

CAPÍTULO SEGUNDO

Recomendaciones internacionales para la prevención

2.1. Prevención de la violencia y del delito.

El problema de la inseguridad ciudadana y la necesidad de prevención de la violencia y el delito no es nuevo y ha sido motivo de análisis y debates internacionales. Así tenemos, por ejemplo, que el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (UNODC) adoptó en 1995 y 2002 Directrices relativas a la prevención, las cuales son:

Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana (resolución del Consejo Económico y Social 1995/9, anexo) y las Directrices para la prevención del delito (resolución del Consejo Económico y Social 2002/13, anexo). Junto con otras resoluciones más recientes, subrayan el hecho de que las estrategias de prevención del delito deben marchar al compás de la reforma de la justicia penal. (UNODC, 2011: 2).

En todas ellas se hace hincapié en la necesidad de que la prevención vaya de la mano con reformas de seguridad y justicia penal. Es indispensable que el plan de acción sea integral, se enfoque en problemas locales (a partir de diagnósticos) y se realice en colaboración con agentes sociales y políticos, escuchando a los distintos actores involucrados. Hoy en día, la seguridad ciudadana está directamente vinculada con el desarrollo humano, el respeto a los derechos humanos y el bienestar social de las comunidades.

Para UNODC la prevención del delito se refiere a “las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas.” (2011: 9). El enfoque se centra tanto en la prevención social como en la situacional, lo que implica la investigación, y posterior intervención, para identificar y reducir los distintos factores de riesgo que propician también distintos tipos de criminalidad y victimización; así como analizar las situaciones que propician o favorecen estas conductas y la posibilidad de intervenir sobre ellas. Esto significa, por supuesto, que los programas y acciones serán distintos y con diferentes niveles de gestión y objetivos.

En las Directrices (UNODC, 2011) comentadas, los enfoques y programas de prevención se clasifican en cuatro categorías:

1. La prevención del delito mediante el desarrollo social.
2. La prevención del delito de base local o comunitaria.
3. La prevención de situaciones propicias al delito.
4. Los programas de reinserción social.

Todos tienen ventajas y desventajas, pueden combinarse y, sobre todo, adaptarse

al contexto específico en que se pretendan utilizar.

Es necesario, sin embargo, enfatizar que no toda manifestación de la violencia constituye un comportamiento delictivo, con implicaciones jurídico penales y, por tanto, en muchas ocasiones los actos violentos no son atendidos en forma eficiente por las autoridades lo que hace necesario recurrir a mecanismos particulares para enfrentarlos, tales como asesorías médicas, psicológicas, educativas, jurídicas, religiosas, entre otras.

En este contexto,

Una de las razones por las que apenas se ha considerado a la violencia como una cuestión de salud pública es la falta de una definición clara del problema. La violencia es un fenómeno sumamente difuso y complejo cuya definición no puede tener exactitud científica, ya que es una cuestión de apreciación. La noción de lo que son comportamientos aceptables e inaceptables, o de lo que constituye un daño, está influida por la cultura y sometida a una continua revisión a medida que los valores y las normas sociales evolucionan. (Informe OMS, 2002: 4).

Por su parte, la delincuencia, para su atención y registro, se define sobre todo en función de su tipificación en las leyes penales de cada estado. Así, se considera que una conducta es delictiva cuando se encuentra tipificada en los códigos penales o en leyes especiales, además de que es merecedora de sanciones específicas para cada una de ellas. En el manejo del fenómeno delictivo, un problema importante ha sido suponer que con una política penal represiva y, en ocasiones, autoritaria se puede reducir o por lo menos combatir su incidencia en la sociedad.

Actualmente, se transita hacia una visión más integral y compleja del problema delictivo y, a partir de ello se pone énfasis en la necesidad de prevención, no sólo de la delincuencia sino de la violencia, en sus manifestaciones específicas: sexual, familiar, escolar, laboral, social, por mencionar algunas.

El programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizó un diagnóstico sobre desarrollo humano centrado en la seguridad ciudadana, en él se afirma que los desafíos persisten, ya que en América Latina existe una enorme manifestación de la violencia, "con más de 100,000 homicidios registrados al año. La mayoría de los países de la región tienen tasas de homicidio con niveles de epidemia" (PNUD, 2013: III). Se afirma que el flanco débil de la región es la violencia, el crimen y la inseguridad, ya que junto a la existencia objetiva de hechos de violencia y proliferación de delitos, en la última década ha crecido el temor de los ciudadanos.

En los estados de la región latinoamericana existen enormes problemas en materia de justicia y seguridad, los que ha detectado este informe son:

- Índices de impunidad alarmantes.
- Crisis de los sistemas carcelarios.

- Desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones de justicia y policía.
- Privatización de la seguridad que suplanta las obligaciones del estado como principal garante de la seguridad ciudadana.
- Los vínculos comunitarios (familia, escuela, comunidad) han perdido fuerza.
- Surgen formas de organización distorsionadas por el temor y la desconfianza.

Una de las problemáticas más relevantes es que la actuación de los gobiernos debe enfocarse (lo que aún no se ha logrado) en “una visión de la seguridad ciudadana que priorice el desarrollo humano” (PNUD, 2013: VII). El informe sigue la siguiente estructura:

Supuestos:

- Las personas son el centro de la definición de seguridad ciudadana.
- La seguridad ciudadana es una condición necesaria para el desarrollo humano.
- La seguridad ciudadana es un bien público.
- Por tanto, proveer de seguridad ciudadana es una responsabilidad del Estado.
- No todo lo que ocurre en la región se explica por el crimen organizado transnacional.
- La inseguridad sí puede remediarse.

