

**Sra. Gilda Pacheco**

**Directora del Departamento de Entidades de la Sociedad Civil del IIDH.**

Reitero nuevamente el entusiasmo para todo el equipo de la institución que está generando este evento y esta reflexión para poder enriquecer aún más todo este diagnóstico y propuesta que se ha venido haciendo de cómo incorporar en un abordaje de la seguridad ciudadana el enfoque de derechos humanos.

Creo que desde esta perspectiva y en este debate que se está propiciando, un tema ineludible, es el poder discutir sobre políticas preventivas de la violencia y el delito y para poder cumplir con ese requerimiento, que los colegas organizadores de esta actividad han convocado a dos personas que con sus aportes nos van a ayudar en esta reflexión.

**Tema II**

**Políticas preventivas de la violencia y el delito**

**Por: Hugo Acero**

**Sociólogo, Subsecretario de Seguridad de la provincia de Bogotá durante nueve años, actualmente es Asesor de la Policía Nacional de Colombia y Consultor de Organismos Internacionales.**

Para entrar en materia, realmente quiero y es, lo que discutí con el IIDH al presentar la temática de la convivencia y la seguridad de manera integral desde la experiencia misma.

Cada vez más siento que antes que especialista y consultor, uno en estos temas es como un mecánico, que nos equivocamos cuando llegamos con recetas que seguramente dieron resultados en algún lado y tratamos de acomodarlas a determinados países.

Lo primero que hay que hacer es reconocer que todos los países, independientemente de sus condiciones de seguridad y convivencia están

haciendo esfuerzos para mejorarlo. Que tienen unas policías, que tienen unos organismos de seguridad y justicia que vienen trabajando bien, regular, en algunos casos mal, pero que vienen trabajando y eso es con lo que hay que trabajar.

Entonces me referiré en la presente discusión, en base a la experiencia de gestión de nueve años de trabajo al frente de la seguridad de la ciudad de Bogotá, una ciudad de 8 millones de habitantes y de múltiples experiencias que he tenido en otras latitudes a partir del año 2004, cuando incursione a lo interno de otra realidades de ciudades y países de la región.

Es difícil hablar solamente de prevención sin reconocer la otra parte que tiene que ver con el control, que tiene que ver con lo coercitivo, ahí es donde se unen las dos cosas desde el punto de vista integral de las políticas, de manera que, iremos desarrollando el tema de gestión de la política pública de seguridad y convivencia.

Básicamente el tema de seguridad, y celebro, no solamente el haber participado en la elaboración de este estudio sino la manera de cómo se está abordando.

Los temas de seguridad y esa relación con derechos humanos, resulta muy afortunada en este momento. Cuando el tema es seguridad ligado a bienestar, seguridad ligado a garantía de derechos pero también cumplimiento de deberes. Desde el primer momento y largas discusiones de largos años nos llevaron a una definición muy clara y fue la condición de libertar en la cual los ciudadanos pueden disfrutar sus derechos y cumplir con sus obligaciones y allí no estamos hablando de delito, de crimen.

Cuando uno mira cifras de violencia actualmente, en el caso de países, encuentra que en algunos países comienzan a destacarse desde el punto de vista de violencia alta, o sea, en el ranking hoy puede uno encontrar de acuerdo con las fuentes, como lo es el caso de Venezuela como país que podría ser el país más violento hoy de América Latina.

Según algunas fuentes de investigación que desarrolla el Alcalde de Chacao, las cifras de violencia en El Salvador, hoy lo sitúan como el país más violento de América Latina, con una tasa de 57 homicidios por cada 100 mil habitantes y le seguiría Guatemala con una tasa de 46 homicidios, por cada 100 mil habitantes y esa es la cifra del año pasado, con los datos que recopile de la Policía de Guatemala respecto a homicidios y el número de población.

Le seguiría Honduras, que allí la cifra ya no es del año pasado, es una cifra del año 2004, no tengo cifras del año 2005 ni 2006, en cuanto a Colombia, la cifra es de 36 homicidios por cada 100 mil habitantes, esta es la cifra del año pasado. O sea, Colombia pasó de ser el primer país en términos de violencia a ser el cuarto y en algunos casos a ser el quinto.

Es claro que hay una reducción importante de la violencia y ahí están los demás países desde el punto de vista de tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes.

Ahora bien, las cifra del año 1994 con respecto a violencia en ciudades y allí se destacaba en primer lugar, Medellín con una tasa de 260 homicidios por cada 100 mil habitantes; Medellín llegó a tener en sus años más críticos una tasa de 386 homicidios por cada cien mil habitantes, eso no lo ha tenido ninguna ciudad; hoy Medellín tiene una tasa de 36 homicidios por cada cien mil habitantes; en los últimos tres años ha logrado una disminución increíble de la violencia en la ciudad.

Le sigue Bogotá en ese año del 94 con una tasa de 72 y en el otro extremo está El Cairo, aquí en la parte de abajo con una tasa de un homicidio por cada 100 mil habitantes.

Si existiera alguna relación entre pobreza y violencia, El Cairo sería el lugar más violento del planeta, si existiera una relación, pero como no existe, definitivamente son otras las condiciones que facilitan o propician estos niveles de violencia.

Según lo anterior, las dos ciudades más violentas serían Medellín y Bogotá al lado de todas estas, no a nivel mundial pero una parte de ciudades representativas que estarían por debajo.

Hoy, qué situación hay en términos de ciudades Tenemos que Recife, según las cifras que hay es la ciudad más violenta con una tasa de 150 homicidios por cada 100 mil habitantes, le sigue Caracas, con una tasa de 103 homicidios por cada 100 mil habitantes, le sigue Ciudad de Guatemala con una tasa de 99 homicidios por cada 100 mil habitantes, le sigue San Salvador con una tasa de 90, le sigue Cali con una tasa de 83, y así sucesivamente.

En la ciudad de Medellín, se tienen tasas del año 2005, la cual ha bajado a 36 homicidios por cada 100 mil habitantes, esto para el año pasado y se encuentra Bogotá con una tasa de 18 homicidios por cada 100 mil habitantes, cuando llegó a tener una tasa de 72 para el año 1994 pero de 80 para el año 1993 que fue el año más crítico desde el punto de vista de violencia.

Este es el comportamiento de la violencia hasta el año 2004, aquí sí llegó al año 2006 a una tasa de 18. Como les decía el año 1993 tuvo una tasa de 80 homicidios por cada 100 mil habitantes y en el año 2006 bajó a 18 homicidios por cada 100 mil habitantes.

En números absolutos fue haber pasado de 4352 homicidios que se cometieron en el año, 1993 a exactamente 1466 homicidios el año pasado, sigue siendo un número alto, pero hay una reducción importante de más del 75% de la violencia en los últimos 9 años en el caso de Bogotá.

Otro elemento importante, quizá uno de los derechos más importantes que se debe salvaguardar, en el entendido que todos los derechos son indisolubles, pero el principal de ellos sin duda alguna es de la vida, sin este derecho, el resto de los derechos no tiene sentido.

Y, esto guarda una relación con el fenómeno de la accidentalidad vial, y es considerar qué es accidental? los hechos que atentan contra la integridad y la

vida de los ciudadanos producto del tránsito; y el tema de la accidentalidad vial desde el año 1995 en Bogotá lo vimos como un tema de seguridad ciudadana, porque los ciudadanos pueden ser lesionados o muertos por acción de la delincuencia pero también pueden ser lesionados o muertos por un tráfico caótico o por mal comportamiento de los ciudadanos, por ejemplo, no es tan accidental tomarse unos tragos, manejar y asesinar una persona, eso no es accidental, no es premeditado, pero se puede prevenir y cualquier tipo de violencia se puede prevenir.

Otro dato relevante que destacamos en el caso de Bogotá, es que se pasa de 1387 muertos por causas de accidentes de tránsito a 546 en el 2005 y bajó a menos de 500 el año pasado, es pasar de una tasa de 25 muertos por cada 100 mil habitantes a una tasa de 6.7 por cada 100 mil habitantes el año pasado.

Hay otro tema que tiene que ver con bienestar y que tiene que ver con desarrollo. Varios elementos importantes, allí hay un cambio de policías, teníamos unos policías de tránsito distintos a la policía nacional de Colombia, en Colombia no hay si no una sola policía, teníamos una policía de tránsito muy corrupta, 2000 hombres y mujeres que participaban, muy pocas mujeres participaban de esa policía y lo que hicimos en el año 1996 fue eliminar esa policía, y entregarle esas funciones a la policía nacional y eso tuvo resultados desde el punto de vista de seguridad.

Hay otro tema que tiene que ver con la cultura ciudadana, en el caso de la política pública de Bogotá, quizá lo más original o lo único original es la cultura ciudadana, no más, lo demás lo aprendimos de muchos lugares, aprendimos de policía comunitaria de Barcelona, Madrid y Canadá, aprendimos de lo bueno que puede tener la teoría de la ventana rota, aprendimos de desarrollo de policías de la Policía chilena y de fortalecimiento de policía. Aprendimos de resolución de conflictos de los brasileros y los peruanos, aprendimos de violencia intrafamiliar, atención de violencia intrafamiliar y maltrato infantil de los ecuatorianos, inclusive utilizamos mucho el material que ellos tenían y así sucesivamente, aprendimos de “cárcel de bureau” de los Estados Unidos, pero también aprendimos de unas experiencias pequeñas que hay en América Latina

en estos temas y el tema original realmente tiene que ver con la cultura ciudadana pero luego se los explico un poco desde el punto de vista qué fue lo que se hizo desde el punto de vista de transformación, de comportamientos ciudadanos.

Otra política implementada, fue el cierre de establecimientos nocturnos a ciertas horas previamente estipuladas, esto vino a ser como un pequeño toque de queda que desde el año 1995 asumimos, el cual consistía en cerrar los establecimientos a la una de la madrugada, tuvimos todos los problemas del mundo pero esa medida se mantuvo desde el año 1995 hasta el año 2002 en donde volvimos a aumentar hasta las 3 de la mañana.

Esta medida dio resultados muy favorables, ahora, de manera práctica, porqué lo hicimos Preciso que para diciembre de 1995, se tenía el crecimiento delincencial más alto, teníamos problemas y la policía venía quejándose de que por atender embriagados toda la noche descuidaba la seguridad de los barrios y de determinados sitios, no se contaba con tanta policía, es más, no aumentamos el pie de fuerza durante los últimos diez años, cuando llegué en 1995 pregunté ¿cuántos policías tenemos? 10500, Cuando salí en el año 2003 pregunté ¿con cuántos policías se queda Bogotá? 2320, antes, habían disminuido.

¿Qué fue lo que se hizo? Fortalecerlos en cuatro áreas estratégicas:

1. Movilidad
2. Comunicaciones
3. Infraestructura
4. Recurso humano (se invirtió en temas de capacitación, y en temas de formación.)

Resultados importantes, desde el punto de vista de la política pública, desde distintos ámbitos y no solamente desde el punto de vista policivo.

Por otra parte, los indicadores de tasa de muertos en accidente de tránsito en los países, ahí están los años referenciados. Nuevamente el país con mayor

riesgo de morir en un accidente de tránsito es El Salvador, le sigue Venezuela, Brasil, Ecuador, Costa Rica, Trinidad y Tobago, Colombia, Guatemala; en el año 2005 ascendieron de 10, a 13, países como Chile, Cuba, Argentina, Perú, Canadá y finalmente Bolivia con una tasa de 6.7 por cada 100 mil habitantes, ahí hay un tema de riesgo y de preservación de vida.

Cuando se presentan cifras de manera oficial y alguien trata el tema, aquí los medios de comunicación juegan un importante papel que tiene que ver con la sensación y la percepción, para ejemplificar esto, es tan simple como suele suceder al decir estamos mejorando en seguridad, pero los ciudadanos dicen, mentira, eso no es cierto, y los medios de comunicación, desde luego, alimentan parte de esto, los medios de comunicación no tienen la culpa de que aumente o disminuya la violencia, ellos se remiten a publicar en sus titulares, las cifras y datos de lo que está sucediendo.

Para contextualizar lo antes dicho, miremos los titulares de los diarios de Bogotá de manera muy rápida, en el año 1991, doce homicidios diarios, en el 91 se disparó la delincuencia común, en 1994 en Bogotá la peor violencia, (fuente diario El Tiempo), diario que se mantiene vigente todavía y es el único diario de tiraje nacional, bandas juveniles azotan a Bogotá, en el 2004, falta estrategia de seguridad, 2004, Bogotá una ciudad de locos, número de policías no crece, Bogotá, la ciudad más peligrosa del continente americano en 1996, Bogotá la mata la inseguridad en 1996, la vida no vale nada, la violencia sin horario, Bogotá no reza ante la inseguridad en el 96 y dice en el 97 que ya no es la más insegura, veían algunos resultados, y este es un salto al 98 que la violencia baja con respecto al año pasado, que hay política integral.

En el 2002, que disminuyen las muertes violentas, y después de siete años de trabajo, por primera vez, una encuesta hecha por el sector privado, da un resultado importante y es que por primera vez los ciudadanos se sienten seguros en Bogotá o mejora la sensación de seguridad, por primera vez, quizá es lo más difícil, como se ha planteado aquí, que los ciudadanos sientan que pueden salir a la calle, que pueden disfrutar de los espacios públicos, que



pueden sentir cierto nivel de seguridad y ahí hay un elemento importante, y es que no lo decía la administración pública, lo decía el sector privado.

Qué es importante desde el punto de vista de otras formas de medir el tema de la seguridad. Bogotá recibió un premio de la OMS por salvar vidas, (fuente New York Times), en varias ocasiones ese periódico, han invitado a visitar Bogotá como una ciudad turística, lo que hace 10 años era completamente imposible.

La principal Agencia de los Estados Unidos exalta la transformación de Bogotá en los últimos años, fue una política global, integral; que recogió las experiencias de la región, inclusive políticas públicas que no tuvieron que ver con la seguridad pero terminaron impactando la seguridad, o sea, espacios públicos que le permiten a los ciudadanos movilizarse.

Otro tema vital es el tema de espacio público, es espacio es público, así como se privatiza la seguridad se privatizan los espacios públicos; pero eso no fue solamente recuperar el espacio público de los vendedores ambulantes, fue también ir a derribar los muros de urbanizaciones de estratos cinco y seis que habían cerrado sus calles, claro, no era tan espectacular como lo otro, el estrato cinco y seis le da cierta pena manifestarse públicamente frente a una decisión del Estado por recuperar los espacios públicos, pero este es un espacio público en estas condiciones, ese es el mismo espacio.

Lo que hay que mejorar son los entornos urbanos, dar alternativas de ubicación pero no necesariamente situarlos como la gran mayoría suele hacer, lo que a la postre se torna en una economía informal, pero no necesariamente subsidiar para que puedan ubicarse en todos los lugares. Ahí hay una mezcla de economía que atenta contra la economía formal de manera grave, no es cierto que la economía informal genere empleos, no es cierto, lo deteriora.

¿Qué venden en el espacio público? Contrabando, con la cual la empresa pública o privada de nuestros países no pueden competir, calzados de dos dólares, mientras que los productores nuestros requieren quince dólares o algo

menos para el tema del calzado, ahí competir es muy difícil, como es el caso de la mercancía que ingresa del mercado chino en la actualidad.

¿Siempre le pregunto a las policías con cuánta policía puede garantizar la seguridad? Pero cuando se da un proceso de transformación es distinto, quizá Bogotá en el tema de recuperación de espacio público sirvió para que otras ciudades lo hicieran y hay mejores experiencias de recuperación de espacio público; por ejemplo, la ciudad de Quito es una muy buena experiencia de recuperación de espacio público.

Los espacios públicos completamente desordenados, constituyen nichos de delincuencia, en estos lugares no solamente se vendía implementos como ropa o losa entre otras, también se vendía droga, se falsificaban documentos, se conseguía todo lo que uno quisiera, un poco tepito en México que también hoy lo están interviniendo, un poco en términos de espacios públicos deteriorados.

