

AUGUST 2003

La Prevención y Respuesta al Crimen Urbano y a la Violencia en Latinoamérica y el Caribe

El 30 de abril de 2003 el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Woodrow Wilson Center organizaron una conferencia sobre prevención de la violencia y seguridad ciudadana en Latinoamérica y el Caribe. Participaron especialistas en el tema de diversos países, tanto miembros actuales y anteriores de los gobiernos, investigadores, así como activistas que trabajan en organizaciones no gubernamentales. El fin de la conferencia fue compartir experiencias y estudios llevados adelante en diversos contextos con el fin de establecer cuál es la tendencia internacional en materia de prevención de la violencia y promoción de la seguridad ciudadana. Un resumen del programa de la conferencia se encuentra al final de esta publicación.

LA PERSPECTIVA LOCAL

Con el fin de crear soluciones para combatir los altos niveles de criminalidad y sensación de inseguridad de la ciudadanía en la región, es necesario fortalecer los procesos de redemocratización, repensar el rol del gobierno local y enfatizar la importancia de la descentralización de la autoridad.

Por un lado, existe la necesidad de modificar el perfil de la institución policial debido a las violaciones a los derechos humanos cometidas durante regímenes militares, los abusos policiales actuales, y el incremento de los reclamos de la sociedad civil en relación con mejores mecanismos de monitoreo y control.

TAMARA TARACIUK
Programa Latinoamericano
Woodrow Wilson International
Center for Scholars

El concepto de policía comunitaria pone énfasis en las acciones preventivas contra la criminalidad y favorece un mejor cumplimiento de los derechos humanos del individuo. Sin embargo, es necesario aumentar la cantidad de personal policial dedicado a esta labor, disminuir la rotación de policías producto de la centralización de las fuerzas policiales y revertir la tendencia militarizada de la policía. Otros factores también deben ser considerados. Estos programas descansan en la colaboración entre las partes, y ello requiere confianza que rara vez está presente; y requieren la reestructuración de las fuerzas policiales, lo cual le resulta amenazante a los policías. A su vez, hace falta coordinación entre las agencias gubernamentales. Si bien es imprescindible la participación ciudadana sostenida, los bienes públicos son más difíciles de defender a través de la participación. Para poder fomentar la participación ciudadana en asuntos de seguridad ciudadana es importante que quien coordine el proyecto promueva la cultura de la legalidad e incorpore a los distintos actores interesados.

A nivel local, para que una reforma policial pueda ser exitosa en su aplicación, requiere la legitimación de la policía (a través de mecanismos destinados a combatir el abuso policial y la corrupción), la creación de una base institucional fuerte, y romper con la



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

Latin American Program



THE WORLD BANK



The American
Development Bank

tensión entre recurrir a medidas autoritarias para combatir la criminalidad y las políticas sociales de prevención comunitaria. Con relación a este último punto, es necesario disminuir la intervención de las fuerzas armadas en temas de seguridad interna.

La conferencia demostró una tendencia, tanto entre los académicos como quienes trabajan en el campo, hacia promover la prevención de la criminalidad y el aumento de la percepción de seguridad ciudadana a nivel local a través de un enfoque integral que no se limite a la promoción de reformas policiales. La base para ello son las ventajas comparativas de programas locales, en oposición a las iniciativas nacionales. A su vez, los participantes recalcaron la necesidad de que participen en estas iniciativas las distintas agencias estatales a nivel local, así como aquellos actores permanentes (por ejemplo, las universidades). Los actores que perduran a través de las distintas administraciones le dan mayor sustentabilidad a las políticas implementadas y generan un consenso que cuenta con mayor legitimación. Este enfoque “interagencial” y las redes de información favorecen el diálogo y la coordinación entre las instituciones.

