

BASOMBRÍO, CARLOS (EDITOR) (2013). ¿A DÓNDE VAMOS? ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA. WASHINGTON: LATIN AMERICAN PROGRAM. WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS. ISBN: 978-1-938027-16-1

Rodrigo Cárcamo Hun (rjcarcamo@uc.cl)
Pontificia Universidad Católica de Chile

Existe un consenso respecto a que los avances en crecimiento económico, reducción de la pobreza, salud y educación han sido significativos en la región, sin perjuicio de que la desigualdad, la baja movilidad social y la transmisión intergeneracional de la pobreza (PNUD, 2010; 2013) constituyen aún un desafío para el desarrollo humano (PNUD, 2013) de las naciones. La pretensión de potenciarlo se ha estancado por la irrupción de una problemática multicausal de alto impacto. La seguridad ciudadana ha devenido en el principal problema de Latinoamérica (Latinobarómetro, 2011) en el último decenio.

Esta síntesis de Carlos Basombrío (editor), por una parte, constituye un importante insumo para la comprensión de la seguridad ciudadana, particularmente de los crímenes letales. Presenta un compendio de análisis realizados por especialistas regionales respecto de contextos o políticas implementadas en 10 países latinoamericanos. Por otro lado, es atingente, dado que de este total, son 6 los países (Lagos y Dammert, 2012) que consignan a la delincuencia como el primer problema a nivel nacional. El resto, incluido Chile, privilegia el desempleo, la educación, la salud o la economía. A la vez, 12 de los 20 países a nivel mundial con más altas tasas de homicidios se encuentran en América Latina y El Caribe (UNODC, 2011); entre estos, El Salvador, Venezuela, Guatemala y Colombia, considerados en el presente libro. Adicionalmente, el editor incluye un análisis referido a la Reforma Procesal Penal regional (en adelante RPP) desde una perspectiva de la seguridad ciudadana. La secuencia de capítulos no obedece a ninguna lógica en particular, como pudiese haber sido. Dado esto, y en lo sucesivo, se respetará la secuencia original del texto.

México (Benítez) y el rol central de las Fuerzas Armadas en el combate contra el crimen organizado abren este compendio. En un contexto social marcado por un incremento de la inseguridad objetiva y subjetiva, se plantea que el fracaso de las estrategias de combate contra la criminalidad, esto es, militarización de la seguridad pública e incapacidad institucional de las agencias policiales, ha devenido en un

“Estado fallido” (pág. 36). Esto implicó un vacío de poder traducido en ausencia territorial estatal, generando un “empate estratégico” (pág. 45) entre el gobierno y el narcotráfico. Esta equivalencia se resolverá en la medida que las políticas de Peña Nieto (2012) impliquen un giro en la estrategia de seguridad del país. Si para este caso, el énfasis en el control de la inseguridad es motivo de cuestionamiento, el Cap. 2 (Castillo) centraliza el análisis en la prevención, enmarcándose en el caso guatemalteco. La anticipación como modelo contrapuesto, alternativo y previo a la prevención del delito, enfrentaría la violencia de manera integral, dado que los conflictos, según el autor, serían “polimodales, polifacéticos, escalonados, cíclicos y oscilantes” (pág. 64). El rasgo diferenciador sería el tratamiento durante todo el desarrollo de la problemática, es decir, mediante la anticipación, la mediación y la reconstrucción social.

Los serenazgos, una suerte de policía municipal surgida por el abandono de la labor preventiva de la Policía Nacional de Perú (Costa), constituyen un caso peculiar en los Estados unitarios de la región. Si bien estos se encuentran lejos de tener una potestad propia como organismos de seguridad pública, han sido de todos modos efectivos (págs. 91 – 93). Costa lo reconoce, a pesar de las carencias en atribuciones así como su precariedad orgánica. Un posible costo de resolver estas insuficiencias, sería la “duplicación de las funciones policiales” (pág. 98) y la fragmentación de los organismos encargados de la seguridad pública. Sin embargo, dicho costo sería relativo dada la mínima confianza civil y la fracasada gestión de la Policía Nacional versus la legitimidad social y funcional de estos organismos locales al día de hoy.

Las heterogéneas tasas de prevalencia e incidencia delictiva de crímenes letales en Centroamérica dice relación según sea su ubicación geográfica en los denominados Triángulo Norte o Triángulo Sur. El caso más destacable en seguridad, respecto de sus pares en ambas zonas, aunque en términos relativos, es Nicaragua (Cuadra). El narcotráfico ha comenzado a posicionarse, no obstante, como la problemática nacional de mayor impronta (pág. 106), en tanto este país se encuentra en un área de tránsito de droga por excelencia. Pensar el crimen y la violencia regionalmente y articular un sistema integrado de seguridad se presentan como las tareas y desafíos a concretar en el mediano plazo.

Para el caso chileno, Dammert plantea que si bien el Estado ha sido capaz de problematizar, diagnosticar y diseñar políticas de seguridad eficiente y eficazmente, dicha capacidad “no ha ido necesariamente de la mano de avances en la gestión e implementación de políticas que desarrollen estas propuestas” (pág. 129). La primera Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2006) y el “Plan Chile Seguro” (2010–2014), comparten una continuidad en lo que a precariedad de la gestión, evaluación

e información se refiere. El afán de demostrar avances en el control del narcotráfico a partir de las detenciones como un fin en sí mismo (pág. 143), más la deficiencia de los indicadores de impacto, han carenciado el proceso de evaluación de los planes y programas. Asumir los procesos de modernización del Estado, es decir, la generación y actualización de instrumentos de planificación y la organización de políticas públicas en la materia, constituye por antonomasia el objetivo estratégico.