El antes y el después de los espacios públicos, aquí basta ver el tema de cuál es la responsabilidad de la policía respecto de estos carros abandonados, porque son carros abandonados, el ciudadano dice, yo me demoraba cinco minutos pero la delincuencia se demora medio minuto en abrir el carro y llevárselo. Que el Estado debe construir parqueaderos, no, los establecimientos privados que tienen clientes que van a llegar en automóvil pues deben construir parqueaderos, pues esa es una consideración.

Se construyeron unos parqueaderos, pero no han sido los más efectivos tampoco y aquí está una política que no pretendía mejorar la seguridad si no simplemente la movilidad y es el tema de transmilenio, que es un solo bus que ya lo están pensando algunos otros países, algunos con mejor éxito que otros, Bogotá no tiene problemas, pero en términos de movilidad no se podría comparar ese tráfico caótico que todavía tenemos a lo que hoy es transmilenio, y esa sola intervención que fue muy arquitectónica redujo violencia y delincuencia, muertes y lesionados en accidentes de tránsito.

Los resultados, pasaron de 1358 a tan solo 238, de 832 a 4, de 936 a 190, heridos, de 67 a 4, y de 260 a 95 atracos.

Aquí están los demás delitos, no todos disminuyeron, algunos como este que es el hurto a residencias aumentó, en el último año también aumentó el hurto a personas, disminuyó la piratería terrestre, bajó y aumentó en el último año el robo a automotores, y estos son comportamientos.

Qué se requirió para que ese resultado se diera?, Liderazgo, del Presidente, del Alcalde o del Gobernador, pero debe haber liderazgo, alguien debe responder por el tema y las constituciones y las leyes lo dicen, este no es un problema solo de la policía, no es solamente de las instituciones de justicia, las intervenciones tienen que ser integrales pero requiere el liderazgo de quien manda, de quien tiene la responsabilidad directa, las constituciones dicen, el Presidente es el responsable directo de la seguridad de los ciudadanos y debe ser el Presidente, en algunas constituciones como en la Constitución colombiana dice que los Alcaldes y los Gobernadores son responsables del tema del orden público y de la seguridad; y la Policía, que es nacional, le debe obediencia a las ordenes que impartan los Alcaldes a través de sus comandantes, y es un trabajo en donde se coordinan las distintas autoridades.

Entonces, el primer elemento de una política pública exitosa, es el liderazgo político, necesitamos que el que mande, el que tiene la obligación ordene y ordene de la mejor manera y trabaje de manera coordinada.

Numero dos, necesitamos información confiable, ya lo planteaba el Sr. Basombrío antes, refiriéndose al documento, sin información es muy difícil trabajar, necesitamos información que nos permita saber dónde están sucediendo las cosas, dónde se concentran los delitos? como hay que trabajar Hay que hacer investigaciones distintas, trabajos que nos permitan llegar al problema.

El tercer elemento, trabajo interinstitucional, no se puede trabajar cada uno por su lado, el sistema penitenciario tiene que trabajar cerca a todo el tema de

justicia pero a su vez con el tema de policía pero también con los sistemas de prevención, todos, bajo el liderazgo de quién? De quien tiene la responsabilidad. Entonces, necesitamos trabajo coordinado, y no por una sola vez, necesitamos trabajo permanente coordinado, todos los meses, todos los días, necesitamos trabajar con las instituciones todas al unísono, necesitamos empujar el carro todos.

Si tuviéramos que levantar esta mesa, si fuera una sola unidad, y todos hiciéramos el esfuerzo de levantarla, sería mucho más fácil, pero si el 30% de los que están aquí no ayudan y además se suben encima de las mesas vamos a tener problemas.

El tema, como todos los temas, uno puede oír esto y es el tema de la seguridad no se politizara, estuve hace poco reunido precisamente con funcionarios de la administración del Presidente Calderón en México, y una de las primeras cosas que yo le decía, una demanda social es no trabajemos políticamente el tema de la seguridad en México, ampliamos el espectro a que sea un tema en donde todos, el PAN, el PRI, todos estamos afectados.

El delincuente no le pregunta, usted pertenece al PAN Usted pertenece al PRI? No, allí hay una acción que hay que trabajar de manera coordinada.

Un trabajo en equipo que no es este en donde hay muchos gerentes y el único que está trabajando es "Juan Pérez", entonces está el gerente de marketing, el gerente de ventas, el gerente de sistemas, todos los gerentes observando y Juan Pérez trabajando, ese no es el tipo de trabajo coordinado. Se necesita contar con infraestructura administrativa para manejar el tema, como lo diseñen los países, en el ministerio de gobernación, en el ministerio del interior, un subsecretario o un secretario o un consejero, un staff que permita pensar el tema desde lo preventivo y hasta lo coercitivo; desde el elemento disuasivo hasta el elemento coercitivo, tener líneas de acción desde todos los niveles, se requieren recursos, siempre digo, las sociedades se dan, a la seguridad que está dispuesta a pagar la mayoría de nuestras policías.

Esto es como un carro que va a ochenta kilómetros por hora y hay que cambiarle las llantas mientras continúa avanzando, hay que hacer ese ejercicio, no podemos decir, mire, espéreme la delincuencia un año mientras que yo refundo o creo una nueva policía; la delincuencia no va a esperar un año, hay que trabajar desde distintas áreas, desde lo preventivo, desde las tensiones a grupos vulnerables, a territorios y recuperación de territorios específicos, intervención a determinados sitios, mejoramiento a las instituciones de seguridad y justicia.

Eso no se hace de la noche a la mañana, no hay que tener la idea de que los gobiernos le dicen a uno déme soluciones rápidas para tener resultados pronto, no, se requiere un proceso. Comprender que el que inicia el proceso muchas veces no tendrá los resultados de inmediatos, sino será el próximo gobierno el que los verá, si eso no se comprende lo que vamos es a repetir y a repetir experiencias que de manera práctica comienzan a fracasar.

Fortalecimiento de la policía y la justicia, dos instituciones que en muchos casos hay que refundarlas, acabo de recibir todos los equipamientos de la policía de Guatemala, lo hice con la Policía de El Salvador, lo estoy haciendo con la Policía Nacional en el caso de Guayaquil, Ecuador; todos los equipamientos nunca fueron contruidos para ser funcionales como policía, nunca, en la gran mayoría son casas viejas, bodegas viejas, cosas adaptadas para que la policía funcione ahí, con equipos viejísimos, con carros de más de cinco años de antigüedad, con motos, ni se diga, y con un personal que además de quejarse por las situaciones salariales con justa causa, que tampoco es el único problema porque una persona corrupta puede ganarse toda la plata del mundo y va a seguir siendo corrupta, eso sí, no hay nada qué hacer? Simplemente tenemos un corrupto con más salario, hay que trabajar ese mejoramiento desde el punto de vista integral, no solamente es salario, hay que pensar en las mejores condiciones del trabajo que desarrollan ellos y al mismo tiempo ir trabajando ese carro que va a ochenta kilómetros por hora, ese proceso de mejoramiento hay que hacerlo con la policía que hay.

Si queremos reformar la policía, hay que hacerlo con la policía que hay, depurando la institución y a muchos policías corruptos, desde luego, pero trabajando con esa policía, ahí hay que fortalecerla, igual sucede con el tema de justicia y el tema de cárceles, en América Latina tenemos todos los problemas de cárceles pero no hay programas que tengan a largo plazo una política que nos diga que en cinco o diez años tenemos las cárceles de manera adecuada. Queremos de la noche a la mañana transformarlas pero tampoco hay recursos y siempre quedamos con la desilusión.

Los factores de riesgo, son múltiples, en esto uno puede, desde la academia, trabajar sobre un plan integral lo mejor posible, pero desde la gestión comienza uno a darse cuenta de qué puede hacer y hasta donde está la posibilidad de algún cambio.

Esto son las consideraciones de las policías: la peor calificada es la policía de México, en el año 2003 la policía colombiana estaba muy bien calificada, las personas que me acompañan aquí de Colombia saben perfectamente que nuestra policía llegó a tener una credibilidad del 17%, o sea, en el año 1992 nuestra policía colombiana el 17% de los colombianos creían en ella, hoy las encuestas la sitúan entre el 68 ó 70% de la credibilidad en esa institución pero lo que tuvo que hacer fue mucho, pero es de las mejores policías de América Latina, falta todo lo que quieran, hubo que despedir cerca de 15 mil policías, que todavía hay corruptos, claro que hay corruptos, que todavía hay acciones de corrupción, claro que las hay, pero en ese sentido las encuestas públicas que se hacen y las mediciones públicas que están haciendo le están dando por lo menos una favorabilidad mejor que la que tenía hace algunos años, y ese es un proceso de largo aliento.

Existen algunos indicadores respecto a la credibilidad de las policías: rendición de cuentas, tenemos que entregar cuentas, tenemos que comprometernos con resultados, esto no puede ser que, vamos a disminuir la violencia pero no decimos ni siquiera cuánto El 10%? ¿Cuánto los homicidios, cuánto? Las lesiones, ¿cuánto los abusos sexuales, cuánto?

Nos entregan plata pública, porque es plata pública, pues debemos entregar resultados a quién nos entrega esa plata, quiénes. Los ciudadanos, debemos comprometernos con resultados. Eso sí, todas las acciones que desarrollen desde el punto de vista de seguridad se deben hacer en el marco del Estado de Derecho, no por fuera del Estado de Derecho. A veces, algunos países han hecho limpieza social eliminando ladronzuelos, atracadores que roban, pero se pregunta uno, quién es más delincuente, el que mata al delincuente o el otro que simplemente estaba robando. Ahí hay dos delincuentes en actividad y seguramente desde el punto de vista penal habrá mayor responsabilidad que aquel que mata frente al otro que está robando.

Evaluación externa, debemos involucrar a sectores organizados, debemos involucrar al sector privado para que evalúen, ojalá las encuestas de victimización y percepción no las hicieran las instituciones sino las hicieran el sector académico y privado, que sean otros los que nos evalúen, al comienzo es muy incómodo, yo lo digo por el caso de Bogotá que la policía salía a decir, estamos mejorando y la Cámara de Comercio salía a decir, no, pero los ciudadanos se sienten más inseguros en Bogotá, a quién le creían? pues a la Cámara de Comercio y no a la policía, ni al Alcalde, pero a la larga es un tema que hay que trabajar con el sector privado.

La participación de la comunidad, alejémoslos de ejercer funciones de policías que no les corresponden a la comunidad, la comunidad está para trabajar en otro sentido, para el desarrollo de la comunidad, para el mejoramiento de la convivencia, para trabajar de mano con las autoridades pero no persiguiendo a los delincuentes, no están entrenados para eso, se equivocan aquellos que creen que entregándoles armas a los ciudadanos tenemos más seguridad, ahí vamos a tener mayor violencia, porque no han sido ni entrenados ni están dispuestos para eso, Estado que le entrega armas a los particulares es Estado que le entregó a manos de los particulares la pena de muerte, puede que no la tenga en la Constitución pero ya lo tienen en las manos, ese es un elemento que a veces no se piensa a la hora de creer que las armas de fuego en manos de los particulares dan más seguridad.

Evaluación permanente, debemos evaluar los organismos de seguridad y justicia y a las instituciones que tienen que ver con ese tema de manera permanente, debemos dividir el territorio desde el punto de vista policial para entregarle responsabilidades a las unidades policiales y de acuerdo con esa distribución hay que exigir resultados. Si les entregamos equipos, si les entregamos medios, si los estamos fortaleciendo deben dar resultados y así no se los entreguemos por ahora, deben dar resultados en el marco del Estado de Derecho, no por fuera de él.

Se evalúa mensualmente a cada una de las unidades, por ejemplo, allí tienen un record histórico de evaluación de las unidades de policía existentes en Bogotá, a unos se les felicitaba, a otros se les llamaba la atención, después de la tercera o cuarta llamada de atención ya no había caso, el oficial no servía y había que tomar la decisión, cambiarlo por otro, pero no para mandarlo a otra unidad, no, se iba de la institución. Un error en el caso colombiano desde el punto de vista de reforma de policía, es que las personas que salieron no les hicieron un proceso de reconversión laboral y terminaron, esos policías que salieron, la gran mayoría terminaron en la delincuencia.

Recuerdo muy bien que hablaban de un policía 14-20, era el decreto por los cuales lo sacaban, entonces no, fue detenido una persona 14-20, pues era un policía que se había salido y ahora estaba con la delincuencia.

Aquí está un tema que es crítico, es el tema de cárceles, solamente hay una experiencia pequeña que ahora se está formulando con un plan a 10 años por lo menos para mejorar los establecimientos carcelarios de Bogotá. La cárcel es un establecimiento que debe, desde luego, la gente cumplir la pena en unas condiciones dignas pero estrictas.

Cuando nosotros llegamos teníamos una cárcel con 450 internos donde estaban ubicadas 1200 personas, lo que hicimos, luego en ese proceso de reforma fue intervenir y hoy tenemos una cárcel de 1088 presos en muy buenas condiciones. Desde que los privados de libertad llegan, son atendidos pero al mismo tiempo tienen una disciplina, se levantan a las 5:30 de la mañana en el



frío extremo de Bogotá, se bañan, a las 6:30 están en patios, el 40% va a talleres y los demás permanecen en patio en otras actividades, no suben a sus celdas, a las 7:00 de la noche vuelven a sus celdas, se apaga la luz, no manejan televisores, no manejan ningún tipo de electrodomésticos no manejan dinero, hay control.

Se hizo con la misma guardia que teníamos que también estaba cuestionada por corrupción, algunos de estos guardias los tuvimos presos en la cárcel, seis guardias fueron detenidos en distintas épocas y puestos a disposición de la fiscalía y la fiscalía los asignó a la propia cárcel por ingreso de droga y luego. Desde luego cumplieron su pena y se destituyeron.

En conclusión, considero que hay que apuntar para que nuestras ciudades y nuestros países sean cada vez más competitivos, Brasil hoy pierde, como es el caso de Río de Janeiro en los últimos años perdió el 15% del turismo producto de la violencia y la delincuencia, 15% menos de turismo es 15% menos de empleo, 15% menos de ingresos, 15% menos de bienestar, 15% menos de todo, de desarrollo. Si no garantizamos la seguridad, nuestros países no serán viables, por eso, la propuesta que hoy hace el IIDH y que la ha venido haciendo a todos los países de América Latina, desde mi posición, me acerco a este tema más desde la seguridad ciudadana, antes que de los derechos humanos, es bastante bueno, y es decir que la seguridad es garantía de derechos, no cortapisa de derechos, siempre y cuando se haga en el marco del Estado de Derecho, desde ahí hay que trabajar y es lo único que posibilita desde luego que nuestras políticas tengan algunos resultados.

Si tenemos resultados, nuestras ciudades y países serán un poco más viables. La revista América Economía que se ha venido posicionando a nivel del análisis de la competitividad y de distintos temas económicos en América Latina y que se traduce a varios idiomas hace análisis sobre distintos tópicos.

En los últimos tres años, esto es del año 2004, mostraba como Bogotá había mejorado en la seguridad al lado de San José de Costa Rica y habían desmejorado Caracas y Buenos Aires, en calidad de vida había mejorado

Bogotá, Santiago y había desmejorado Caracas y La Paz, en desarrollo de proyectos y desarrollos urbanísticos había mejorado Bogotá, Santiago y Ciudad de México y había desmejorado Caracas, y en congestión vehicular había mejorado Bogotá y había desmejorado Ciudad de Guatemala, Ciudad de México y Sao Paulo, eso es lo que dice la revista América Economía, los estudios y lo que hace.

Son indicadores que puede uno cuestionarlos desde distintos puntos de vista pero quizás son los únicos indicadores que uno encuentra para hacer comparaciones.