Diagnóstico	Respuestas	Guía de acción
Centrado en construcción de instituciones y formas de convivencia democrática.	Del Estado: -Reforma de instituciones de la cadena de justicia. -Prevención. -Evaluación de las capacidades del Estado. -Apego a una seguridad ciudadana efectiva, legítima y respetuosa de los derechos humanos.	Se demuestra que las políticas de mano dura han fracasado. Analiza 5 iniciativas regionales para disminuir homicidios y delito en zonas de alta violencia e inseguridad.
4 conjunto de variables que explican la vulnerabilidad de la región*.	De actores no estatales: -Respuestas funcionales***. -Respuestas no funcionales. -Respuestas grises, que requieren ser reguladas.	Fica Vivo (Brasil) Plan Cuadrante (Colombia) Barrio Seguro (República Dominicana)
3 indicadores: homicidios, robos y temor.	Cooperación internacional: -Cooperación subregional. _Cooperación con Estados Unidos. _Cooperación con organismos internacionales.	Tregua entre pandillas (El Salvador)
Expresiones de la violencia y el delito: delito callejero, delincuencia organizada, violencia de y contra jóvenes, violencia de género, violencia ilegal de actores estatales, corrupción.		Todos Somos Juárez (México)
Impacto de la inseguridad en 3 dimensiones del desarrollo humano: persona, tejido social e instituciones democráticas.		
Costos de la violencia y el delito**		

* Cuatro conjunto de variables referidos a:

1. la estructura económica que ha condicionado un crecimiento económico sin calidad y centrado en el consumo, una movilidad social insuficiente, generando incluso un "delito aspiracional";
 2. Los cambios en las instituciones sociales, como el aumento de las familias monoparentales, la alta deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado;
 3. Los facilitadores –armas, alcohol y drogas-, y
 4. La falta de capacidades institucionales de los Estados latinoamericanos, especialmente en materia de procuración de justicia.
- (PNUD, 2013: VIII)

****Costos de la violencia y el delito, se indagan a través de los siguientes aspectos:**

- En prevención de la violencia, referidos a las consecuencia del delito y en la sanción de los responsables.
- Disminución de esperanza de vida por los homicidios y su impacto en el PIB.
- Eficiencia del gasto gubernamental en orden y seguridad ciudadana.

*****Las respuestas funcionales de organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, demuestran que la “participación activa y funcional de la ciudadanía ha permitido democratizar, complementar y vigilar la provisión pública de la seguridad ciudadana.” (PNUD, 2013: X)**

El informe de PNUD concluye con 10 recomendaciones para una América Latina segura (PNUD, 2013: 199):

1. Alinear los esfuerzos nacionales para reducir el delito y la violencia, con base en las experiencias y lecciones aprendidas.
2. Generar políticas públicas orientadas a proteger a las personas más afectadas por la violencia y el delito.
3. Prevenir el delito y la violencia, impulsando un crecimiento incluyente, equitativo y con calidad.
4. Disminuir la impunidad mediante el fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia, con respeto a los derechos humanos.
5. Potenciar la participación activa de la sociedad, especialmente de las comunidades locales, en la construcción de la seguridad ciudadana.
6. Incrementar las oportunidades reales de desarrollo humano para los jóvenes.
7. Atender y prevenir de modo integral la violencia de género en el espacio doméstico-privado y en el ámbito público.
8. Salvaguardar activamente los derechos de las víctimas.
9. Regular y reducir los disparadores del delito, como alcohol, drogas y armas, desde una perspectiva integral y de salud pública.
10. Fortalecer los mecanismos de coordinación y evaluación de la cooperación internacional.

El análisis del desarrollo humano en la región parte de reconocer que América Latina es la región con mayor desigualdad en el mundo y que, los Estados latinoamericanos tienen déficits en el alcance, la eficiencia y la legitimidad de sus acciones para “garantizar el ejercicio de una ciudadanía plena, activa y forjada en condiciones de igualdad” (PNUD, 2013: 3). Además, es indudable que el delito y la violencia son graves obstáculos para el desarrollo humano, el cual debe entenderse como “el proceso de ampliación de opciones, libertades y capacidades de las personas con el fin de que puedan gozar de salud y bienestar, y tener acceso a los conocimientos y a los recursos necesarios para vivir una vida digna.” (PNUD, 2013: 3).

Por tanto, el desarrollo humano debe insertarse en el entramado social a través de “la gobernabilidad democrática, la sostenibilidad ambiental, la construcción de sociedades más justas e incluyentes, y la previsión y resolución de conflictos” (PNUD, 2013: 4). En este contexto, el informe reconoce que el IDH (índice de desarrollo humano) tiene un panorama positivo en la región, aunque la violencia letal tiene una tendencia al alza y los problemas de inseguridad ciudadana son recurrentes.

Un primer elemento que aún no se ha consolidado es que la definición tradicional de seguridad se ha modificado, ya no se trata sólo de la seguridad nacional, las amenazas no son sólo militares pero, además, tales amenazas no son fácilmente identificables, ya que, sin duda, poseen componentes políticos. Para poner en el centro del debate a las personas es indispensable que se atienda la seguridad ciudadana y su relación con la seguridad y desarrollo humanos. Así, la seguridad humana se entiende como “la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad” (PNUD, 2013: 5). Por supuesto que en este sentido existen diversos elementos que la componen (como salud, educación, seguridad alimentaria, entre otros), sólo que aquí nos enfocamos a los aspectos relativos a la violencia y el delito.

Hay que entender, además, que la seguridad ciudadana presenta retos distintos según se hable de su parte objetiva o subjetiva. La primera referida a las amenazas y hechos reales, la segunda, y más difícil de manejar, relacionada con los sentimientos y miedos de los habitantes de una región.

La seguridad ciudadana centrada en el bienestar de las personas asume la necesidad de acceder a los derechos humanos y contar con vías adecuadas para su exigibilidad frente al Estado, por lo que no basta reducir la incidencia de la vio-

lencia y el delito, sino que es necesaria una política pública que asuma estrategias integrales centradas en,

...la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social (PNUD, 2013: 6).