Tal cual el caso peruano, pero en Estados definitivamente federales o con un proceso adelantado de descentralización, la seguridad ciudadana constituye un punto importante. Brasil (De Lima y De Paula), como parte de los primeros, detenta importantes avances en la reducción de la tasa de homicidios en sus principales estados. El modelo de policía comunitaria, el manejo intensivo de la información y la adopción de una perspectiva multicausal del delito (pág. 149 – 159) serían las variables explicativas. A pesar de esto, aún resta el mejoramiento en la organización y gestión en lo que se refiere a la corrupción, sistema judicial y respeto a los derechos humanos referido a la violencia policial en las favelas. Colombia (Llorente y Guarín), por otro lado, y con un profundo avance en descentralización, plantea la cuestión de una eventual correlación causal entre políticas municipales y mejoramiento de la seguridad en Medellín y Bogotá. Las medidas y políticas implementadas desde el nivel nacional, en contraparte y según los autores, habrían sido el factor determinante en la reducción de la violencia homicida (pág. 195). El análisis del *timing* de las políticas, las dinámicas y multicausalidad del crimen y las fluctuaciones en la violencia, dieron cuenta de la inherente limitación de las políticas públicas subnacionales por sí solas, sin perjuicio de que estas hayan sido significativas en su momento.

La RPP es analizada en el Cap. 8 desde un enfoque de seguridad ciudadana. Su deficiencia radica en que el criterio para judicializar a un sujeto, es si su acto delictivo genera un alto impacto social –criterio de oportunidad– mas no su habitualidad delictiva. La exclusión del responsable de “delitos de bagatela” (pág. 218) incidiría en el aumento de la percepción de inseguridad e impunidad en la población. Empero, Pásara concluye que no hay evidencia suficiente para afirmar que la RPP por sí misma agrave el problema de la inseguridad.

En lo referido a El Salvador, solo existiría una correlación entre el tráfico de drogas y el aumento de la violencia, dado que Rivera reconoce que el desarrollo del crimen organizado necesita además de una variable institucional. Es decir, “este requiere de resortes y plataformas concretas de operación ubicadas, inexorablemente, en las estructuras del Estado y, más específicamente, en sus capacidades de ser más o menos vulnerables a la corrupción” (pág. 229). Propone que el combate al crimen

organizado debiese focalizarse en sus bases sociales de apoyo, junto a políticas con formas e intensidades diferentes.

¿A qué viene la disociación entre el discurso gubernamental y las políticas de seguridad realmente implementadas? La respuesta para el caso argentino se trasluce en el Cap. 10 (Sain) con una riqueza conceptual importante. Ha existido una gestión de la conflictividad funcional a los sectores políticamente relevantes, que buscan legitimidad y la conservación de sus privilegios. Esta se daría a través de la “criminalización secundaria” (pág. 264) que involucra la selección punitiva de delitos insignificantes en sectores vulnerables, excluyendo delitos de poder. Intervenciones policiales violentas (pág. 265), por otro lado, darían cuenta de una aparente eficacia en la lucha contra el crimen, y por tanto generando legitimidad. Un desafío es profundizar el enfoque multifactorial de la seguridad y erradicar su “policialización” (pág. 269) que involucra reasumir desde el gobierno su gestión política.

Finalmente, y con la polarización ideológica como marco, el aumento del homicidio y la inseguridad subjetiva, han hecho que Venezuela (Sanjuán) atraviese por una “catástrofe incontrolada” (pág. 297) en materia de seguridad pública y ciudadana. Se propone revisar y replantear todo el marco institucional y propiciar la restauración de las confianzas en el espacio público y la legalidad. La mayor probabilidad de una ingobernabilidad generalizada será en razón directa tanto de la incomprensión que la implementación y desarrollo de estas soluciones no es factible en un corto plazo, como del distanciamiento de todos los actores relevantes de la sociedad civil absortos en reivindicaciones corporativas pero no nacionales.

En vista de lo expuesto, se puede identificar una limitación del libro que apunta más bien a una cuestión estética, pero que de ningún modo afecta la validez de los análisis. La secuencia de los capítulos parece obedecer a una lógica que solo el editor conoce. Tentativamente, dos criterios válidos no excluyentes hubiesen sido por ubicación geográfica –Cono Sur, Andina y Centroamérica– o según si las tasas de homicidio respectivas, se ubican por debajo o sobre lo que la Organización Mundial de la Salud considera una epidemia: 10 homicidios por cada 100.000 habitantes. Con ello, se toca un tema fundamental, por medio de un énfasis conceptual de la seguridad ciudadana por sobre la seguridad pública y el cuestionamiento al falso dilema represión–prevención. Aquella es el amplio conjunto de condiciones que garantizan el funcionamiento de la sociedad y convivencia ciudadana y de la cual la seguridad pública es solo una parte. Por tanto el texto se hace cargo de plantear y reafirmar que aquella es el resultado de una política que se orienta hacia una

estrategia integral; toda la comunidad, actores privados y públicos, y en un marco democrático de acción, son productoras y receptoras de seguridad a la vez.

Referencias

Lagos, M. y Dammert, L. (2012). *La Seguridad Ciudadana. El problema principal de América Latina*. Lima: Corporación Latinobarómetro.

Latinobarómetro (2011). *Informe 2011*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.

PNUD (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José, C.R.: PNUD.

PNUD (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013 – 2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD.

UNODC (2011). *Global Study on Homicide. Trends, context, data*. UNODC.