Hoy, los indicadores de violencia se hacen parte del análisis de la competitividad de nuestros países y ciudades, si nuestros indicadores de violencia y delincuencia son altos, entonces somos menos competitivos para cualquier inversión. Hace algunos años, algunas compañías petroleras preferían invertir a más alto costo en África, antes que ir a tratar de explorar posibles yacimientos en Colombia, las empresas se van si hay inseguridad, no se quedan, el capital se ahuyenta y eso tiene efectos sobre los niveles de desarrollo.

Seguridad, desarrollo y bienestar tienen una relación directa y es un tema que está ligado básicamente con el tema del bienestar de los ciudadanos, que es estar bien.

En ese sentido, todos los esfuerzos que hagamos deben orientarse a mejorar la gestión de ese tema que no es fácil modificarlo de la noche a la mañana, hay que tener políticas de más largo aliento, de 4 años, de 5 años, de 10 años y hasta de 15 años que nos permitan ver resultados no en el inmediato plazo.

### **Comentarista-segunda plenaria**

**Sra. Carmen Rosa de León**

**Directora del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible-  
Miembro integrante del Consejo Asesor del tema de Seguridad en  
Guatemala.**

A considerar lo que se ha dicho en materia de prevención, creo que además de decir que el documento que el IIDH presenta realmente tiene una ruta de acción en materia de prevención muy bien definida, hacer algunos comentarios en algunos de los puntos que se plantean, resultará pertinente.

En primer lugar, la política pública en materia de seguridad, evidentemente requiere tiempo, siendo este uno de los grandes problema en que nos debatimos a nivel de la región entre políticas gubernamentales que duran el periodo de gobierno y lo que debería ser una política pública en materia de seguridad ciudadana que tenga todos los aspectos, desde la disuasión y prevención, cabalmente la contención de la criminalidad.

Consecuente con ello, no podemos olvidarnos de algo muy importante que es la atención a la víctima que sufre el impacto del delito, lo cual es también uno de los grandes vacíos en el sistema de seguridad y en la forma como se enfrenta la prevención y la contención de la criminalidad, igualmente la atención a los victimarios requiere de un tratamiento que sea provisto por el sistema mismo. No podemos seguir pensando que la cárcel es el último destino que apunta a solventar esta conducta, en el cual los privados de libertad ya no nos importan, están fuera del sistema y sin embargo en nuestras cárceles o en la mayor parte de ellas realmente son más bien universidades del delito, donde los que logran salir vuelven a incrementar la criminalidad en las calles.

Esto viene a decirnos, que hay que verlo en un círculo en el cual no hay una entrada y una salida, es decir, estamos permanentemente entrando y saliendo al tema de la seguridad o inseguridad y tenemos que abordarlo desde una visión multidisciplinaria todos los aspectos.

El tema de la política pública y el tiempo, considero, es una visión de que la seguridad no es, evidentemente, como se ha dicho aquí, un elemento político de campaña electoral. Es también uno de los elementos que se repite de período en período, en el entendido de que entre más seguridad se demande, la respuesta será más represiva.

Normalmente las campañas políticas van orientadas a brindar esa seguridad y es efectivo de que quién quiera brindar esa seguridad o crea brindar una seguridad en cuatro años o cinco años de gobierno, lo que va a hacer es ir a la represión, ir hacia acciones coyunturales que van a violentar más de algún derecho básico humano y que no van a lograr resolver los problemas de mediano y largo plazo. Entonces esto nos llevaría a que es necesario por parte de los partidos políticos, a tomar el compromiso de hacer una política de seguridad ciudadana en conjunto con la sociedad, pero que tenga el tiempo, que tenga metas, que tenga procesos, que tenga un modelo definido, ya que no tenemos definidos los modelos hacia los cuales queremos orientar nuestra policía, nuestro sistema nacional de seguridad o simplemente el modelo que se va a utilizar para la prevención del delito.

Esto requiere una discusión, que yo diría centrada más en la sociedad y en la responsabilidad del sistema de partidos políticos. A un sistema de partidos políticos más débil tenemos una debilidad institucional también mayor. Si lo que queremos realmente es generar una institucionalidad fuerte que garantice la seguridad como un bien común para los ciudadanos y ciudadanas o para los habitantes de la región centroamericana y del continente.

En este sentido también diría que siempre se tiene una visión inmedatista, una de corto plazo que incide en la definición de los presupuestos. Si revisamos los presupuestos en materia de seguridad, si no tenemos esa visión de mediano y largo plazo con las metas que queremos cumplir, que trascienda seguramente en uno o dos gobiernos, entonces podemos hablar aquí de la refundación de las policías, que realmente lo que se este haciendo sea construyendo.

Veamos el caso de Guatemala, tenemos una institucionalidad, si le queremos llamar así, civil, que tiene diez años de existencia, es una institucionalidad que está empezando, es aún una institucionalidad débil y qué es lo que sucede?, que venimos con instituciones que proceden del pasado, instituciones que están acostumbradas a resolver la seguridad no como un bien ciudadano, un bien común, si no como un bien del Estado y que por lo tanto debe defender al Estado de aquellos ciudadanos que atentan con su ideología o con sus acciones en contra del Estado.

Ahora tenemos que pasar a una visión de la seguridad construida en torno a la persona, una visión antropocéntrica de la seguridad que es lo que nos lleva al tema de seguridad humana, seguridad democrática, como le queramos llamar en la región, sin embargo, con personas que forman las instituciones que tienen que pasar de una visión de trabajar en contra del ciudadano o persiguiendo al ciudadano, a trabajar en favor del ciudadano y con el ciudadano.

Cómo hacemos esa transición? no solo del modelo, si no de las instituciones en un periodo que no llevamos ni diez años ni quince años de estarlo haciendo, entonces, si tenemos claro eso, tenemos que saber cómo readecuar, reorientar los recursos humanos en nuestras fuerzas policiales y sin dejar por fuera, por supuesto, todo el sistema de justicia, como puede ser el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia, ahí los funcionarios de presidios en una nueva visión de la seguridad que trabaja a favor del ciudadano y que trabaja con la persona.

Esto también tiene que ver con, refundar o no refundar, la concreción de un modelo de seguridad basado en la persona y sus derechos.

En el tema de prevención también hay un ámbito que es todavía de más largo alcance y considero que se puede hablar sobre oferta y demanda, si lo hablamos desde la perspectiva de armas pequeñas, por ejemplo, es cierto que hay oferta de armas, tenemos que atacar la proliferación de las armas, si lo comparamos a delitos tenemos que atacar la proliferación de delitos pero también hay una demanda.

De qué nos sirve cerrar todas las fronteras de nuestros países al ingreso de las armas si tenemos una sociedad que demanda violencia para resolver sus problemas y esto es lo que hace más difícil el trabajar en la prevención y lo que hace que sea de más largo plazo obtener resultados en materia de prevención.

Lo que se nos ha estado planteando en esta plenaria, es que se requiere de tiempo, hablamos de siete años, diez años para comenzar a ver los primeros resultados, pero si no empezamos a sentar las bases en materia de prevención desde ahora, dentro de diez años ni con más policías ni con más represión se va a lograr contener los índices de delincuencia. Ahora bien, el tema de cultura de paz o cultura ciudadana es fundamental, porque no podemos estar con una comunidad que está demandando que sus propios policías reaccionen violentamente frente al que comete el delito.

En consecuencia, estamos cayendo en la justificación del uso de la violencia y la violación de los derechos humanos de los delincuentes o de quien creemos que cometió un delito contra nosotros y estamos exigiendo que nuestras fuerzas actúen en esa forma. Por un lado, no vamos a tener una participación de la sociedad que vaya orientada a garantizar los derechos humanos y por otro, que la policía trabaje dentro del marco de los derechos humanos, si no una policía que se ve orientada a violentar los derechos de los demás siempre y cuando no me toque a mí.

El problema con la actuación policial, es que preferimos que la policía reprima a los demás, pero no a nosotros cuando cometemos un delito o cuando cometo una falta porque yo puedo justificar mi falta, por ejemplo, “no señor policía, yo estoy mal estacionada, pero es que fíjese que mi hijo y que tal”, es cuando nosotros nunca queremos que la policía actúe en contra nuestra, cuando lo que creemos en verdad, es que el que viola nuestros derechos, entonces la policía sea implacable con ellos.

Por otra parte, la ausencia de prevención del delito y del fortalecimiento de las instituciones para prevenirlo o el modelo preventivo, se resuelve inmediatamente en esa visión coyuntural con la privatización de la seguridad,

porque vamos a querer seguridad ahora sin fijarnos quiénes construyen esa seguridad. Es más, se cree que desde la perspectiva privada, se tienen las mismas capacidades de respuesta, en el manejo del uso proporcional de la fuerza, manejo del uso de armas, que se le exige a las instituciones policiales. Estamos frente a instituciones que tienen una alta exigencia en su manejo hacia el ciudadano y sin embargo estamos cediendo a la privatización de la seguridad a manos de personas que no tienen la capacidad para hacerla. En algunos casos, diría que los elementos privados quintuplican a la Policía Nacional Civil, como es el caso de Guatemala, entonces realmente quién está brindando seguridad y ¿en qué condiciones nos están brindando esa seguridad?

También hay una tendencia a que esa visión de privatización de la no solo se da a nivel de la empresa privada, se da incluso, a nivel de los aparatos públicos donde se recurre a contratar a empresas privadas para determinados servicios, incluso en materia de seguridad. En lugar de fortalecer la institucionalidad de la seguridad, lo que estamos haciendo es seguir en el debilitamiento, en no apostar a las instituciones propias en materia de seguridad si no querer resolver coyunturalmente los temas.

El tema de los gobiernos locales, que creo se plantea en el documento, es fundamental, tanto que los mayores éxitos se han logrado desde las ciudades, ya lo hemos visto antes, desde la gestión de las comunidades y ahí donde la orientación y la inversión en las Alcaldías se hacen fundamentales.

En el tema de la participación ciudadana, vemos que la seguridad es una tarea que nos concierne a todos y todas, desde esa perspectiva, el dar inclusión a organizaciones de la sociedad civil o académicas que han desarrollado propuestas, viene a ser un obstáculo para las entidades que brindan seguridad, ya que muchas veces hay una reticencia de parte de las instituciones del Estado a la inclusión de estas organizaciones que trabajan el tema desde cualquier aspecto en materia de prevención, desde el apoyo a las municipalidades hasta el apoyo a las víctimas que pueden ser una gran gama de participaciones multidisciplinarias y multidimensionales que se requieren para el área de seguridad y prevención.

En el caso de Guatemala, considero pertinente señalar que se ha logrado desarrollar una red de organizaciones de la sociedad civil que trabajan los diferentes temas en materia de seguridad y esto se ha demostrado con la reciente crisis. Organizaciones que forman parte del consejo asesor de seguridad de la Presidencia de la República, que ha demostrado tener propuestas concretas en las crisis que ha habido en materia de seguridad.

En el tema de seguridad, considero que todos sabemos qué es lo que hay que hacer. Lo que falta es como la voluntad política y la coordinación de todos los actores de la sociedad para tomar realmente las decisiones y empezar un día, es decir, empezar porque sabemos que es a largo plazo.

Quisiera levantar un último tema, es el de una visión regional de la seguridad, es decir, en una región como la centroamericana de perspectivas fragmentadas, que aquí ya se ha dicho, del abordaje de la seguridad desde el Estado. Mi institución tiene experiencia en trabajo regional (Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible), hemos trabajado en las fronteras con el tema de armas pequeñas y lo que nos damos cuenta es que si hay descoordinación a nivel nacional y regional entre las diferentes instituciones, por ejemplo, en la homologación de leyes y procedimientos.

En consecuencia, la criminalidad organizada es transnacional y nosotros no tenemos una respuesta regional a esa criminalidad organizada. La criminalidad no tiene respuesta integral desde el Estado y mucho menos desde la perspectiva regional, lo cual constituye un reto y un ámbito de trabajo de las instituciones encargadas de la seguridad y por ende de un acuerdo político de los partidos políticos a nivel regional.



## **Comentarista segunda plenaria**

**Sra. Mayela Coto**

**Vice Ministra de Justicia para la Prevención de la Violencia de Costa Rica**

Felicito al IIDH por el trabajo tan bueno que han venido desarrollando, en aras de prevenir la violencia y la criminalidad, con este tipo de iniciativas.

El Ministerio de Justicia que tradicionalmente se había hecho cargo de la Administración del Sistema Penitenciario, por primera vez ha apostado al fortalecimiento de la gestión en materia de prevención desde el Ministerio mismo, lo cual nos plantea un reto al ver situaciones como las expuesta en estos escenarios, por ejemplo, las experiencias como la de Colombia y otros países vecinos, nos ponen en perspectiva sobre que caminos tomar, uno es asumir el reto y ser positivo, partiendo por la prevención y decir, qué hacemos? O asumir las consecuencias de no hacer nada.

En realidad, nosotros hemos optado por el primer camino y hacer todo lo posible porque esto salga adelante, considerando que esto es no es un esfuerzo de dos o tres años, si no un esfuerzo que va más allá de cualquier tiempo que tenga la administración pública.

En ese sentido, hay que hablar sobre prevención, el cual tiene que ver también con un cambio de conducta, un cambio de conducta institucional y un cambio de conducta cultural de la sociedad, en el entendido que no se puede dar prevención de una forma unilateral sino se cuenta un cambio en la visión del mundo, de las cosas y que debe haber complementariedad entre instituciones y sociedad civil.

Por otra parte, se debe apostar a una estrategia de fortalecimiento del sistema de seguridad y de prevención, como dos elementos que tienen que ser complementarios y que tienen que ir de la mano. Para ello se requiere que exista una estrategia en el cambio del enfoque de la comunicación, debe haber una estrategia de comunicación donde se sensibilice, donde se trate de resaltar los valores, los aspectos positivos del trabajo institucional, en el cual debe haber una responsabilidad compartida en como nosotros somos capaces de transmitir el mensaje y verificar cómo se recibe el mensaje.

Dicha responsabilidad además de ser compartida entre instituciones, políticos y sociedad civil, debe darse en el marco de una evaluación permanente, que garantice los procesos y que estos sean sostenibles. Estos procesos serán sostenibles en la medida en que involucramos a los sectores de la sociedad civil, ya que los gobiernos son pasajeros, pero la sociedad civil es permanente y las organizaciones y alianzas que podamos establecer en el contexto de la sociedad civil van a tener permanencia en el tiempo, con el fin de fortalecer a los gobiernos locales en su liderazgo en la prevención de estos temas.

Por otro lado, cuando se habla de los liderazgos a nivel político, como es el caso de Costa Rica, en donde se tiene un sistema muy centralizado de gobierno, el sistema de los gobiernos locales que existen adquiere algún tipo de liderazgo político tanto a nivel local como nacional. Es decir, la prevención es algo que tiene que gestarse del nivel local, sin embargo, ¿cómo hacemos cuando existen limitaciones como la falta de descentralización?, cuando se cuenta con pocos o ningún recursos económicos, recursos humanos, para los gobiernos locales constituye un reto enfrentar este tipo de situaciones.

¿Cómo hacemos con un liderazgo político nacional fuerte y un liderazgo político local débil?, ¿cómo podemos complementar eso? ¿De qué tipo de prevención estamos hablando?, si ¿se trata solamente de la prevención de seguridad y prevención social? No es simplemente la integración de todos los actores social y la seguridad.

Si la violencia es multicausal entonces las soluciones tienen que ser integrales y en ese sentido debemos de involucrar no solo a las instituciones que tienen que ver en materia de seguridad y la materia de justicia, sino también aquellas instituciones que debe proveer las oportunidades y los accesos a la población.

En Costa Rica la realidad política en materia de prevención, es una política en proceso de construcción y eso nos da una ventaja, podemos ver hacia los lados y hacia el frente y hacia los países que han hecho varios intentos y saber qué nos puede servir y que no nos puede servir. En consecuencia, al ser pioneros a

nivel nacional nos deja en desventaja, en la medida que los recursos escasean y esto se constituye en un reto para contar con ellos, de manera que tenemos que pelear todo, desde los recursos, la credibilidad, los espacios y el lograr visibilizar una serie de instituciones y una serie de situaciones.