Para el PNUD, el “Estado es el único actor que tiene el mandato de proveer seguridad ciudadana, en tanto que ésta constituye un bien público.” (PNUD, 2013: 9). Por ello, es necesario que actúe con apego a la ley y garantice el respeto a los derechos humanos. Ello no significa que otros actores no puedan intervenir en la seguridad pero el Estado es el único obligado a ello y, además, el único legitimado para el uso exclusivo y legítimo de la violencia. En este sentido, es indispensable atemperar esa facultad ya que, reproducir la práctica contestataria de fuerza y temor no es la vía idónea para enfrentar la violencia y el delito sino que se requieren la prevención, espacios de participación ciudadana y, sin duda, fortalecer las instituciones democráticas. Así,

...desde la perspectiva del desarrollo humano, la seguridad ciudadana debe entenderse como la planeación, la organización y la ejecución de políticas integrales y participativas de distinta índole, cuyo fin no sea sólo disminuir el delito, sino contribuir a la creación y al fortalecimiento de instituciones más efectivas y sostenibles para el desarrollo humano. (PNUD, 2013: 10).

Porque, cuando la cohesión social se reconstruye en torno a la violencia, ello genera mayores manifestaciones de violencia que la convierten en un elemento “natural” de la convivencia social. Por tanto, a partir del desarrollo humano son tres los espacios de socialización que permiten construir comunidad: familia, escuela y ciudad. Espacios que son sustanciales para la prevención y que requieren de políticas públicas que posibiliten su fortalecimiento y ampliación a través de redes de protección social. Aunado a ello se debe trabajar en reducir los facilitadores del delito (armas, droga, alcohol) sobre todo en los sectores de la juventud latinoamericana.

Para analizar la dimensión objetiva y subjetiva de la criminalidad, el PNUD (2013) señala que:

- Aunque la tasa de homicidios se ha estabilizado o incluso disminuido, los niveles de violencia letal siguen siendo preocupantes.

- Las estadísticas disponibles indican que el robo es el delito más frecuente y que afecta a la población, debido a que han aumentado los robos que se cometen con violencia.
- La inseguridad objetiva muestra diferencias en la intensidad, sin embargo en América Latina es alta la percepción de la violencia: toda la región padece altos índices de temor.
- El homicidio se concentra entre la población joven, particularmente en los varones.
- Es indispensable mejorar la recopilación y la sistematización de datos confiables, homogéneos y verificables.

Respecto a la dimensión subjetiva en Latinoamérica encontramos que:

Percepción de inseguridad y victimización, América Latina, 2012.

PAIS	PERCEPCIÓN		VICTIMIZACIÓN	Factor por el cual la percepción es mayor a la victimización directa
	Inseguridad en el barrio	Deterioro de la seguridad	Directa	
Argentina	34,6	49,1	21,3	1,62
Bolivia	39,8	53,2	27,8	1,43
Brasil	28,2	56,9	16,4	1,72
Chile	28,7	42,8	14	2,05
Colombia	32,5	30,8	21	1,55
Costa Rica	29,7	54,8	17,5	1,70
Ecuador	38,1	41,5	28,1	1,36
El Salvador	42,5	42,0	17,4	2,44
Guatemala	31,7	47,8	20,9	1,52
Honduras	23,2	40,2	18,9	1,23
México	36,8	55,9	23,1	1,59
Nicaragua	29,0	21,6	13,5	2,15
Panamá	19,3	29,8	6,9	2,80
Paraguay	24,5	47,5	15,3	1,60
Perú	50,0	45,6	28,1	1,78
República Dominicana	38,6	64,8	19,1	2,02
Uruguay	32,4	55,2	22,8	1,42
Venezuela	43,7	58	19,4	2,25

Fuente: LAPOP – PNUD (2012)

2.2. Costos de la violencia y la criminalidad.

El PNUD (2013) propone diversas metodologías para analizar los costos de la violencia y el delito. Uno de ellos es el enfoque contable que se centra en los gastos monetarios directos asociados a la inseguridad: valoración de las pérdidas y los daños asociados al crimen, así como gastos de contención, atención y prevención; desde la percepción del Banco Mundial (2011) ello permite cuantificar la rentabilidad y eficacia de las intervenciones.

Asimismo, los costos de la inseguridad significan que (PNUD, 2013: 93):

- En América Latina, las y los ciudadanos han tenido que cambiar su cotidianidad para evitar ser víctimas del delito, lo que ha restringido de distinta manera sus libertades.
- La inseguridad genera impactos colectivos: transforma y cambia la manera como las personas construyen sus vínculos sociales, deteriora el espacio público y acentúa la desigualdad y la exclusión urbana.
- La victimización y el temor al delito erosionan la confianza de las personas y estimulan, en algunos casos, el respaldo a medidas represivas que vulneran sus derechos democráticos.
- La inseguridad ciudadana tiene consecuencias significativas para la sociedad latinoamericana, con costos altos en términos del PIB, del gasto público e incluso en la esperanza de vida.

Las recomendaciones del PNUD (2013), desde la perspectiva de los costos asociados a la inseguridad son:

1. Atender, proteger y reparar a las víctimas de la inseguridad.
2. Adoptar un enfoque de reducción de daños y mitigación de impactos, que bajo ninguna circunstancia aumente la vulnerabilidad de las personas y las comunidades.
3. Promover ciudades inclusivas y seguras, reduciendo la violencia y la delincuencia en los entornos urbanos.
4. Reconstruir y fortalecer el tejido social en las zonas afectadas por la delincuencia organizada.