Cuando se decide crear el Vice Ministerio de Justicia para la Prevención de la Violencia, conjuntamente se integraron tres direcciones de rango menor, que venían trabajando el tema de prevención un tanto aislado y con poco apoyo político, esas tres direcciones se conjuntan bajo la jerarquía del Vice Ministerio, dando como resultado la creación de la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia. Esta comisión, que al final es uno de los grandes aciertos de la administración pública, se conforma por siete instituciones que tienen que ver con el sector social, Seguridad Pública, Gobernación, Seguridad Nacional, Salud, Educación y el Patronado Nacional de la Infancia.

Para lograr el éxito de esta Comisión, hicimos todo un análisis para ver cuáles eran los servicios y programas que existían en el país, la oferta programática en materia de prevención y nos dimos cuenta de que a pesar de que nosotros veníamos criticando una serie de cosas, como la falta de oportunidades, en donde las personas jóvenes están fuera del sistema escolar y donde la violencia se está manifestando e incrementando cada vez más, nos vimos en la necesidad de revisar un poco las cifras estadísticas que nos muestran que el 27% de la población joven entre 15 y 24 años no trabaja ni estudia en la zona rural, donde el 21% en la zona urbana tampoco estudia ni trabaja, lo cual también constituye una tendencia en el resto de los países de Centroamérica, es que comenzamos a definir líneas de trabajo en materia de prevención, de manera orquestada con todas aquellas instituciones antes mencionadas.

El trabajo que la Comisión y el Vice Ministerio han venido desarrollando, se inscribe desde dos escenarios concretos, uno es desde un nivel político donde están los jefes de cada cartera y es coordinada por la Ministra de Justicia directamente; esta el nivel técnico que viene a ser una representación que los jefes han definido para tareas puntuales, el mismo ha venido trabajando en

una propuesta, en un plan nacional para la prevención de la violencia, la cual ha sido exitosa en sus respuesta a la problemática que nos circunscribe.

La propuesta que ha venido implementando Costa Rica, se proyecta en tres niveles de intervención concretamente, un nivel nacional de intervención tiene que ver con una estrategia de comunicación donde se sensibilice a las personas pero además donde se promuevan valores positivos, donde se promuevan las noticias positivas, algo que sirva para equilibrar el enfoque de los medios de comunicación sobre las distintas situaciones que se gestan a diario y de lo que nosotros no podemos tener control. Un sistema de información sobre violencia a nivel nacional que nos permita decidir, por el momento hemos estado a tientas, necesitamos un sistema nacional de información que nos permita orientar las políticas, orientar los programas, definir ¿cuáles son los lugares? Cuáles son exactamente las acciones sobre las cuales tenemos que ejecutar prevención?

Algo que ya hicimos que es la caracterización de la oferta pública, en este momento sabemos de todas las instituciones que conforman la Comisión, cuáles son los programas de prevención que tienen ¿Qué segmentos sectoriales cubren? Qué poblaciones cubren Con quiénes están coordinando y cómo se pueden complementar y articular? con el fin de que el gobierno comience por ordenar todos los ejes temáticos.

Otro nivel de trabajo lo constituye el nivel comunal. Cuando nosotros comenzamos a definir, qué hacemos cuando no tenemos el apoyo político local ¿Qué hacemos cuando no hay capacidad? Tenemos que apostar entonces a otros actores sociales en las comunidades que también comparten las mismas preocupaciones; tenemos que apostar entonces a otra serie de actores no tradicionales como la empresa privada, a las organizaciones de la sociedad civil y a la iglesia, como institución de orden religioso, generadora de valores y principios.

Nos hemos dedicado a trabajar a nivel de la comunidad, estamos apostando a la construcción de capital social, a la construcción de capital social utilizando

mecanismos como la recuperación de la identidad local, los valores locales y la articulación de redes, redes institucionales, redes de la sociedad civil y redes que tienen que ver también con población joven, la cual es nuestra meta. Al trabajar con jóvenes, sabemos que podemos reinsertarlos nuevamente a contextos violentos, a contextos agresores, por lo que se ha trabajado paralelamente y de forma simultánea con accesos y oportunidades pero también con recuperación de entornos, más solidarios, recuperación de entornos más concientes que a la vez sirvan para disminuir los factores de riesgo a nivel local y donde el gobierno local es uno de los actores principales. Lo que estamos haciendo es apostando a la reconstrucción de todo el sistema de actores que se encuentran en una localidad y articulando todas las ventajas que podemos encontrar en las comunidades.

En cuanto a la intervención por parte de la población, y ahí coincidimos perfectamente que la propuesta del IIDH, en que la población meta tiene que ser la población joven, sobre todo aquella población que está excluida de todos los servicios que brinda el Estado, que está excluida del sistema escolar y que en este momento es la población que no estudia ni trabaja, que está en las esquinas haciendo nada. Es decir, tampoco les hemos dado las oportunidades de insertarse socialmente y en eso coincidimos nuevamente con la propuesta del IIDH. De manera que, ahora necesitamos referirnos a esos tres ámbitos de intervención que les comentaba anteriormente, tenemos la intervención nacional, la intervención comunal y por último, la intervención poblacional.

Desde el contexto de Costa Rica, le estamos apostando a crear comisiones de prevención a nivel local, en el contexto de la construcción de redes. A sabiendas, que a la par de eso también deben existir comisiones de prevención de seguridad y que las dos tienen que ser complementarias, en el entendido, de que lo previsto es que se construya una sociedad civil que esté organizada, una sociedad civil a nivel local que esté organizada, que garantice el acceso a las oportunidades, que sirva para controlar los servicios institucionales, una sociedad civil que brinde apoyo también; no solamente que sirva para reprimir, demandar, sino también para buscar soluciones.

En conclusión, lo que estamos haciendo es crear un proceso de construcción, en el que logremos conformar redes a nivel de la comunidad, donde se logre la gestación de un plan cantonal de prevención, donde se ha tenido que reformar programas institucionales, porque simplemente eso nos demuestra que muchas de las comunidades que son vulnerables ni siquiera estaban en el mapa, entonces, hemos tenido que comenzar a sacar recursos y a volcar la propuesta nacional a nivel local y comenzar a articular esfuerzos para ver de qué forma entramos todas las instituciones, todos los programas, complementándonos, coordinándonos, para cubrir el mayor porcentaje de población posible.

## **Apertura tercera plenaria del Encuentro Centroamericano de Altas Autoridades de Seguridad Ciudadana día 20 de marzo**

### **Moderadora**

**Sra. Isabel Albaladejo** Escribano

**Oficial de Programa Seguridad y Derechos Humanos-IIDH**

Vamos a pasar ahora a ver el tema del funcionamiento institucional de aquellas, precisamente, agencias o instituciones llamadas a velar por la seguridad o encargadas de diferentes aspectos que hacen a la seguridad. En ese sentido nos hubiera gustado poder tratar todos los temas que hacen a las instituciones ser y estar fortalecidas.

Como ustedes saben, el abordaje de los temas de seguridad pasa por distintas instituciones; en primer lugar, por supuesto, por los cuerpos especializados en la materia, los cuerpos profesionales que son las policías. En segundo lugar, por todos los actores que hacen al sistema penal, a todo el funcionamiento del Poder Judicial, es decir, los Ministerios Públicos o Procuradurías en el ejercicio del monopolio de la acción penal del Estado.

### **Tema III**

#### **Eficacia de la Ley y Funcionamiento de las Instituciones**

**Por:** Franco Montealegre

**Ex Comisionado de Policía de Nicaragua, Abogado y Master en Administración de Empresas, Miembro del grupo consultivo sobre estrategias de la INTERPOL.**

Primero, quisiera agradecer la invitación que me hiciera el IIDH y a su Director Ejecutivo, Sr. Roberto Cuellar, y a todo el personal que está involucrado en este gran esfuerzo, de este Encuentro Centroamericano de Altas Autoridades de Seguridad Ciudadana, que en principio considero es un gran proyecto.

Me permito hacerles esta presentación en base a las premisas que se han expuesto, que es la construcción de la institucionalidad de la Policía y hablando desde mi experiencia como policía durante algún tiempo, como Director de Policía que fui en Nicaragua, el cual fue dentro de un proceso en que Nicaragua

vivía una transición histórica e interesante, en donde se paso de un sistema político a otro, por ende las instituciones se vieron en el dilema, cambiar o no cambiar.

Sin embargo, creemos que el problema del delito sigue siendo un problema histórico, lo que sucede ahora es que la delincuencia ha llegado a ser la principal preocupación de los ciudadanos de nuestros países, hablando de Centroamérica en particular y de América Latina en general. Por lo tanto, continúa siendo en nuestra región un problema de prioridad en busca de solución.

Ahora, además de llega a ser la principal preocupación ciudadana, hay que considerar dentro de qué entorno lo ubicamos, pues verán, el entorno del delito en nuestros países está enmarcado dentro de una realidad muy próxima, por ejemplo, Nicaragua, Centroamérica, América Latina en términos generales ha venido en estos últimos años avanzando dicho fenómeno desde el punto de vista económico, eso no es una realidad que no podemos nosotros eludir, hay avances macroeconómicos. Nicaragua, desde hace quince años no es la misma Nicaragua, desde el punto de vista macroeconómico de hoy, Costa Rica lo mismo.

En República Dominicana me comentaban que ha tenido un 9% de crecimiento, si vemos, hay un comportamiento igual desde el punto de vista macroeconómico, pero qué pasa si nos quedamos solo en eso. Si hablamos solo de eso diríamos que el delito debiera haberse reducido, pero ¿qué pasa? Los factores que crean que producen el delito no es la macroeconomía, el buen funcionamiento macroeconómico, más bien crea condiciones que generan factores a la delincuencia, ya vimos mientras hay desarrollo macroeconómico hay una gran desigualdad, se ha creado mayor desigualdad en nuestros países, hay más ricos, es verdad, pero también hay más pobres.

Tenemos que ver el delito desde ese punto de vista en particular, y ¿quienes son los afectados directos del delito? Pues la mayoría de la población, ellos son las víctimas de los delincuentes, la gente de menos recursos económicos, la



clase más desfavorecida, ellos no tienen los recursos para garantizarse la seguridad, vista desde los grupos de poder, que pueden pagar por seguridad, siendo esta provista por las compañías de seguridad privadas.

Es más, estos Estados incurren en violar los derechos humanos de estas poblaciones, al no proporcionarles seguridad ciudadana efectiva y eficiente. Necesitamos resolver estas situaciones que se presentan, hoy por hoy, la violación de los derechos humanos producto del alto índice delictivo es real, hay más violación a los derechos humanos hoy más que ayer.

Ahora bien, las causas de la inseguridad también son estructurales, pensándolo desde como se construye el delito, como decía, se produce por estos factores que son también estructurales y esa estructuralidad crea una dualidad, una dualidad que está expresada en mi opinión, en la ley, o sea, la ley que hoy por hoy existen en cualquiera de nuestros países. Dicha ley vista como norma jurídica, dice qué es lo que debe hacerse, el deber ser, pero ¿qué pasa con la realidad? Es ahí donde se establece esta dualidad, entre lo que debe de ser y lo que se hace y, como consecuencia se recurre a tomar la justicia por sus propias manos.

Desde otra perspectiva, podríamos asegurar que cuando no hay respuesta institucional a un problema delictivo de esta naturaleza, se produce un fenómeno conocido como "limpieza social", el cual es producto de la inacción del Estado, por parte de ciertos grupos sociales, ciertas instituciones como son las policiales, ya lo hemos visto antes, que esta limpieza social nos lleva a plantearnos quién es más delincuente, si la persona común que deambula en la sociedad delinquiendo o los miembros de aquellas instituciones, las cuales son las llamadas a combatir el delito.

Entonces, esa dicotomía, esa dualidad de la ley se expresa también, para mí, en un problema de causa estructural. Ante eso, considero que hay que establecer nuevas prácticas de seguridad, y estas nuevas prácticas de seguridad, deben ir remarcando hacia la construcción de las instituciones que les compete el tema de la seguridad ciudadana.

¿Cómo debemos construir la institucionalidad policial? ¿Cómo debemos institucionalizarla? ¿Que podemos y debemos hacer para reducir la criminalidad a la mínima expresión?

Estas son preguntas que deben tener una respuesta institucional, para empezar, de debe partir por establecer varios pilares institucionales, uno de ellos es el consenso, otro es la norma jurídica, otro es la visión estratégica, el simbolismo, la capacitación, la tecnología, la comunicación y la percepción ciudadana. Pero ¿cómo debemos jugar con estos elementos? O ¿en qué consisten estos elementos?

Para ampliar estos elementos, iniciaremos como el consenso, el cual es la búsqueda de la opinión de todos, es la búsqueda en que todos estemos enrumados hacia los mismos objetivos; este consenso es, ¿en función de qué? En función de tener, saber, ¿qué es lo que queremos? Ahora quiénes son los que deben de participar en el consenso para la construcción de la institucionalidad en la policía.

Para empezar, tenemos aquí que buscar ¿cuáles son los temas de consenso? Y por otro lado tenemos que ver cuales son los ámbitos donde vamos a actuar para conseguir ese consenso. Para lograr esa construcción en las políticas de seguridad ciudadana como tema, el ámbito se da en tres espacios: en lo político, en lo social y a lo interno de la institución. Cuando hablo de ámbito político estoy hablando de los partidos políticos, cuando de ámbito político me estoy refiriendo al cabildeo en la Asamblea Nacional, cuando hablo del ámbito social, es a lo interno de la sociedad civil en términos generales y en cuando a lo interno, estoy hablando de la propia institución policial.

Para lograr este consenso, tenemos que buscarlo dentro de estos ámbitos en función de estos temas y de manera transversal. Ellos son, el liderazgo y ese liderazgo puede surgir de cualquiera de estos ámbitos, del político, del social y del interno, no importa de dónde surja lo importante es que en los temas estemos todos de acuerdo.

Si el tema de la política de la seguridad ciudadana surge de la parte política, surge de los diputados de la Asamblea Nacional, en el caso de Nicaragua pues no importa, es importante que surja, lo que pasa es que no puede quedarse solo a ese nivel, debe de bajar también a la parte social y debe de bajar a lo interno, o sea, a la institución misma que va a ser afectada; porque una política de seguridad ciudadana no puede ser concebida en un solo ámbito, ya que debe ser entendida y desarrollada de manera integral, que es transversal, etc., entonces no podemos limitarla a un solo ámbito. Todos estos temas de consenso lo importante es para que tengan y se proyecten en el futuro, requiere de una aplicación y aceptación de todos.

Lo mismo podríamos hablar del modelo policial, el modelo policial de un país puede ser cualquiera que se discuta, puede ser una policía única, como en el caso de Nicaragua, pueden ser dos policías, una policía dedicada a la parte pública y a la parte de prevención y otra judicial, como funciona aquí en Costa Rica, etc., no importa tanto el modelo que se tenga, lo importante es que ese consenso se llegue, que digamos, vamos a tener dos policías y una va a encargarse de la parte judicial y la otra de la parte preventiva, pero que sea sobre una base de política ya concertada de seguridad ciudadana.

El consenso tiene que darse, repito, en todo los niveles y no importa donde se asuma el liderazgo porque si el liderazgo está en las estructuras más altas, tiene que bajar, y si está en las estructuras más bajas del Estado tiene que subir. Lo importante es que todos lleguemos a aceptar un modelo que vamos a aplicarlo en toda la sociedad para que después no tengamos reclamos a nivel social o a nivel de la ciudadanía ni de la sociedad civil.

Una manera de lograr el consenso, es a través de la construcción de un mapa político, el cual surge primariamente para lograr conseguir ese consenso que se requiere para la implementación de modelos y estrategias a favor de la institucionalidad, siendo el ejemplo más palpable, la Ley de la Policía Nacional de Nicaragua, que llevamos a la Asamblea Nacional para el periodo en que fungí como director de la policía, en donde logramos alcanzar un consenso

donde casi el 90% en la votación, aceptando la ley y la mayoría de las mociones referentes.

Aquí necesitamos conseguir el consenso de todos los actores, para lograr alinear a todo el mundo en la búsqueda de una política de seguridad ciudadana y un modelo policial que realmente responda a las necesidades de todos los grupos sociedades y aún más, que este consenso se materialice en las normas jurídicas, que al de cuentas, es la que demandará la aplicabilidad de las funciones policiales, como una respuesta estatal.

Digo norma jurídica expresada en una ley, por lo tanto, después del consenso lo que nosotros buscamos en la creación de una ley de policía donde todo estuviera basado en ese consenso y basado también en la gobernabilidad democrática, en el Estado de Derecho, respetando todos los derechos de los ciudadanos. La ley además, debía estar y plantear las obligaciones del Estado, estableciendo obligaciones que debe tener el Estado para que así todos sigamos caminando como asumimos en el consenso.

También esta ley tiene que tener visión de futuro, no podemos hacer una ley a corto plazo, solo para resolver los problemas que hoy tenemos, tiene que ser para resolver los problemas que tengamos en un futuro. Una visión de futuro que también sea de consenso. Eso requiere también una decisión donde la propia ley limita la discrecionalidad, la discrecionalidad del policía, la discrecionalidad de las propias autoridades civiles, lo cual es importante para poder mantener los proyectos en forma continua.

También creemos que la parte de la norma jurídica está relacionada a las normas internas, nosotros no podemos tener una ley de policía general, sino se normatiza internamente la institución misma, tenemos que crear regulaciones para los procesos internos, porque si no lo hacemos también vamos a caer en el poder ilimitado que pueda tener cualquier jefe de policía a cualquier nivel, no solo el director general de la policía si no un policía en el barrio; un policía en el barrio hay veces que tiene más poder que el director de la policía nacional, en el ejercicios de sus funciones puede detener arbitrariamente y puede dispararle

a una persona y matar, como alguien lo menciona al principio, “el poder de la pena de muerte”.

Esto nos obliga a regular todos los procesos internos, porque si no, entraríamos prácticamente a que cada quien crea que donde está “es su feudo” y que puede hacer todo lo que se le ocurre. En una institución como la policía, debe haber una limitante a las funciones propias, debe haber una clara definición de los procesos internos.

A ello se suma lo que llamamos visión estratégica, significa ver las cosas más allá de nuestra propia nariz, necesitamos hacer las cosas planificadamente, necesitamos ver los acontecimientos desde hoy pero con proyección de futuro, tenemos que ver la institución más allá de hoy y del propio jefe que hoy está en una institución, tenemos que verlo proyectado en toda la sociedad.

Para modernizar cualquier policía requerimos tener una visión estratégica, no podemos modernizar un a policía si no vamos a ver más allá de nuestra propia nariz, tenemos que ver esta policía más allá de un año plazo.

Por otro lado, es importante una vez que se tiene esa visión estratégica, representar todos esos conceptos, todas esas creencias que se han construido a través de la ley, que se han construido estratégicamente a través de símbolos y hay que desarrollar los símbolos en la parte interna de las instituciones, eso crea un sentido de cuerpo.

Además del simbolismo, requerimos que todo ese simbolismo, esa ley, esa visión estratégica, se traslade a nivel de las estructuras superiores e inferiores, tenemos que trasladarla a todo el personal, para eso requerimos la capacitación, la instrucción, el trasladar esos conocimientos, implica lograr una mejor calidad en el personal de las instituciones.

Sin calidad no vamos a poder desarrollar, modernizar, planificar, no vamos a poder cumplir con las misiones y funciones que atañen a la institución como tal. También tiene que ver la capacitación con la actuación profesional, ya hemos

visto cuáles son los principios de la actuación profesional y por lo tanto tienen que darse y transmitirse.

La carrera policial, vincula estrechamente los nuevos conocimientos para poder institucionalizar a nuestros policías, a partir de la instrucción, capacitación, si queremos que esta carrera policial apunte a lograr la estabilidad institucional en un sistema permanente.

Lo mismo la especialización, si no hay capacitación ¿dónde vamos a especializar a nuestros policías? Además de eso, no solo basta la capacitación, necesitamos también lograr una capacidad tecnológica en la institución. Hoy en pleno siglo XXI, no puede verse ninguna institución alejada de la capacidad tecnológica, tenemos que reducir cualquier rezago que impide el desarrollo de los cuerpos de policía y de las instituciones.

La otra parte importante es la comunicación, que tiene que darse a lo interno de la institución como un sistema de dos vías, uno que tiene que ver con el personal y los mandos jerárquicos, para establecer mecanismos de controles, mecanismos de dirección y el otro tiene que ver con la comunicación con la comunidad, no pueden haber policías hoy que queramos institucionalizarnos si no tenemos comunicación con la comunidad.

En la parte externa de la comunicación tenemos la cooperación regional que tiene que ver también con la información policial, la inteligencia de intercambio de información pero también tiene que ver con el intercambio de experiencias, no podemos nada más quedarnos a nivel de intercambiar información de inteligencia, tenemos que intercambiar experiencias, como respuesta al planteamiento del problema de seguridad ciudadana.

Requerimos tener una comunicación externa en ese sentido, requerimos tener una percepción ciudadana que esta esté relacionada a los procesos de despolitización y profesionalidad.

Por último, deshonestidad policial y el mal trato al ciudadano, necesitamos nosotros saber qué está pensando con el ciudadano, ¿Cómo percibe a la policía? Para lograr cambios en la institución, para saberlo necesitamos evaluar las prácticas de la percepción ciudadana periódicamente, nosotros necesitamos saber ¿qué está pensando el ciudadano? y ¿Cómo nos percibe?

Hablábamos de que los medios de comunicación hoy por hoy, se debaten en un sensacionalismo, amarillismo excesivo, en relación a los sucesos que tienen que ver con la criminalidad, ejemplo de ello son aquellas noticias que ocupan las primeras planas de los noticieros y prensa escrita sobre familias gritando, cuando los hijos de la víctima tratan de golpear al otro. Aquí estamos viendo una inseguridad proyectada que no es real, ahí es donde tenemos que tener y valorar este problema, entre la relación de la criminalidad convencional y la inseguridad ciudadana.

Con ello concluyo, que debemos fortalecer esos pilares o elementos deben existir para construir esa institucionalidad y, para que sea permanente y sostenible se requiere convertir estos elementos en un círculo virtuoso, ¿cómo lo vamos a convertir? Sencillamente si vamos a modernizar una institución tenemos primero, que refundar la policía, tenemos que buscar ¿cómo conseguir el consenso? Para buscar las normas jurídicas, requerimos el consenso, para buscar la norma jurídica, establecer la visión, el simbolismo, la capacitación, la tecnología, la comunicación y llegar otra vez a la percepción ciudadana, también requerimos de eso consenso.

Por lo tanto, no hay que oponerse a los cambios, sino más bien hay que meterse dentro de los cambios y generar todo un círculo virtuoso para fortalecer a las instituciones y no debilitarlas.

### **Comentarista tercera plenaria**

**Sr. Fernando Ferraro**

**Doctor en derecho y Vice Ministro de Justicia de Costa Rica, ex Funcionario del IIDH**

Empezare por señalar algunas limitaciones básicas, que afectan la seguridad ciudadana desde el punto de vista de la eficacia de la ley y el funcionamiento de las instituciones, las cuales resultan comunes a cualquier aspecto relacionado con la conducción del Estado en esta materia.

En ese sentido, la eficacia de la ley y el funcionamiento de las instituciones no es ni exclusivo ni principalmente un problema jurídico. En el entendido que el tema de la vigencia de la ley frente a la efectividad de la misma en cualquier campo, en especial atención a los derechos humanos, es un tema de todos los días. Considerando aspectos como la lógica jurídica, la validez de la norma, la posición de la norma en el ordenamiento jurídico, la precisión de su redacción, lo que no resuelve el problema de la efectividad de la ley y parte de ese problema es el funcionamiento de las instituciones, ¿cómo pasamos de la vigencia a la norma, a su efectividad? Y esto incluye el tema del funcionamiento de las instituciones.

Hablar de seguridad ciudadana en el marco de este tema que nos ocupa, es hablar de Estado de Derecho, en donde el Estado de Derecho es un concepto mucho más amplio que el de ordenamiento jurídico, no hay Estado de Derecho si no hay un ordenamiento jurídico vigente, ciertamente. Sin embargo, el Estado de Derecho conlleva a más, conlleva el reconocimiento de los derechos humanos y sobretodo a la existencia de mecanismos efectivos para su protección y estos mecanismos no son solo jurisdiccionales y aquí es donde el tema se relaciona directamente con uno de estos instrumentos que es precisamente la policía como institución.

Comprender las implicaciones, resulta indispensable dentro de un concepto amplio y moderno de policía, pues ésta constituye un instrumento concebido para garantizar la seguridad física y material del ser humano en general y del ciudadano en particular. Las limitaciones que afectan la capacidad policial de



cumplir con el objetivo dicho, son de naturaleza diversa; pueden derivarse de fenómenos como la corrupción o la complejidad creciente del crimen, pero en lo que respecta a este encuentro, es decir, desde el punto de vista de la eficacia de la ley y el funcionamiento de las instituciones dichas limitaciones son comunes a casi cualquier ámbito de la actividad del Estado.

Sin ánimo de polemizar, me permito recordar en este campo una de las percepciones más comunes en la opinión pública cuando se discutía sobre el supuesto fracaso de las diferentes experiencias en materia de reforma del Estado que ha conocido América Latina, cuando se preguntaba por este tema, era común oír cómo se responsabilizaba a los economistas, por supuesto me estoy refiriendo al aspecto más coloquial de la respuesta a esta pregunta; y porqué se responsabilizaba a los economistas?, porque decían que enfatizaban diferentes aspectos de su disciplina que provocaron el descuido de todos los demás ámbitos relacionados con el funcionamiento del Estado, la sociedad y la economía.

Si bien es cierto, el tema que nos ocupa y con independencia de si el enfoque de la protección de los derechos humanos en general o la seguridad ciudadana en particular, lo que se dice, en este caso de los economistas podría decirse también de la manera cómo se abordó la transformación jurídica de los Estados latinoamericanos al menos desde el punto de vista del reconocimiento de los derechos y la garantía de los derechos, aquí estamos hablando de los diferentes esfuerzos que se han hecho en los últimos 20 ó 25 años para reconocer nuevos derechos, ampliar el reconocimiento de los que ya existen y crear condiciones, mecanismos que garanticen su efectividad.

Nuestros países, todos, en las últimas dos décadas han evolucionado jurídicamente de manera significativa, impulsados por un gran objetivo que es el de construir en unos casos, mejorar en otros el Estado de Derecho. Esta evolución no ha sido la mejor, no en cuanto a los principios que los motivaron ni en cuanto a los fines que se perseguían, si no en un aspecto fundamental que tiene que ver con lo que el Señor Montealegre mencionaba antes en relación con la capacidad para institucionalizar la policía. El problema de esta

transformación jurídica tiene que ver con los medios que se utilizaron para que esa evolución normativa se reflejara en la realidad. Permítanme referirme a Costa Rica, como un buen mal ejemplo en ese sentido, con mucha frecuencia se dice entre los juristas costarricenses y quienes analizan la reforma del Estado durante los últimos 20 años se habla de que este es un país garantista, esa es una observación válida parcialmente, y digo parcialmente porque si se utiliza como una crítica el objetivo es correcto, reconocer los derechos humanos, ampliar los que ya existen y garantizar su efectividad debe ser el objetivo en materia de desarrollo que se imponga cualquier Estado, el problema está cuando esto no está acompañado de ciertos elementos a los que me voy a referir seguidamente y ahí es donde esa evolución en las garantías tiende más bien a frenar el trabajo del Estado en los diferentes campos incluyendo en este caso la política en materia de seguridad ciudadana y todos los aspectos que se derivan de ella.

En las últimas décadas, aquí me estoy refiriendo al caso costarricense, nuestro ordenamiento jurídico ha sido transformado de acuerdo con esa voluntad que mencioné de ampliar derechos y mejorar su protección, desde la vigencia de la misma ley general de administración pública hasta la ley de control interno, pasando por la creación de la jurisdicción constitucional y la Defensoría de los Habitantes y sin olvidar, por la naturaleza de este encuentro, la ley general de policía y las sucesivas reformas en materia penal, todos estos ejemplos constituyen ejemplos de un objetivo correcto y absolutamente necesario que sin embargo adolece de dos defectos de origen que influyen directamente sobre el funcionamiento de las instituciones y la eficacia de la ley.

Por un lado la aprobación de semejantes reformas institucionales y legales en la mayoría de los casos no estuvo acompañada de las respectivas revisiones presupuestarias, revisiones presupuestarias que debieron basarse a su vez en una necesaria estimación de las necesidades en materia de infraestructura y recursos humanos y cuando hablo de recursos humanos no solamente me estoy refiriendo al número de empleados públicos necesarios para cumplir con las tareas que se imponen al Estado, me estoy refiriendo también a la falta de un perfil profesional, a la falta de definición del perfil profesional que debía

cumplir el funcionario llamado a trabajar con base en las nuevas normas y a aplicarlas en la actividad económica en general a la convivencia entre los ciudadanos y a la relación entre gobernantes y gobernados.

A esto debe sumarse que la transformación jurídica e institucional, destinada, como dije, a ampliar y proteger los derechos del individuo y la transparencia en el ejercicio del gobierno se dio paradójicamente en medio de un periodo marcado profundamente por un ánimo (deseo)- antiestatal que confundiendo el tamaño del Estado con su solidez lo redujo tanto como se pudo provocando más bien un debilitamiento de la administración pública.

Las economías crecieron, esto podría decirse de manera general en América Latina, las economías crecieron, sin embargo, la competitividad y la distribución del ingreso mejoraron o francamente empeoraron, pero en casi todos los campos nos encontramos con que aspectos fundamentales que influyen en el índice de desarrollo humano quedaron parcialmente abandonados; se agravó la marginalidad social, aumentó la vulnerabilidad de las sociedad frente a amenazas como el narcotráfico y la corrupción, se transformó la violencia y se deterioró francamente la seguridad ciudadana; ni hablar de la capacidad del Estado para tratar a la población penal de cada uno de nuestros países.

Ejemplos de lo anterior encontramos en toda América Latina, en Costa Rica podemos hablar de uno muy particular que es un buen campo de estudio para esa falta de previsión presupuestaria y para esa falta de previsión en relación con los recursos humanos y la infraestructura que debe acompañar la aprobación de cualquier ley, aquí estamos hablando de materia policial y en general de materia de seguridad ciudadana, me refiero a la movilidad laboral, una política que se aplicó en diferentes momentos en prácticamente todos los Estados latinoamericanos, tenía como objetivo reducir tanto como fuera posible la planilla del sector público y sin embargo, descuidando aspectos como los antes mencionados en relación con el perfil del funcionario público tuvo un efecto verdaderamente nocivo.

De manera coloquial se dice que una política como estas lo que hizo fue crear una fuga de cerebros hacia el sector privado, tuvo efectos peores que esos, porque en la administración pública en aquel momento se quedaron y luego llegaron funcionarios con buena formación, con mucha capacidad y sin embargo la normativa, las políticas no previeron que tampoco el Estado, ese Estado transformado con las políticas de los últimos veinte años tampoco podía retribuir económicamente el rendimiento de estos funcionarios, el resultado es que se debilitó francamente el funcionamiento de las instituciones.

La legislación en América Latina en general, padece de serios problemas de efectividad y sin embargo, aquí la fuente del problema, para decirlo de una manera muy general, no está en el ámbito estrictamente jurídico, tiene un origen presupuestario y se origina en una cantidad de imprevisiones en las cuales no se ajustó o no se previó, cómo la nueva administración pública se iba a ajustar a la evolución de la sociedad en cada uno de esos campos.