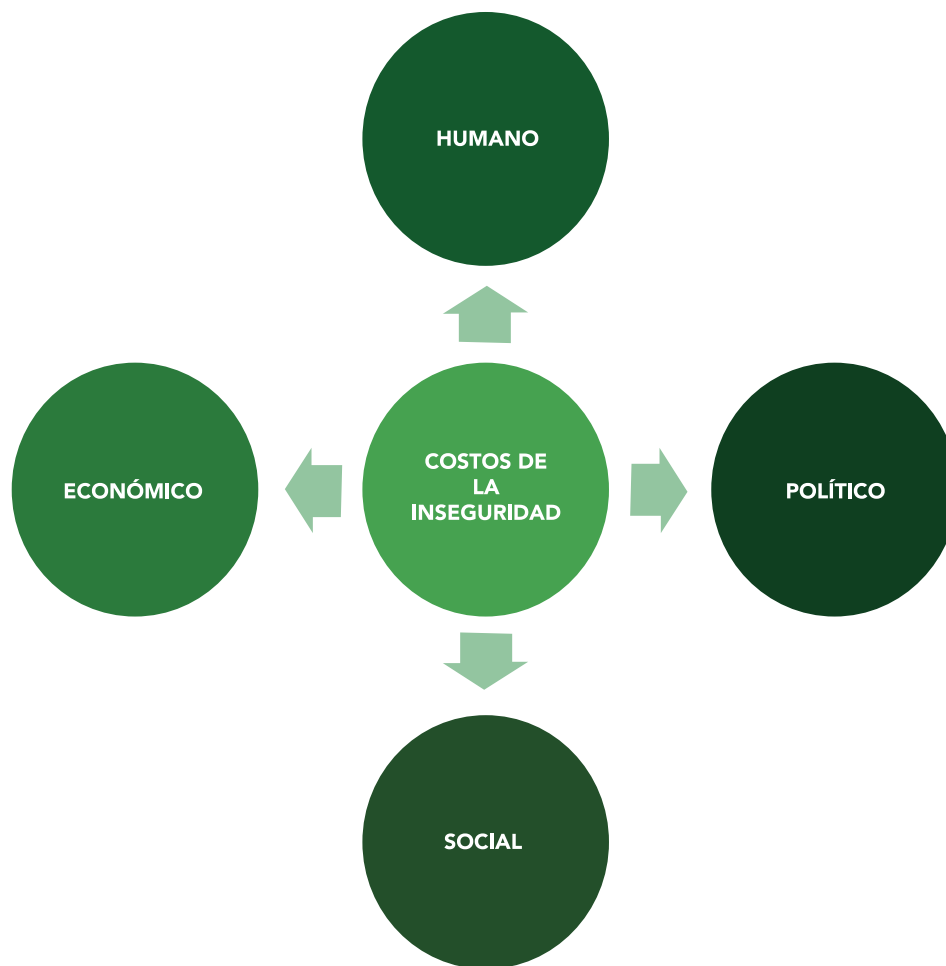
5. Combinar el trabajo en los diferentes niveles territoriales, atendiendo las tres dimensiones vinculadas al desarrollo humano: individual, social e institucional.

Para entender las respuestas del Estado frente a la inseguridad es indispensable enfocarse en tres dimensiones: institucionalidad (basada en el reclutamiento meritocrático), autonomía estratégica (equilibrio entre independencia y colaboración con la sociedad) y legitimidad (las políticas estatales son preferibles frente a otras opciones y por ende son acatadas por la sociedad). (PNUD, 2013). Así tenemos que,

El debate académico sobre seguridad pública y ciudadana en América Latina se ha centrado en torno a tres ejes principales: los determinantes institucionales que obstaculizan o favorecen determinadas reformas; las causas de la violencia y la evaluación de los instrumentos para medirla; y la relación entre percepciones de inseguridad y la política pública (Fuentes, 2011:7).

En este escenario, es importante enfatizar que la recaudación fiscal es necesaria para fortalecer la seguridad ciudadana. La mayoría de las sociedades latinoamericanas recauda menos de lo esperado, ello tiene la consecuencia directa de que las personas con recursos prefieren invertir en seguridad privada, en ocasiones, retando incluso las capacidades estatales; ello significa que el acceso a la seguridad es desigual e inequitativo, originando enormes grupos excluidos de la seguridad que el Estado no proporciona.

Por otra parte, la inseguridad genera costos importantes en ámbitos diferenciados, dichos costos de la inseguridad ciudadana en las Américas, en la visión de la OEA (2008), se agrupan en cuatro grandes categorías:



El costo humano

- Vidas perdidas como resultado directo e indirecto de la inseguridad.
- Víctimas directas no-letales que sufren perjuicios serios y duraderos que afectan significativamente sus vidas.
- Personas privadas de libertad, condenadas, procesadas o cumpliendo condenas en sistemas penales deficientes y corruptos.
- Víctimas indirectas que ven perturbada su existencia cotidiana por actos violentos o delictivos.

El costo político

- Crisis de legitimidad y confianza en la aún reciente y frágil institucionalidad

democrática hemisférica intensificada por la preocupación por la delincuencia y la percepción generalizada de que el Estado es incapaz de enfrentar el problema de manera eficaz.

- La inseguridad ciudadana pone de manifiesto los retrocesos y lentos avances de las democracias aún en proceso de consolidación.
- Se pone en riesgo la cultura de derechos y libertades y se generan nuevas amenazas a los derechos humanos con la posibilidad siempre latente de mantener o recurrir a medias autoritarias para enfrentar la violencia y la delincuencia.
- Combate a las libertades y derechos sustantivos y procesales por parte de los ciudadanos, ya que se perciben como benéficos para los que violan el orden social.
- Las regulaciones a la actuación de los cuerpos de seguridad se perciben como frenos que limitan su efectividad.
- Se asume el ejercicio de la sanción por mano propia, alejándose de los fundamentos de la convivencia civilizada a que toda sociedad debe aspirar.

El costo social

- En la forma en que las personas se relacionan entre sí y se organizan como sociedad.
- Se acentúa la segregación social y espacial de la población.
- Prejuicios e incluso estigmatización de amplios sectores de la población por razones de edad, raza y situación económica.
- Privatización de lo público por la necesidad de acudir a medios privados de seguridad.
- Ampliación indiscriminada de servicios de seguridad privada lo que consolida y acentúa la desigualdad.

El costo económico

- El delito afecta directamente la economía de las personas que tienen que reemplazar los bienes perdidos. Y, en ocasiones, las pérdidas son irreparables.

- Incremento en el gasto fiscal para fortalecer el sistema judicial lo que compite, a nivel presupuestario, con la atención que se le puede dar a otras necesidades fundamentales como la educación o la salud.
- Gasto estatal para proveer seguridad, lo que conlleva enormes costos adicionales para las empresas y los individuos.
- Altos costos en que incurre el sistema de salud, el cual debe atender a las víctimas del delito y la violencia.
- Costo económico asociado a homicidios y lesiones que incide directamente en los costos de producción.
- Existen indicios de que el costo económico de la inseguridad está vinculado a decisiones financieras y a oportunidades de inversión que se ven afectadas por cuestiones de seguridad, lo que perjudica seriamente el desarrollo de la región.