En materia de seguridad podemos hablar de la evolución en el crimen y sin embargo tenemos agencias de policía que trabajan cumpliendo con leyes, permítanme decirlo de esta manera, cumpliendo con leyes correctamente diseñadas y sin embargo no tienen los recursos para hacerle frente al tema, precisamente que se ha tratado en este encuentro.

El funcionamiento de las instituciones y la eficacia de la ley no es un problema exclusivamente jurídico, esto es algo que se reconoce parcialmente, ahí, donde nace la ley aunque en la práctica no se vea el resultado. Aquí más bien vuelvo a la conclusión por la que empecé, el tema que nos ocupa incluyendo todo aquello que incide sobre la seguridad ciudadana, la administración de justicia y el tratamiento de la población penal del país depende de las correspondientes provisiones presupuestarias, de la existencia de infraestructura adecuada y de la disponibilidad cuantitativa y cualitativa de recursos humanos, no solo depende de la posición de la norma en el ordenamiento jurídico o en su sentido lógico y de su redacción precisa, ni siquiera depende, aunque esto es importantísimo de la capacidad del texto para superar la evolución de la sociedad.

**Moderador**

**Sr. Roberto Cuellar Martínez**

**Director Ejecutivo del IIDH**

Agradeciendo de manera especial tanto al ex Director de la Policía Nacional de Nicaragua, Sr. Montealegre, como al Doctor Fernando Ferraro, Vice Ministro de Justicia de Costa Rica. Rápidamente antes de pasar al otro segmento que es el final de esta reunión, quisiera referirme rápidamente a dos o tres cuestiones que tocaron directamente a la vida y a la perspectiva del IIDH.

Varios de los puntos planteados por la Vice Ministra y por la policía de Costa Rica están plasmados en el documento que ha propuesto el IIDH, en lo que corresponde precisamente a la caracterización del funcionario policial y del servidor policial y ¿qué espera la sociedad? Así como también en lo que corresponde a las formas, derechos en las condiciones del servidor policial, eso está tratado en la página 26, 27 del documento que sometimos a consideración en la base de discusión tanto en Centroamérica como en los países del MERCOSUR y por otro lado, Vice Ministra, además de lo que ha comentado el Vice Ministro Ferraro, quiero solamente recordar que hay una serie de excelentes y buenas prácticas en las administraciones de policía a nivel interno en lo que toca precisamente a las inspectorías generales y a las unidades de responsabilidad profesional, que son parte de ese debido proceso administrativo interno a los que sin duda están sometidos por un reglamento, por un código que deben respetar, que deben por otro lado atender los funcionarios policiales.

Esto lo entendemos en la primera fase de resolución de esos conflictos que están dentro de los mecanismos propios y administrativos de la policía en las funciones propias de inspectoría general y de responsabilidad profesional que por supuesto deben de someterse a un debido proceso.

Finalmente, este documento es la contribución muy modesta del IIDH a otras entidades que lo están haciendo muy bien en este campo, la perspectiva del IIDH es desde la óptica de los derechos humanos consagrados en los tratados, en los pactos y en los documentos internacionales suscritos de buena fe por los

Estados aquí representados y en ese sentido todo lo que corresponde a lo que ustedes han hablado en este momento como modelos policiales y estudios comparados de los modelos policiales.

Las buenas prácticas en la investigación criminal y en los sistemas comparados de investigación criminal, la reflexión sobre los indicadores de eficiencia de las policías y los derechos mismos del funcionario y de las funcionarias policial como servidor en esa difícil percepción de la ciudadanía a tan importante servicio público fundamental para los derechos humanos. Lo he dicho en otros seminarios que en las democracias el policía, hombre y mujer, es el primer garante de los derechos humanos, es a quien acuden, no al cura, no al médico, no al pastor, no al enfermero, acuden en primer lugar a la policía en situaciones democráticas o en desarrollo democrático, por tanto, la policía es sin duda antes que el militar o los militares, es sin duda el primer garante, el primer resguardo de la protección de los derechos humanos.

He comprobado esta mañana, que este es un tema que toca completamente la vida del IIDH, el derecho a la seguridad y a la justicia de la ciudadanía, es parte de nuestra visión y marco estratégico de trabajo.

**Intervención de:**

**Sra. Sonia Picado Sotela**

**Presidenta Junta Directiva IIDH**

Quisiera extender un saludo muy especial a todos los participantes que nos honran en este seminario, a los señores Ministros, Vice Ministros, Vice Ministras, Diputados, Presidentes de Comisiones de Seguridad, Directores de Centros Penales, Directores de Policías, Fiscales Generales y representantes de los Ministerios Públicos de los países convocados, consultores, en fin, todos y cada uno de ustedes que han estado contribuyendo con este tema que día a día se ve más en relación con la realidad de América Latina.

Cada día se ve más difícil el panorama, como si no lográramos solucionar estos temas el problema central de la seguridad y el problema de la seguridad ciudadana América Latina, me ha tocado trabajar en los últimos años mucho en

un tema que ese paralelo pero no igual, ciertamente, que es el de seguridad humana, en la necesidad que tenemos de superar el subdesarrollo como precisamente no podemos pensar en derechos humanos y seguridad sin incluir el factor humano. El factor humano en América Latina significa invertir en salud, en educación, en los derechos económicos, sociales y culturales, en respeto a las poblaciones discriminadas y todo eso permitirá entonces que podamos hablar de una seguridad ciudadana que vaya a la par de los derechos humanos.

En este sentido es un gusto y un placer presentar a nuestro ponente de hoy a Francisco Rojas, Secretario General de la FLACSO, yo quisiera decir que Francisco tiene una gran experiencia en trabajar en toda América Latina, acaba de cerrar, precisamente la semana pasada un seminario muy interesante sobre los temas de verdad, reconciliación y justicia y me parece que es un tema también que está totalmente en el tapete y que cada vez más se ve América Latina a ver qué pasó con las comisiones de verdad? ¿Qué resultados han dado Se cumplió con la justicia? Y este es un tema muy ligado también al tema de seguridad; porque es precisamente como producto del conflicto que surgen entonces las comisiones de verdad, la búsqueda de la justicia y la búsqueda de que no haya impunidad y que las víctimas tengan alguna forma de reparación pero está muy ligado al rol que jugaron en aquel entonces, tanto los ejércitos como las policías. Pienso que estamos afortunadamente en una etapa muy distinta, y que en este momento el tema de seguridad ciudadana es prioritario y por eso es un gusto contar con el aporte de ustedes.

### **Cierre tercera plenaria**

**Apertura cuarta plenaria del Encuentro Centroamericano de Altas Autoridades de Seguridad Ciudadana día 20 de marzo**

**Tema IV**

**[La Cooperación Regional y la Seguridad](#)**

**Sr. Francisco Rojas Aravena**

**Director General de FLACSO-Sede de la Secretaría General en Costa Rica**

Quiero agradecer de manera muy especial a Sonia Picado la invitación a través de Isabel Albaladejo, que dirige este Programa y por su labor en el IIDH y su colaboración y sus ideas en distintos campos.

Retomando lo que decía Sonia Picado en cuanto al tema de seguridad humana como un tema importante, considero que ahí hay un trabajo muy significativo que por los cambios en el sistema internacional está en este momento un poco en el limbo, no se sabe muy bien hacia dónde va a seguirse el concepto de seguridad humana que tuvo su origen al rededor del año 94, su desarrollo esencialmente a partir del 2000 y que alcanzó una cierta maduración aunque todavía está en debate qué es lo que va a pasar con las nuevas autoridades. El nuevo Secretario General de la ONU y si no hay de alguna manera, de nuevo una cierta fatiga y un problema de búsqueda y de comprensión de los fenómenos de seguridad en el nuevo contexto y en la nueva perspectiva internacional.

En ese mismo sentido, se abordaron los temas de reconciliación en el marco del rol de Naciones Unidas como entidad mediadora en conflictos domésticos e internacionales y la previsión es que vamos a tener más crisis de este carácter más que crisis internacionales y por lo tanto va a haber más demanda en este campo.

Y muchas de estas demandas tienen que ver directamente con los temas de seguridad ciudadana, seguridad humana o la denominación que se quiera ocupar para poder ejemplificar de manera específica este tema.



Quisiera destacar y felicitar el trabajo realizado por el IIDH, por Isabel Albaladejo en el documento base que ustedes tienen para la discusión, el último punto de recomendaciones de políticas está vinculado al tema de la cooperación en seguridad regional, ustedes han tenido oportunidad de trabajarlo, quizás agregarle más recomendaciones, tener debate sobre el diagnóstico pero creo que eso es lo más significativo en este campo.

Si nosotros miramos el contexto de la cooperación y quizás lo más adecuado o lo más fácil es poder pensar que hoy día tenemos un concepto absolutamente distinto al que nos tocó reflexionar hace 10 ó 15 años atrás sobre todos los temas mundiales pero en particular en el ámbito de la seguridad y este cambio tiene que ver esencialmente con la globalización donde es un concepto que nos ayuda a explicar algunas cosas pero también nos confunde en otras porque al decir globalización tenemos muchos sentidos pero muchas veces pierde la especificidad.

En este ámbito donde yo quiero central la necesidad de cooperación y coordinaciones que en el contexto de la globalización no hay ningún actor estatal, menos aún actores no estatales que tengan la capacidad o el poder para resolver ninguno de los problemas que tienen presentes y esto es cosa de mirar los problemas que tiene la política de los Estados Unidos, ya no digamos frene a Irak, los problemas de Estados Unidos lo que lo define y las formas en que trata de encontrar soluciones a alguno de estos temas como por ejemplo el narcotráfico o el crimen organizado donde su capacidad como Estado pesa ser la súper potencia con recursos pero que ningún otro país del mundo los tiene, en gasto militar representa más del 50% del gasto militar en el mundo pero no tiene la capacidad para incidir en esto.

Fundamentalmente por lo que Fuses Nahim en su libro ilícito señala que es que estamos perdiendo las guerras de la globalización, perdemos la guerra a las armas livianas, perdemos la guerra sobre el tráfico de personas, perdemos la guerra en el tráfico de drogas, perdemos la guerra en el lavado de dinero, perdemos la guerra en los derechos de propiedad intelectual por la copia fraudulenta de distinto tipo de especies y a esto se le pueden agregar otros

elementos bastante más dramáticos como el tráfico de órganos o situaciones muy específicas que marcan de manera dramática problemas en nuestra región como es el femicidio en Ciudad Juárez, que tiende a repetirse en algunas otras ciudades, sin que no hay capacidad de visualizarlo y donde la única alternativa por lo tanto es generar cooperación, generar asociación, pero generar cooperación y generar asociación lo que hace es que yo debo renunciar a una parte de mi autonomía para generar una autonomía agregada y ese es el drama en el cual, en mi criterio, está metida América Latina.

Tenemos muchos proyectos de integración, muchos proyectos de concertación pero que en definitiva no tenemos la capacidad para transformarlos en acuerdos vinculantes que sean capaces de transformarse en leyes y en perspectivas operativas específicas.

Quizás lo más importante es entender que los procesos de cooperación y de asociación son un proceso, no es una actividad única, puntual, si no que es un proceso de carácter acumulativo que requiere tiempo y en el cual la memoria histórica es muy importante, donde la memoria histórica que tienen los países, la memoria histórica que tienen las instituciones es esencial y esto se expresa en rivalidades entre distintos tipos de entidades al interior de los países.

Muchas veces entre el Ministerio del Interior o el Ministerio de Gobernación por ocupar la denominación costarricense o entre Fuerzas Armadas y Policía o entre Estados respecto a la memoria histórica y esto particularmente ha tenido una gran incidencia en el ámbito centroamericano, en el ámbito de la cuenca del caribe o con los países del caribe en el tipo de relación entre Estados Unidos y los países que en particular sufrieron intervenciones estadounidenses a inicios del siglo anterior.

Cuando se discute con las autoridades norteamericanas dicen, no, pero si eso pasó hace más de un siglo, sin considerar cómo eso se transmite de generación en generación y no se generan prácticas cooperativas esenciales, entonces, cuando se enfrentan problemas como el del 11 de septiembre, la realidad lleva a que se genera un momento en el cual la cooperación internacional busca un

tipo de solución que se pierde muy rápidamente porque Estados Unidos decide actuar unilateralmente.

Casualmente el día ayer se conmemoraban los cuatro años de la invasión de los Estados Unidos a Irak violando las normas del consejo de seguridad, violando el derecho internacional y generando un aislamiento de la política de Estados Unidos más allá de la que pueda haber conseguido en esta coalición, apoyos incluso de algunos países latinoamericanos, de hecho el resultado práctico para América Latina fue que la decisión estadounidense de intervenir dividió a América Latina, como le gusta decir a Patricio Dalwing a término medio, siete países estuvieron en contra, los países más grandes, siete países señalaron que estaban a favor de los Estados Unidos y tres tuvieron una posición que no se terminó de saber muy claramente en qué posición estaban?

Hoy día esto es distinto y se generan oportunidades en América Latina que necesitamos visualizarlas, en el texto que les dejé que es sobre el crimen organizado como uno de los principales desafíos a la democracia, nos va a corroer nuestros Estados, nos va a corroer las posibilidades que tenemos de enfrentarlo y por lo tanto necesitamos mirar las áreas de cooperación.

Quizás acá es donde Centroamérica es el área que tiene un mayor avance particularmente derivado del proceso de la comisión de seguridad centroamericana que posteriormente dio paso al tratado de seguridad democrática en la región y a los distintos aspectos que en este ámbito se expresan.

Probablemente si queremos entender las demandas de seguridad, necesitamos entender el contexto sociopolítico en el cual se ubica América Latina y acá es como poder decir si tenemos un vaso medio vacío o medio lleno y según como lo queramos colocar, la perspectiva es que podamos visualizar y señalar los distintos aspectos. Considero que hay seis o siete aspectos que son muy positivos de la región latinoamericana y que son un aporte a la estabilidad internacional y a resolver los desafíos en el ámbito de la seguridad; un ejemplo de ello, es que a finales del 2005 y todo el año 2006, ya hubieran realizado

doce elecciones presidenciales en las cuales con mayor o menor porcentaje de población que participó, fueron elecciones en las cuales ni aún en la situación de México se comprobó que hubiera habido un fraude sustantivo, si no que fueron elecciones que fueron muy reñidas desde la primera elección.

Desde Honduras y hasta la elección de México, las elecciones fueron muy reñidas, la elección en Costa Rica se contó voto por voto en el Tribunal de Elecciones y quizás hubo dos o tres elecciones que no fueron sorprendidas que los resultados fueron bastante claros, Michelle Bachelet, Chávez, y otra que se suponía que era igualmente transparente que iba a resultar sin problemas que era la elección de Lula, resultó que a Lula no le dio para ganar en primera vuelta por problemas derivados precisamente de las falencias democráticas al interior de los Estados.

Creo que América Latina tiene más de 20 años de una democracia electoral importante que es necesario desarrollar, aportar y empujar.

Lo segundo, tenemos paz interestatal y esto a nosotros nos puede parecer muy obvio pero esto no es parte de la vida cotidiana en muchas regiones del mundo y conflictos internos se trasladan fuera de la región y esto es particularmente importante en Asia, en África y que llevó incluso a la desaparición de Estados por este tipo de conflictividad, no solamente, creo que el caso de Yugoslavia, es el más evidente en este campo.

También creo que hay un mayor respeto a los derechos humanos, hay también más denuncias respecto de las violaciones de los derechos humanos, pero en general el respeto a los derechos humanos es más importante, hay una mayor capacidad de fiscalización, hay menos impunidad y esta región que además de ser pacífica tiene firmados convenios por los cuales se declara zona de paz, particularmente toda Suramérica, el Acuerdo de Usúa y el acuerdo de Galápagos, también los acuerdos en el área centroamericana y caribeña apuntan a esto y somos una región libre de armas de destrucción masiva, de hecho estamos luchando por tratar de mejorar el control de armas livianas como

un aspecto importante y pese a los vaivenes hay una búsqueda constante de integración regional, esto probablemente más en el discurso que en la práctica.

Entonces, este es el lado bueno, este es lado del vaso que está medio lleno y que puede llenarse de manera más fácil, sin embargo, también, la parte más vacía del vaso que queda menos de lo que quisiéramos es bastante compleja porque tenemos grandes debilidades. La primera, son los sistemas políticos erosionados, quizás el ejemplo más vivo de esto y que está en boga y tuvo gran impacto, fue el asesinato, primero de los parlamentarios y luego y particularmente de los policías, es el caso de Guatemala donde la incapacidad del Estado para hacer frente a las demandas en este ámbito como producto de la debilidad institucional, pero eso recorre de alguna manera el conjunto de América Latina, porque de alguna manera la corrupción es parte consustancial de muchos de los problemas que estamos sufriendo y que no tenemos capacidad para enfrentar.

El drama es que esto se liga a un incremento de la violencia, cuando se considera el ranking de 15 ciudades más violentas en el mundo, 13 se ubican en el ámbito latinoamericano y la tasa de homicidios aumenta de manera muy drástica en el conjunto de la región y en particular cuando se miran las estadísticas de muertes producidas por armas de fuego, armas livianas que tienden a tener una importancia muy grande, desde allí el significado de tener un trabajo pendiente en este ámbito.

La falta de integración o cohesión social, acá los europeos les gusta hablar de cohesión social, en América Latina se tiende más a ocupar el tema de integración social muestra el otro drama de América Latina, somos una región inequitativa donde las diferencias entre los que más tienen y los que menos tienen, son abismales y no hay forma de resolverlo y esto lo que genera respecto al tema de la seguridad es un creciente divorcio entre sectores sociales que se expresa físicamente en las ciudades.

Todas nuestras ciudades empiezan a tener casi un apartheid social propiamente, Santiago es una de las ciudades donde eso queda más marcado

por la relación entre el oeste y la cordillera, mientras más alto en la cordillera se es más rico, y qué se yo, en la calle Vicuña Mackena pasa casi una línea divisoria invisible hacia los barrios del sur o los barrios más al norte respecto a un apartheid social que lleva a que el trabajo de generar y recuperar espacios públicos para generar conciencia democrática. Recuperar la confianza entre los ciudadanos se hace cada vez más difícil, ¿porqué? Porque el centro que era el lugar de encuentro es un centro vacío, es un centro que cambia a las cinco de la tarde de actores y empieza a tener problemas de manera cada vez más importantes reflejando la falta de cohesión o de integración social.

La desigualdad y el mantenimiento de la pobreza es probablemente la tarea más importante que tenemos los latinoamericanos y que ubica a todos los países en esta perspectiva. Necesitamos tener un crecimiento económico importante pero enfocado a la resolución de la pobreza, América Latina rompió un ciclo de crecimiento negativo en el año 2003, empezó a tener tasas de crecimiento positivas, este va a ser el quinto año que América Latina crece alrededor de un 4.5% que es la mejor tasa latinoamericana en los últimos 25 años, es una tasa relativamente modesta comparada con las tasas asiáticas.

Pero aquí el problema no es tanto en el crecimiento sino que este crecimiento produce paradojas que los ricos crecen más que los pobres aunque los pobres estén en situación mejor y quizás de nuevo en ese ejemplo el caso chileno es paradigmático donde la pobreza se logró reducir en 15 ó 17 años desde el 40% al 17.6%, pero este crecimiento económico en el último periodo ha hecho que los ricos sean más ricos, los pobres están mejor, aunque la diferencia se tiende a incrementar; esto mismo ocurre en casi todos los países de América Latina.

Desde el punto de vista hemisférico y esto también tiene consecuencias respecto a la cooperación internacional en el ámbito de la seguridad se han tendido a generar dos América Latina distintas, la América Latina del norte y la América Latina del sur, la América Latina del norte llega hasta Panamá, incluido el caribe, y la América Latina del sur tiende a ser básicamente Suramérica y muchas veces esta línea invisible cuando se coloca de una manera más radical,

se dice que hay un sector que ya es parte de una estrategia global de los Estados Unidos y la otra tiene que tomar una política autónoma para colocarlo.

Digamos que esa en esa visión, esa línea invisible dificulta la cooperación en delitos que son transnacionales y los delitos transnacionales para el caso latinoamericano se inician en Suramérica, pasan por el istmo centroamericano y terminan en Norteamérica, entonces miramos el conjunto y generamos perspectivas de cooperación más allá de que en lo económico por el peso y atracción que tiene Estados Unidos para la economía mexicana, para las economías centroamericanas, la cual tiene un mayor poder de atracción que a economías grandes como la brasileña, la argentina, aunque la venezolana probablemente es la más ligada a los Estados Unidos por la venta del petróleo que el resto de los socios suramericanos.

Esto hace que necesitemos reforzar, precisamente, esta perspectiva y yo creo que la reunión del grupo de Río hace menos de una semana en Guyana, genera una perspectiva de volver a tratar de tener una perspectiva global latinoamericana y uno de los principales obstáculos es la falta de confianza, ya no entre los ciudadanos sino que entre los primeros mandatarios, entre los jefes de Estado como producto de la competencia a nivel regional, como producto de las diferencias en cada una de las sub regiones, muchas veces los mandatarios no tienen el grado de confianza personal respecto a sus colegas, que posibiliten un diálogo efectivo para llegar a acuerdos y esto con mandatos presidenciales relativamente cortos, de cuatro años, hace que se concerte en el primero o segundo año para tener alguna realización en los otros dos o las dificultades para proyectarlo hacia adelante van a ser muy difíciles.

Básicamente si nosotros necesitamos pensar en los temas de cooperación en cualquier ámbito, el primer aspecto es cómo generar confianza recíproca y el tema está en que la confianza es un juicio que hacemos hoy día mirando hacia el pasado y lo proyectamos al futuro y entonces necesitamos romper cuando tenemos una cadena de falta de compromisos y esto puede aplicarse desde los Estados, si tenemos una cadena no cumplida de compromisos, ¿cómo rompemos eso para generar promesas cumplidas hacia el futuro? Y allí creo

que es necesario poder pensar formas específicas en cada ámbito nacional, en cada ámbito de cooperación regional, de ¿cómo resolverlas?

Esto es particularmente importante en el ámbito de la seguridad, en el ámbito de la defensa creo que América Latina ha avanzado de manera muy significativa en el desarrollo de medidas de confianza mutua de cooperación, no así en el ámbito policial, no así en el ámbito de inteligencia que los lazos, los vínculos son muy pobres y con altos grados de desconfianza.

Esto requiere un trabajo de organizar formas de pensar, organizar formas de sentir en común y probablemente tenemos la mejor ventaja que hablamos el mismo idioma, puede ser que haya palabras que tengan sentidos distintos, son las menos pero tenemos un idioma que nos puede contribuir a mirar los problemas y los problemas cuando se miran en un ámbito como de las personas que están en esta mesa, probablemente no son muy distintos para quien tiene que organizar el Estado de Derecho, el cumplimiento del orden público en cualquiera de los países del istmo centroamericano independientemente de ¿cómo piensa respecto a los temas políticos? ¿Cómo piensa respecto de los temas de integración? O el carácter más nacionalista o menos nacionalista que pueda tener cada una de las personas. Y por lo tanto el sentimiento a cómo organizar esa perspectiva es una cuestión esencial y en eso, creo que ejercicios como este que son reuniones de intercambio de experiencias, de análisis de buenas prácticas de debates sobre diagnósticos, debates sobre recomendaciones de políticas es una tarea esencial.

Porque quien se sienta aquí de la policía de Nicaragua con la policía costarricense o la policía guatemalteca no están negociando un acuerdo formal, están intercambiando prácticas que si son buenas tendrán que transformarse en un acuerdo, a lo mejor formal establecido a través de las autoridades correspondientes que en algún momento llegará a la cumbre de jefes de Estado, pero lo esencial es cómo tener un ejercicio práctico que nos permita pensar en común en esto que se conoce como el track dos de la diplomacia, el track dos del diálogo de intercambio de opiniones y en ese sentido el trabajo que hace IIDH, el trabajo que hace FLACSO, apunta en ese sentido, de qué



manera se puede facilitar un espacio, un foro para que se junten actores civiles, militares, policiales, académicos, organizaciones sindicales, organizaciones de la sociedad civil? A mirar un mismo problema y a encontrar soluciones distintas y en ese sentido uno de los avances principales es cómo se pueden generar reglas que puedan ser compartidas respecto a ¿cómo enfrentar alguno de estos temas?

Cuando miramos la arquitectura de la seguridad a nivel hemisférico y esto aborda tanto los temas de seguridad ciudadana como algunos temas de defensa, lo que vamos a encontrar es que tenemos una arquitectura que está en proceso, en desarrollo, donde los pilares no tienen el mismo tamaño, el pilar del diálogo probablemente se ha incrementado mucho y hoy día tenemos casi una fatiga de cumbres, hay exceso de cumbres, los jefes de Estado se ven enfrentados en sus agendas a tener por lo menos dos o tres cumbres al año y eso les complica el diálogo, está la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre del Grupo de Río, las Cumbres Subregionales, en fin, todo esto hace que se complique pero creo que tenemos un diálogo sustantivo.

Por otro lado, un pilar débil hoy en día es el de resolución de conflictos, no tenemos, hay un mecanismo que es el Pacto de Bogotá que no está ratificado pero nos faltan mecanismos para resolver conflictos de manera más ágil. En el ámbito de los conflictos fronterizos esto ha avanzado de manera muy importante, el hecho de que Honduras y Nicaragua estén en la Corte Internacional de Justicia y que además, aparentemente estén negociando en vía paralela algún acuerdo, es un aspecto importante y de la misma manera que Costa Rica frente al tema con Nicaragua también han encontrado la vía judicial en el ámbito centroamericano, esto muestra esta perspectiva y creo que difícilmente vamos a encontrar perspectivas militarizadas de resolución de los conflictos y el pilar institucional es muy débil.

El pilar institucional muestra que a nivel hemisférico no tenemos y a nivel subregional las estructuras en el ámbito de seguridad son muy débiles, quizás nuevamente el caso centroamericano es el que está más avanzado.

Quizás esta figura lo que muestra es el tipo de relación que necesitamos, encontrar respuestas teóricas y respuestas prácticas y que no hemos sido capaces aún de desarrollar de manera adecuada. Tal como señalaba Sonia Picado, en vez de seguridad ciudadana también se podría decir seguridad humana respecto a ¿qué es lo que esto significa? Si uno piensa en situaciones como la haitiana, cuando se genera una grave crisis a nivel de la seguridad en la ciudadanía, y esta va a demandar al Estado y el Estado no existe, entonces, tiene que demandar a la comunidad internacional y la comunidad internacional tiene que tomar medidas para suplir a un Estado que no existe.

En otros casos, cuando hay demandas por una situación de tensión como es el desborde o la posibilidad de desborde de un conflicto interno como puede ser la situación colombiana, el desborde de la guerra sin nombre, como la llaman los colegas colombianos dado que no es una guerra civil, no es una guerra internacional, en fin, hay distintos tipos, entonces es mejor decir una guerra sin nombre, tiene impactos sobre Ecuador como lo ha señalado el propio Presidente de Ecuador, significa cómo actúa el sistema internacional sobre los Estados que están involucrados o si se quiere mirar el tema de la falta de seguridad estatal en una situación como la colombiana, donde no controla una parte importante del territorio para evitar que afecte la seguridad internacional o ciudadana. En el caso de Brasil, las armas que tienen y llegan a Colombia terminan en las fabelas en Brasil o en Sao Paulo, generando una situación de tensión en este ámbito.

Quizás lo importante es mirar cuáles son las áreas de acción compartida. Ya señalé el tema de la necesidad de una reunión y la creación efectiva de un diálogo ministerial de seguridad, de ministros del interior, eso quizás pueda ser mejorado aún en el ámbito centroamericano, dedicando una perspectiva más específica al ámbito policial, las fuerzas armadas han inventado su propia reunión incluso antes de que las autoridades políticas les hubieran dado el visto bueno, pero ahí están funcionando en este ámbito y a nivel del conjunto de actores es necesario genera un diálogo para enfrentar distintos tipos de crisis.

Esto tiene particular importancia en las dimensiones de la cooperación y ¿en qué áreas esto se puede expresar y cómo se conjugan los distintos actores? Quizás el ámbito territorial en el cual esto se visualiza, es en el ámbito de las ciudades y es necesario pensar de manera mucho más global, es necesario mirar el tema de la seguridad desde la perspectiva de las ciudades.

Quisiera terminar con la última perspectiva, yo tengo la impresión de que en el futuro cercano, los próximos dos o tres años no habrá conflictos interestatales, yo no veo que vayan a haber conflictos entre Estados, aunque si va aumentar la conflictividad entre los países, van haber más conflictos por temas comerciales, van haber más conflictos por patentes, habrá más conflictos vinculados al uso de recursos, pero no habrá un escalamiento de conflicto interestatal.

Lo que si es claro, es que habrá más conflictos intranacionales, o lo que pudiéramos denominar crisis institucionales, situaciones parecidas o ligadas a lo que ocurre hoy día, quizás el ejemplo más claro es el caso de Ecuador, de poderes que en el marco democrático no terminan de ponerse de acuerdo en políticas de Estado para poder desarrollar ámbitos de cooperación. Será uno de los aspectos más importantes.

Lo segundo, es que la seguridad ciudadana, seguirá ocupando uno de los primeros lugares en todas las encuestas, en todos los programas políticos, sin embargo, la grave deficiencia y eso es algo que ustedes lo deben ver probablemente en cada uno de sus países, es que los partidos políticos no se hacen cargo en sus programas del tema de seguridad ciudadana; el tema de seguridad ciudadana se traspasa a la policía o se traspasa a otras instituciones y hay que entenderlo como un tema de Estado, es un tema en el cual todos somos co-responsables, así como la defensa, no es solo un tema de las fuerzas armadas, el tema de la seguridad ciudadana tampoco es solo un tema de la policía, es del conjunto del Estado.

El problema con las pandillas juveniles, el problema con áreas de la ciudad a las cuales muchas veces no puede entrar la policía, no es que no entre la policía porque no tenga o tenga los recursos, no es porque sean más o menos

valientes para entrar, es que el Estado no está presente, es que el puesto de salud no está allí, es que la escuela pública no está funcionando, es que los bomberos no llegan, es que el servicio de agua no existe y por lo tanto es un área sin ley, porque el Estado no tiene capacidad de llegar a estos lugares y por lo tanto las demandas se van a incrementar en ese campo.

Ahora bien, quizás el mayor desafío que tenemos por delante, es el crimen organizado, esto lo conocen ustedes mejor que yo, el tema del crimen organizado, el carácter transnacional le da una complejidad mucho más grande, no hay ningún país que esté libre de esto, quizás algunos de nuestros países no sufren la violencia directa del crimen organizado como se puede sufrir en algún país de tránsito o en algún país donde se ha incrementado el consumo de drogas.

En América Latina y en particular Brasil está siendo un país que tiene un consumo de drogas que aumenta exponencialmente y aunque se resuelva el tema en Estados Unidos, tendremos problemas en nuestras regiones, en otros países como Panamá, como Chile, como Argentina, como Costa Rica, el lavado de dinero es un tema de particular importancia y que al final termina erosionando las economías nacionales teniendo graves consecuencias también sobre el gap entre quienes tienen más o tienen menos.

Para terminar, creo que estas tendencias de seguridad van a necesitar más cooperación, más coordinación, más intercambio y por lo tanto en la medida que logremos tener más cooperación, más coordinación, más intercambio, alcanzaremos lo que señalaba Roberto Cuéllar al terminar el panel anterior, tendremos más derecho a la paz y más derecho a la seguridad.