2.3 Las políticas de prevención del delito en América Latina.

Existen factores que causan, facilitan o contribuyen a la realización de conductas delictivas, las políticas de prevención tratan de actuar minimizando o eliminando dichos elementos. La visión de la prevención se ha transformado en los últimos años, ya se recurre cada vez menos al sistema de justicia penal con fines disuasivos y, en el discurso político, se han integrado los programas preventivos con la finalidad de reducir los niveles delictivos.

Aunque la aplicación de la ley (y sobre todo la ley penal) es una prerrogativa exclusiva del Estado, en las acciones preventivas participan además, organismos privados y la sociedad civil en su conjunto. Cuando el Estado no asume una acción preventiva, generalmente, son otros actores no estatales los que llenan esos vacíos. Ello no significa que la aplicación adecuada, oportuna y transparente de la justicia penal no sea importante para la prevención, es indudable que erradicar la impunidad tiene un efecto directo en la disminución de conductas delictivas, sin embargo, ello debería ser un supuesto dado en las sociedades democráticas, lo que no ocurre así en los países latinoamericanos debido a la ineficacia, corrupción u obsolescencia de los procedimientos de procuración y administración de justicia.

En cuanto a los programas de prevención existen diversos ejemplos de casos de éxito en Latinoamérica que han sido apoyados técnica y financieramente por la comunidad internacional (PNUD, 2013). Pese a ello hay que considerar que:

A pesar de que estas experiencias son prometedoras, el análisis del diseño de algunos de estos programas demuestra que sus objetivos son múltiples y están poco dirigidos, que su diseño no se basa en teorías específicas de la violencia y que las actividades que realizan no son las aconsejables para lograr los objetivos planteados (Frühling 2012). Más aún, a pesar de que en la mayoría de los casos los ejecutores de los proyectos monitorean su puesta en marcha, son escasos los que se han evaluado de manera rigurosa. Aun así, muchos de ellos han alcanzado resultados significativos e incluso se han difundido a otros países. (PNUD, 2013: 130).

Los programas de prevención analizados por PNUD (2013) tienen las siguientes características:

TIPO	OBJETIVO	INTERVENCIÓN
Prevención social centrada en la familia, la escuela o la comunidad.	Actuar contra los factores de riesgo que conducen a la violencia juvenil, la violencia de género y a problemas de convivencia en comunidades específicas.	1) Incremento de la oferta de programas dirigidos a jóvenes en riesgo. 2) Asistencia psicosocial dirigida a adolescentes y a sus familias. 3) Prevención del consumo de drogas y alcohol. 4) Capacitación en mediación de conflictos que ocurren en la escuela.
Programas focalizados en lugares.	Mejorar las condiciones de seguridad de áreas urbanas específicas y de distinta extensión.	1) Acciones para mejorar condiciones de vida en áreas que acumulan desventajas sociales mediante proyectos urbanos integrados y presencia política. 2) Intervenciones situacionales que buscan disminuir la oportunidad para cometer delitos en el espacio público
Acciones dirigidas a infractores de ley.	Reducir el costo humano y facilitar la rehabilitación y la reinserción de adultos y adolescentes detenidos provisionalmente o condenados.	1) Servicios previos al juicio 2) Establecimiento de penas alternativas a la cárcel 3) Programas educativos, de formación para el empleo y de tratamiento por consumo de drogas dirigidos a internos.
Programas de carácter multisectorial realizados en municipios o ciudades.	Involucrar a diversas agencias del gobierno y aplicar en manera coordinada acciones	1) Medidas de prevención situacional 2) Horarios limitados de expendio de alcohol. 3) Programas preventivos de la violencia juvenil y de género 4) Medidas que promueven la cultura ciudadana 5) Observatorios de estadísticas respecto del crimen

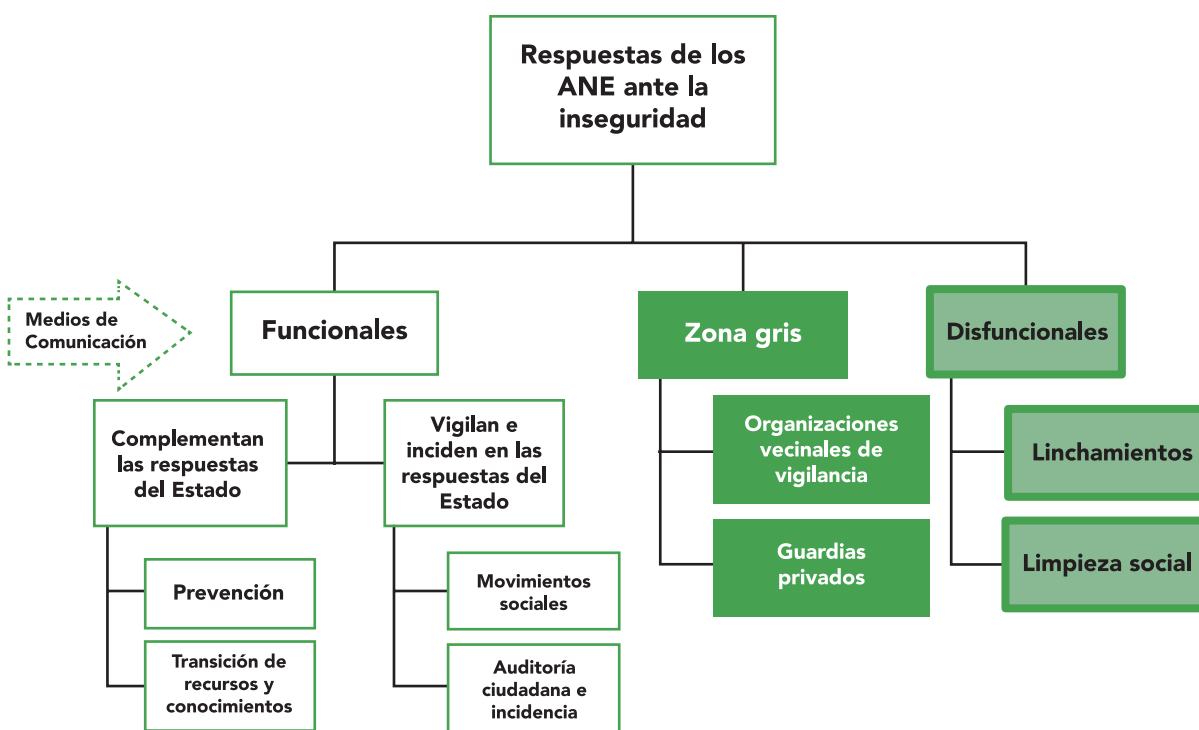
Fuente: PNUD, 2013: 131. Presenta además intervenciones específicas y ejemplos.

Para que un programa de prevención sea efectivo es necesario que se dirija a grupos o lugares que conjugan factores de riesgo o niveles delictivos significativos. Los programas han aumentado en la región y, en ciertos casos, presentan aspectos positivos de gestión; el problema al que se enfrentan es la debilidad en la capacidad estatal. Muchos de estos programas se gestionan a nivel municipal incluso, si los municipios no tienen la obligación constitucional de proveer seguridad que, en algunos países (no es el caso de México) sólo recae en los gobiernos federales. Así, se encuentra que:

Los programas multisectoriales locales que son exitosos han tendido a concentrarse en municipios y ciudades importantes que cuentan con recursos propios o con el apoyo presupuestario del gobierno nacional; cuentan, además, con profesionales capacitados para diseñar y ejecutar proyectos, y con el suficiente peso político para forjar lazos de colaboración con entidades públicas de tipo nacional, como las policías y los ministerios del área social. Los municipios más pequeños se han mantenido bastante marginados de este proceso (Dammert 2007). Ello explica que se mencionen repetidamente los casos de Bogotá, Medellín, Diadema, Belo Horizonte, Peñalolén y Puerto Alto como exitosos. (PNUD, 2013: 133).

Lo cual nuevamente conduce a la percepción del desigual acceso a la seguridad, según sea el nivel socioeconómico de las personas o comunidades, en este caso, de las ciudades para operar programas preventivos importantes. Otro de los problemas reiterados es la necesidad de datos confiables que permitan identificar las zonas conflictivas y determinar las causas o factores que inciden en la violencia o la criminalidad, ya que de lo contrario se estarían destinando recursos a acciones dispersas y poco fundamentadas que, desde luego, no tendrían ningún resultado significativo para la reducción de los índices delictivos¹. De este modo encontramos diferentes respuestas de los agentes no estatales (ANE) ante la inseguridad.

¹Como muchas veces se advierte son “meras ocurrencias” para la foto y con fines electorales, más que acciones diseñadas con un mínimo de sistematicidad.



Por ello es tan importante la cooperación internacional y la colaboración de expertos en la materia, así como la experiencia y capacidad burocrática institucional, ya que:

La ejecución de políticas integrales de carácter intersectorial que complementen el control del delito con programas preventivos requiere información de calidad. La focalización de los programas debería basarse en información sobre hechos de violencia en el territorio, la vulnerabilidad de quienes los sufren o la existencia de factores de riesgo que sugieren la posibilidad de que los delitos se incrementen en el futuro. Las iniciativas responden a la disponibilidad de una cooperación internacional, a circunstancias políticas o a razones coyunturales, lo que debilita el efecto, el alcance y la permanencia de las iniciativas. La carencia de personal especializado en la gestión de proyectos preventivos conlleva la ausencia de estándares claros, debidamente consensuados y supervisados en su cumplimiento, que resguarden la calidad de las intervenciones respectivas (Abizanda et al. 2012, citado en PNUD, 2013: 133).

Otro de los grandes problemas es que los programas piloto, con cierto éxito, difícilmente pueden transformarse en acciones más amplias, debido a la falta de financiamiento o capacidad operativa, así como por la deficiencia de los recursos humanos que las gestiones, además de la ausencia de evaluación en su ejecución. Ante estos problemas los programas recurren a metodologías poco adecuadas que carecen de sustento criminológico y psicosocial para su ejecución.

2.3.1. Casos de éxito.

PNUD alude a intervenciones exitosas en Latinoamérica para la prevención de la violencia y el delito, indica que son ejemplos de políticas públicas bien desarrolladas y gestionadas profesional y sistemáticamente. Así es evidente que, en

...el centro de varias de estas intervenciones ha estado el desarrollo de datos y análisis confiables y precisos, la adecuación de las respuestas a los problemas sociales, económicos y políticos específicos que enfrenta cada contexto, así como la participación sostenida y decidida de funcionarios junto con la sociedad civil (PNUD, 2013: 184).

Estos casos son (PNUD, 2013):

- Fica Vivo, Brasil.
- Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, Colombia.
- Barrio Seguro, República Dominicana.
- Tregua entre pandillas, El Salvador.
- Todos Somos Juárez, México.

Fica Vivo significa “mantente vivo” y se refiere a una iniciativa innovadora cuyo objetivo fue controlar los niveles de homicidios entre la población joven de Belo Horizonte en Minas Gerais, Brasil.

Antecedentes: El programa (iniciado en 2001) fue impulsado y liderado por la Universidad en colaboración con policías militares y civiles, gobierno, asociaciones y sociedad civil. Parte de datos georreferenciados del comportamiento y presencia territorial de los homicidios que permitió identificar como zona de riesgo a 6 favelas de Belo Horizonte afectadas por el tráfico de drogas y el conflicto entre pandillas.

En 2003 el gobernador impulsó el proyecto como política pública de su gobierno que buscó, por una parte, promover una policía eficaz con reacción rápida y, por otro, crear programas sociales para transformar la relación entre las comunidades afectadas y las entidades públicas. En 2002 empezó la primera intervención, pero en 2003, debido a que los programas sociales coordinados por la policía no fueron bien gestionados, el programa colapsó debido a problemas internos y la sustitución del comandante a cargo.

Estructura: En 2004 los programas se reestructuraron en un proyecto piloto gestionado por funcionarios públicos con experiencia en trabajo social y psicología; las actividades (talleres) se diseñaron específicamente para jóvenes en riesgo de ser asesinados. Las personas que coordinaban los talleres eran de la comunidad y contaban con credibilidad y liderazgo, lo que permitió el diálogo con líderes locales y miembros de pandillas, además eran los interlocutores con la policía.