**Comentarista cuarta plenaria**

**Sr. Rafael Gutiérrez**

**Viceministro de Gobernación de Costa Rica**

En realidad, hablar del tema de seguridad a nivel centroamericano, resulta un tema bastante importante, tanto así que, en la pasada reunión de Ministros de

Defensa de Centroamérica, celebrada en Nicaragua, el gobierno de Costa Rica se hizo presente a través de la Policía Nacional.

Ahí tocamos varios aspectos a nivel policial, uno de esos fue que Costa Rica el primero de diciembre de 1949 abolió el ejército y a la vez se constituyó una guardia civil que vino a estar en el país hasta el 26 de mayo de 1994, en esa larga transacción para pasar a lo que era de lo militar a lo civil, como así se denominó y está constituida en la Carta Magna, en el artículo 12 que dice “Se proscribire el ejército como institución permanente y habrá las fuerzas de seguridad suficientes para solventar los problemas del país”. Dentro de este marco conceptual que llevamos a cabo, se expuso la necesidad de crear una ley que profesionalizara la Fuerza Pública de Costa Rica, mediante la ley N° 7410.

Para ello, elaboramos un esquema muy amplio y esta creación de la ley de profesionalización de la policía, nos permitiera considerar tres aspectos importantes: uno era la soberanía nacional de todos los costarricenses, el segundo, la seguridad de la ciudadanía y el tercero, el mantenimiento del orden público.

Esto conllevó a que tuviéramos que tomar esquemas definidos a nivel nacional, como algo prioritario. Para tomar como ejemplo de lo que señaló el Sr. Montealegre, en relación al tema del narcotráfico, pudimos hacer esquemas para poder controlar dicho fenómeno a nivel nacional, desde el caribe al pacífico. Esto condujo a señalar la falta de puestos de control en las fronteras, los esquemas de comunicación con que contábamos no eran los más eficientes, esos 300 kilómetros que tiene la frontera norte y que colinda con Nicaragua, hasta la desembocadura del río San Juan a Puerto Soley, estaba sin vigilancia y los pasos ahí del tráfico de armas y narcotráfico era muy frecuente.

En el lado sur también tuvimos problemas bastante difíciles de afrontar en los 363 kilómetros que tiene la frontera sur de la desembocadura del Sixaola a Punta Burica, donde también teníamos el problema de las comunicaciones y tráfico de drogas y armas.

Tuvimos que hacer un replanteamiento a nivel de la Fuerza Pública para poder mantener estos controles en debida forma, tener el personal idóneo para poder controlarlo. Lo primero que hicimos fue mantener una red de comunicación tanto al norte como al sur que fuera estricta. Costa Rica tiene 573 mil kilómetros cuadrados de mar patrimonial, once veces más que el territorio nacional, que tiene 51 mil kilómetros.

Nos encontramos con la problemática de que en la zona del atlántico los 25 mil kilómetros cuadrados, no teníamos el adecuado guardacostas para poder controlar esa situación y tampoco en los 200 kilómetros que tiene esa frontera del caribe no teníamos la vigilancia adecuada para poder controlar el trasiego de droga que venía de Colombia. En el pacífico nos encontramos con el mismo problema, con mayor autonomía hasta la Isla del Coco donde colindamos con Ecuador y Colombia, ahí también, en esos 1216 kilómetros no teníamos la cobertura para poder controlar esto, gracias a la alianza estratégica que se hizo de un patrullaje conjunto con los Estados Unidos, logramos controlar un poco y mantener la flota de guardacostas nacionales, por decirlo así, marítima de tres guardacostas en el pacífico y dos en el atlántico y siete lanchas Escorpión que nos habían donado para hacer patrullajes cercano a las costas, nos ha permitido que lo que no se hizo en tiempo anterior donde se decomisó 7 toneladas de cocaína en 8 meses de la administración del gobierno del Presidente Oscar Arias, logramos decomisar 30 toneladas de cocaína solamente en el pacífico y logramos en los últimos meses del año pasado. Para lo que va de este año, llevamos 7 toneladas incautadas ahí, gracias a la cooperación que se hizo de antemano y que se firmó con anterioridad.

Esto nos ha permitido establecer alianzas estratégicas entre los Estados de la región, en combate al crimen organizado, lo cual nos permitió que nosotros pudiéramos determinar que el narcotráfico tenía prioridad como tema, tanto a nivel nacional como regional. Otro elemento lo constituyo el consumo y el tráfico interno, el tráfico de pulpería en las escuelas y colegios del país, lo mismo el tráfico de armas, esto nos viene a hacer un replanteamiento de cómo esta la situación de la seguridad en le país.

Pero no nos hemos quedado ahí, estamos profesionalizando cada día más a la Fuerza Pública, estamos repotenciando un programa de seguridad comunitaria que nos ha llevado con muy buen éxito para tener esa relación con la ciudadanía y nos ha permitido también poder elaborar los esquemas o planteamientos estratégicos para combatir este flagelo que está azotando a la humanidad.

Quisiera concluir con lo siguiente: para el año 1856 Costa Rica tenía 125 mil habitantes, para la guerra contra los filibusteros se contaba con 12,500 hombres en el ejercicio militar, hoy, 150 años después con 4.5 millones de habitantes y un millón de extranjeros en nuestro país tenemos 8,791 policías, si nos damos cuenta de la paradoja tan tremenda, el cambio tan radical en 150 años. La presente administración se comprometió a que en cuatro años íbamos a subir en un 50% más del personal de la Fuerza Pública, estamos hablando de 1000 hombres por año, lo que para el 2010, llegaríamos a tener 12,800 oficiales de policía.

<b>Acto de Clausura del Encuentro Centroamericano de Altas Autoridades de Seguridad Ciudadana día 20 de marzo</b>
---

**Sra. Sonia Picado Sotela**

**Presidenta Junta Directiva IIDH**

Quisiera decir que posiblemente la palabra que más hemos oído durante este panel final ha sido coordinación, cooperación, confianza y creo que posiblemente son las más difíciles de cumplir, hemos insistido mucho en que los centroamericanos vemos más nuestras diferencias en lugar de ver nuestras similitudes. Muy a menudo nos enfrascamos en un concepto bastante obsoleto que es el concepto de soberanía.

El concepto de soberanía está siendo superado desde hace mucho tiempo, incluso, por las políticas de tipo comercial que están mucho más dispuestos a aceptar los países, es decir, el mercado común centroamericano fue muy fuerte en el año 1969 al 70, después vino la guerra centroamericana, pero cuando se habla de soberanía y tiene que ver con las policías o con los ejércitos ahí estamos en un problema más serio y pienso que precisamente si se quiere luchar contra el crimen organizado, precisamente, hay que buscar esa cooperación, y precisamente como señaló el Coronel Gutiérrez, es decir, hay que buscar la necesidad de actuar en conjunto.

Si hemos globalizado el conocimiento, hemos globalizado el comercio, hemos globalizado en muchos sentidos la cultura, con más razón deberíamos globalizar la ética de los derechos humanos y yo he insistido mucho en este tema, porque me parece que la globalización está bastante ausente, bastante al margen tanto de la ética comercial como de la ética profesional, de todo lo que significa derechos humanos.

Y lo que se ha dicho aquí sobre pobreza, lo que hemos hablado aquí de un continente que tiene el mayor grado de violencia en el mundo y el mayor grado



en la brecha entre ricos y pobres, ciertamente significa que tenemos que hacer un esfuerzo conjunto y yo he dicho siempre como centroamericana, ya que me tocó trabajar durante el proceso de paz en los años ochentas y noventas, que tuvimos la esperanza de tener un mini plan Marschal que se llamó la Comisión Sanford, en un momento en que Centroamérica tenía el deseo de llegar a la paz.

América Latina se debe a que la democracia es nada más que el principio de todo un proceso, hay que consolidar instituciones, hay que consolidar alianzas, y las mejores alianzas que hay que consolidar, ciertamente, entre ellas está la alianza que tienen que tener las policías, para combatir el crimen y los conflictos internos.

Cuando se inició el análisis de la comisión de seguridad humana que presidió la señora Sadako Gatta de Japón y Amarty Sen, premio Nóbel de economía, se analizó precisamente que los conflictos internos, coincide con el análisis que hizo Francisco Rojas, de que ha habido más muertes por conflictos internos en el mundo que por las dos guerras mundiales.

Quisiera concluir diciendo que desde la perspectiva de los Derechos Humanos, los valores jurídicos fundamentales son la seguridad y la justicia; la seguridad es el valor fundamental para que haya justicia, para muchos países que viven la inseguridad, han preferido sacrificar la justicia para tener más seguridad y aquí es donde podríamos llevar un poco el tema de la pugna entre lo que hay que hacer para controlar el crimen y los derechos humanos. ¿Cómo va a ser posible la lucha contra el crimen organizado, contra las drogas? Si a la vez no hay respeto por el ser humano, todo ser humano merece respeto y no que se diga que los defensores de derechos humanos somos defensores de criminales, no, es decir, tenemos que pelear por los derechos económicos, sociales y culturales, el respeto a las culturas que hay en nuestros países multiculturales y sobre todo pelear porque haya una ética de los derechos humanos y esa ética.

**Sr. Roberto Cuellar Martínez**

**Director Ejecutivo IIDH**

No tengo más ahora que agradecerles por su participación activa, su colaboración y su tiempo sin duda alguna, en una agenda tan ocupada y tan llena de trabajo. Al final de este Encuentro rápidamente quisiera solamente hacer una reflexión, sin dejar de darle importancia, quisiera comentar con ustedes que así como se prolifera para infundir terror y pánico en el norte de América y en Europa, así también todos los días, ustedes lo saben muy bien, planean y se expanden los tentáculos del crimen organizado que se mueve entre los entresijos de la sociedad centroamericana penetrando sin duda alguna a las instituciones.

La propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos que es creada por los Estados desde hace cuarenta años, hoy en su 127 periodo de sesiones en Washington, la semana pasada consideró abrir un periodo de audiencias al igual que en periodos anteriores sobre el tema de la seguridad y por primera vez recibió información sobre la situación de seguridad ciudadana en diversos países así como la incompatibilidad a algunas políticas que se están implementando de endurecimiento y la obligación de proteger los derechos humanos.

Por lo pronto, hoy al comentarles a ustedes esto y el consenso que ustedes han comentado en materia de seguridad pública es básico, lo decía el Ex Director de la Policía y ustedes lo han comentado tanto, algo que parece hoy inalcanzable a pesar de las iniciativas, los esfuerzos, las buenas prácticas, las experiencias exitosas y los tratados regionales. Pero aún lo es más el convencimiento que he percibido entre ustedes de que se pueden afrontar los retos pendientes como de una vez por todas poner en marcha la planificación para dotar de medios modernos, capacidades humanas adquiridas y materiales en la política de seguridad sin politizar el debate, lo cual significa un desafío a los partidos y a las entidades partidarias de la región centroamericana.

En un tiempo no lejano sabremos que el consenso al que llegamos en la preparación y especialización de los sistemas de inteligencia que ustedes han mostrado ahora y lo vienen demostrando en buena práctica, resulta urgente hoy compararlo y perfeccionarlo. Se requiere, de la coordinación de los mismos, generando un espacio común de armonización, de apoyo y de confianza mutua a nivel regional.

En tanto, considero que el llamamiento a la coordinación y a la generación de un espacio común de armonización, de apoyo, de confianza, de información mutua, es una tarea urgente aunada a fomentar la coordinación judicial y tantos otros componentes que están enumerados en el documento que nosotros planteamos, que preparamos con la contribución de varios y varias consultoras, que es mejorable solamente desde la perspectiva de la práctica diaria que ustedes en el servicio público lo llevan adelante.

Como lo enuncié anteriormente, esta propuesta es una modesta contribución del IIDH, ya que este no es instituto de seguridad, o de instituto de criminología, o de derechos mismos de las víctimas, es una institución de derechos humanos a raíz de los tratados que han suscrito los Estados en las Américas en esta materia, como dije antes, de muy buena fe, así como en su cumplimiento.

Es ahora, al terminar este encuentro en que volvemos a confirmar la voluntad de las Altas Autoridades de Seguridad en Centroamérica y República Dominicana, cuando se tienen que hacer las cosas y no luego cuando estemos contando más muertes, asesinatos y mayor grado de presión social.

El Presidente Lula decía, que es más barato construir 10 escuelas que una sola cárcel en Brasil y por supuesto romper este círculo que se ha vuelto el de nunca acabar, la indiferencia y la impunidad repliegan nuestras conciencias sobre la ley la policía como garante de los derechos humanos. El Estado de Derecho nos hará combatir el fenómeno grave de la criminalidad antes que destruya lo logrado y deprecie los avances de la democracia de las últimas dos décadas en Centroamérica.

Es una buena razón realmente para no dejarnos atrapar por los espacios sin derecho generados por la contraofensiva de los criminales y de sus cómplices que nada bueno hacen a la economía de la región centroamericana, nada bueno le hacen a la seguridad de la ciudadanía ni mucho menos a los derechos humanos en estas democracias de hoy.

El IIDH fue creado para promover la doctrina de los derechos humanos en el sistema interamericano a través de la educación, principalmente de la investigación y del desarrollo académico, estamos empeñados hoy en diseñar y en montar una herramienta y mecanismo curricular en la educación pública para universalizar los derechos humanos en la escuela, especialmente entre la edad de 10 y 14 años y ustedes que son Ministros, Viceministros, Directores de Policía y de Centros Penales, Presidentes de Comisiones de Seguridad de los Congresos de los países de la región lo saben muy bien, entre los 10 y 14 años es donde estalla la violencia en las escuelas, y estamos empeñados hoy con los 19 Ministros y Ministras de Educación de la Región, en Panamá en la próxima Asamblea de la OEA, después de cinco años de investigar cómo se comporta el currículo de la educación en esta edad escolar? Y si realmente los planificadores del currículo escolar tienen contenidos macros y mínimos de la práctica del derecho a la justicia y la seguridad desde la primera etapa escolar.

No tenemos más recursos para cubrir todo el radio escolar, desde la primera etapa escolar fundamentalmente focalizada en los 10 y 14 años, si los han incorporado como prácticas diarias, como prácticas cotidianas, como pedagogía activa, vamos a presentar con los 19 Ministros que son parte del Protocolo que ha firmado la educación en derechos humanos y así poder demostrar que la violencia se ataca desde esa edad escolar y que los pueblos que tienen menos problemas de seguridad hoy son los que más invierten en la educación, en valores y en derechos fundamentales, así como en obligaciones civiles y políticas en la escuela pública desde esta primera etapa escolar. el cual es un desafío sin duda, para el sistema interamericano y para la doctrina de los derechos humanos.

Al reconocer este esfuerzo de los Ministros de educación, quiero también anunciarles con mucho orgullo que el documento que discutieron sobre esta misma materia entre los países del MERCOSUR ha sido traducido al portugués y Brasil ha distribuido 15 mil de estos documentos entre las instituciones públicas principales.

En quince días mis colegas les enviarán a ustedes el documento luego de incorporar importantes comentarios suyos a este debate y al anunciarles ese envío quiero agradecerles de nuevo su calificada presencia y su participación activa así como su tiempo en las agendas completamente llenas y abarrotadas que tienen ustedes ante esta dimensión del problema que vivimos en Centroamérica y en República Dominicana, país con el que nos ha unido un trabajo especialmente comprometido con una política de seguridad desde el trabajo con la policía nacional de República Dominicana.

Al desearles un buen retorno a sus países, solamente me queda reconocer y felicitar la importante y trascendente labor que realizan para proteger la democracia, los derechos humanos, los bienes y la seguridad de la ciudadanía en la región, es un desafío en el cual les acompañaremos modestamente a ustedes, por que es la principal práctica hoy de derechos humanos y del ejercicio de justicia en la región.

**Cierre del evento.**