Resultados: En el corto y mediano plazo se logró reducir drásticamente la violencia, lo que llevó a ampliar el proyecto a otras áreas de la ciudad. De 2004 a 2007 disminuyó la violencia en las comunidades donde existían los programas combinados Fica Vivo-GEPAR.

Retos:

- La policía militar conservaba su visión tradicional centrada en el combate al delito más que en la seguridad ciudadana.
- Los programas funcionaban donde existía un fuerte vínculo entre el gobernador y el gobierno de la ciudad, pero no así en otras comunidades donde el vínculo no se daba.
- Además no fue uniforme la vinculación del gobierno con los líderes de la comunidad.
- Fue un programa innovador en materia de seguridad ciudadana sobre todo respecto al manejo de información y la intervención en comunidades. Específicamente con el uso de mapas georreferenciales que identifican "puntos calientes" (hot spots).
- Con base en estos datos se establecieron estaciones de policía orientadas a la comunidad y basadas en foros vecinales, inversiones sociales y programas contra la violencia escolar.
- Aunque no era la finalidad el programa se enfocó también a la atención de otros tipos de violencia, sobre todo la de género.

Este programa ha sido evaluado por la academia y el gobierno, su replicabilidad depende de:

- Contar con recursos técnicos y financieros adecuados,
- Obtener la información georreferenciada.
- El escenario debe ser de delitos desorganizados o dispersos.
- La corrupción no debe ser una amenaza relevante.

El **Plan de vigilancia por cuadrantes de Colombia**, implicó una reforma de la policía nacional con “cambios profundos en su actuación, códigos, uso de datos y la manera como interactúa con la población” (PNUD, 2013: 187). Su principal debilidad es la inercia y la resistencia al cambio, ya que se exige un trabajo más sistemático en términos conceptuales y analíticos. En municipios pequeños se enfrenta a la falta de estudios sobre la situación local y la debilidad institucional.

El programa **Barrio Seguro de República Dominicana** fue la respuesta a un incremento en el número de homicidios entre 1999 y 2005, algunos de ellos cometidos por la policía. Entre 2004 y 2012 se desarrolló el Plan de Seguridad Democrática (PSD), este plan incluyó el programa Barrio Seguro, cuyos elementos claves fueron:

- Aumento de la inversión para actuación policial en barrios específicos, con el enfoque de policía comunitaria.
- Modelo policial orientado a la resolución de conflictos
- Aumento del número de proyectos sociales para disminuir los riesgos delictivos y fomentar la cooperación ciudadana con la policía.
- Fortalecer las organizaciones comunitarias en las zonas seleccionadas para que actuaran como interlocutores y coprotagonistas con el gobierno.

En algunas evaluaciones, los

...entrevistados distinguían entre una fuerza policial previa a Barrio Seguro —que ellos consideraban como parte del problema delictivo y que maltrataba a la población local— y una policía posterior a la implementación del programa —que se percibía como más cordial y servicial—. (PNUD, 2013: 190).

Aunque mejoró la percepción de la seguridad por parte de la comunidad, ello no significa que estén exentas de actividad policial o de corrupción policial. Problemas a mayor escala como la corrupción y falta de reformas estatales, socavaron el programa y limitaron su eficacia. En 2013 inició un Plan de Seguridad Ciudadana con nuevos programas.

El Salvador es uno de los países latinoamericanos con mayor índice de violencia letal, atribuida a las pandillas (maras) así como al tráfico de drogas; además de los limitados resultados de las políticas de mano dura. En 2012 las dos principales pandillas acordaron una tregua. “Personalidades de la iglesia y la sociedad civil, a título individual, sirvieron de negociadores, con la ayuda y el apoyo logístico del ministerio de Justicia y Seguridad”. (PNUD, 2013: 191). Surge así la **Tregua entre Pandillas de El Salvador**. Después de la tregua hubo una disminución sostenida en los índices de homicidios del 40%, aunque otras formas de delincuencia y extorsiones no han cambiado. Otras pandillas se han unido, este programa cuenta incluso con respaldo internacional. Sin embargo, la percepción pública de rechazo a las pandillas no ha cambiado.

Existe una preocupación generalizada ante la rapidez con la que las pandillas han logrado convertirse en actores políticos nacionales, capaces de negociar y obtener concesiones por parte del Estado. Los líderes de las pandillas han demostrado una estructura de mando coherente, que les ha permitido hablar con una sola voz. El hecho de que las pandillas hayan contribuido a una caída de más del 40% en los niveles de homicidios a nivel nacional confirma la coherencia y la disciplina en sus estructuras. (PNUD, 2013: 192).

Respecto al programa **Todos Somos Juárez, de México**, encontramos que entre 2008 y 2010, Ciudad Juárez se consideró la ciudad más violenta del mundo con una tasa de homicidios de 189 por cada cien mil habitantes. La violencia se relaciona con la delincuencia organizada, disputas entre cárteles y los efectos de la política de “mano dura” adoptada por el gobierno mexicano entre 2006 y 2012.

En 2010, el gobierno federal promovió la seguridad ciudadana a través del programa Todos somos Juárez, centrado en seis sectores:

- Seguridad pública.
- Crecimiento económico.

- Empleo.
- Salud.
- Educación, y
- Desarrollo social.

El programa partió de los siguientes principios:

1. Orientación multisectorial, no necesariamente de cumplimiento estricto de la ley pero sí de atención integral de los riesgos sociales y económicos.
2. La intervención hizo énfasis en la participación pública.
3. El programa se ejecutó en los tres niveles de gobierno.

El costo total, sin incluir inversión privada, fue de 400 millones de dólares. El 74% se destinó a la promoción de la salud, educación, cultura, recreación e intervenciones de desarrollo social (PNUD, 2013: 193). Los resultados fueron mixtos.

Por un lado, la frecuencia de los homicidios bajó drásticamente —hubo una reducción aproximada del 89% entre octubre de 2010 y octubre de 2012—, al igual que el robo de automóviles y otras formas de victimización. Los analistas atribuyen dicha reducción en los índices de homicidio al arresto de los líderes de algunas de las organizaciones criminales más violentas, así como al establecimiento de policías comunitarias eficaces y a un mayor gasto en asistencia social dirigida (ICG 2013). Para finales de 2012, algunos de los habitantes que habían emigrado de la ciudad estaban volviendo a sus hogares (PNUD, 2013: 194).

Críticas:

- El programa fue unilateral y no se integraron las necesidades de la población y los gobiernos locales.
- Los proyectos clave no se cumplieron y los fondos se utilizaron de manera poco adecuada y sin transparencia.
- Hubo acciones inconclusas.

- Las metas se plantearon para 100 días, por lo que los plazos no fueron coherentes, ya que esas acciones requiere de mayor tiempo y la disminución de la violencia se vinculó más a arrestos de delincuentes de alto nivel que a los programas prometidos.
- El principal obstáculo para su replicabilidad es la cantidad de recursos que requiere.

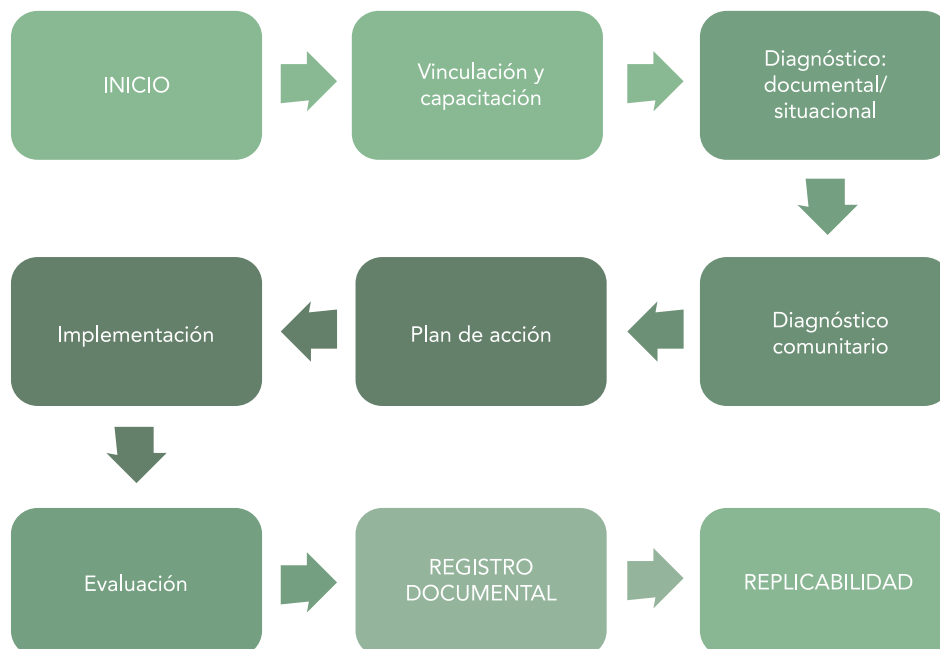
2.3.2 Recomendaciones.

Son diversas las recomendaciones que surgen a partir de las distintas experiencias en la región latinoamericana. Sin embargo es constante la presencia de diversos desafíos que deben ser superados para implementar programas de prevención. Así, es necesario:

1. Sistematizar la implementación de acciones coordinadas.
2. Evaluar su impacto en la dinámica de las comunidades intervenidas.
3. Generar la documentación de la experiencia.

Para lograr la intervención exitosa es necesario coordinar las acciones que permitan desarrollar las distintas fases de la estrategia seleccionada.

FASES DE LA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN (Rendón, 2014):



La estrategia de intervención debe involucrar a los distintos actores que intervienen en el terreno, así como a organizaciones y líderes locales que tengan presencia significativa en la comunidad, además de las distintas representaciones de la autoridad. Siempre se tiene que considerar el contexto específico en que se realiza para lo cual el diagnóstico comunitario es fundamental. Es indispensable garantizar el registro detallado del programa para propiciar su replicabilidad y evaluación.

Las recomendaciones de PNUD (2013) en el ámbito de la prevención tienen que ver con:

1. Fortalecer las capacidades del Estado, colocando al centro la protección de la integridad física y material de las personas, así como el respeto a los derechos humanos.

2. Modernizar la policía, acercándola a la ciudadanía.

- a. Las iniciativas de reforma policial deben presentar planes con distintas etapas, objetivos claros, con indicadores que permitan realizar evaluaciones a corto, mediano y largo plazo.
- b. La policía de proximidad o comunitaria debe desarrollarse en el marco de la función preventiva.
- c. Crear condiciones materiales e institucionales para que la policía se convierta en una institución profesional, altamente valorada y respetada.
- d. Democratizar los procesos de reclutamiento e incorporar a mujeres e indígenas.
- e. Creación de unidades especializadas para la atención de grupos en situación de vulnerabilidad.
- f. La participación militar en la seguridad ciudadana debe ser excepcional, supervisada siempre por autoridad civil y garantizar el respeto a los derechos humanos y la rendición de cuentas.

3. Fortalecer el sistema de justicia, reduciendo la impunidad.

4. Transformar el sistema penitenciario.

5. Hacer de la prevención una prioridad, con programas basados en evidencia y ajustados a las realidades locales.

- a. Designar autoridades para la prevención, con capacidad de coordinación de políticas intersectoriales, garantizando su capacidad en la gestión de proyectos.
- b. Los municipios deben tener la capacidad de gestionar proyectos para acercar las políticas a la comunidad.
- c. Contar con recursos financieros y humanos suficientes para la sustentabilidad de los proyectos.
- d. Los programas pilotos que demuestren su éxito deben poder escalarse a una cobertura mayor.
- e. Priorizar recursos para las especialidades profesionales requeridas en los programas preventivos.
- f. Es indispensable producir evidencia a partir de los programas de prevención que se ejecuten para ello es necesario la colaboración con universidades y centros de investigación que permitan el diseño de indicadores, análisis estadístico y evaluación de los programas.