Puede trabajarse con policías de cualquier jurisdicción sobre problemas específicos y existe una tendencia a hacerlo a nivel local. Para ello, se requiere, además, la creación de capacidades institucionales, mecanismos para que las políticas tengan continuidad en el tiempo, crear consensos con base en redes sociales y un enfoque interagencial. —ALBERTO FÖHRIG

También se hizo referencia a que es ventajoso que los programas municipales estén dirigidos a enfrentar preocupaciones particulares de poblaciones específicas. A su vez, los panelistas argumentaron que es necesario contar con un análisis previo contextual sobre el lugar que permita realizar un mapeo del crimen, la identificación de la territorialidad del delito y diseñar, en base a ello, una estrategia preventiva del delito. En relación con la medición de la situación en una comunidad, los panelistas enfatizaron la necesidad de contar con un buen sistema de indicadores de desempeño policial. Debe tomarse en cuenta, al momento de diseñarlo, a quién está dirigido el análisis, el método de medición, la existencia de datos confiables, y la participación ciudadana previa con el fin de determinar cuáles son los elementos más relevantes que deben ser medidos.

Por último, hubo consenso en la necesidad de generar capacidades institucionales a nivel local, especialmente con anterioridad al trabajo sobre prevención del crimen a realizarse en una jurisdicción determinada. Este trabajo de capacitación y las redes de información deberían estar dirigidos a los funcionarios estatales municipales, a los policías, y a los agentes locales que movilizan a la sociedad. Las estrategias deben, además, generar incentivos para la colaboración de los distintos participantes, incluyendo la sociedad civil.

Si bien los expositores enfatizaron la necesidad de encontrar soluciones a nivel local, también se recaló la necesidad de encontrar mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Por otra parte, las iniciativas a nivel local deben complementarse con soluciones estructurales para que los mecanismos elegidos obtengan continuidad en el tiempo. Deben contar, a su vez, con la voluntad política necesaria para ser llevadas adelante y replicadas con posterioridad.

The Woodrow Wilson Center's Latin American Program serves as a bridge between the United States and Latin America, encouraging a free flow of information and dialogue between the two regions. The Program provides a non partisan forum for discussion of Latin American and Caribbean issues in Washington, DC; and sponsors major initiatives on Decentralization, Citizen Security, Comparative Peace Processes, Creating Community in the Americas, and U.S.-Argentinian, U.S.-Brazilian and U.S.-Mexican relations.

Latin American Program Director: Joseph S. Tulchin
 Citizen Security Project Manager: Alberto Föhrig
 Citizen Security Project Coordinator: Tamara Taraciuk
 Layout: Derek Lawlor
<http://www.wilsoncenter.org>

InterAmerican Development Bank
 Sustainable Development Department
 Social Development Division
 Chief: Mayra Buvinic
 For more information on IDB violence prevention activities please go to:
<http://www.iadb.org/sds/violence>

The World Bank
 Environmentally and Socially Sustainable Development
 Thematic Group on Urban Crime and Violence Prevention
 Latin America and Caribbean Region
 Chairs: Shelton Davis and Marianne Fay
 Coordination: Maru Valdes
www.ayudaurbana.com
www.worldbank.org/lac

INICIATIVAS Y ESTUDIOS A NIVEL LOCAL

Se presentaron varias iniciativas sobre programas locales específicos dirigidos a prevenir el delito y a aumentar la percepción de seguridad de la ciudadanía. Un plan llevado adelante en Bogotá, Colombia, por ejemplo, promueve la “cultura ciudadana”, con el fin de contrarrestar las reglas culturales que contienen y promueven la violencia, a través de la corresponsabilidad de las autoridades y los ciudadanos en temas de seguridad ciudadana. El “Programa de Control de Homicidios Cometidos por Jóvenes”, los cuales mayormente son cometidos con armas de fuego, fue puesto en práctica en *favelas* en Belo Horizonte con altos niveles de criminalidad. Este plan consiste en la movilización de la comunidad a través de campañas de comunicación y por medio de un grupo de trabajo en conjunto con la Alcaldía, los jueces y los fiscales. En Sudáfrica se preparó un manual dirigido al Gobierno nacional, para que éste colabore en el desarrollo de estrategias de prevención criminal a nivel local, las cuales deben estar pensadas en función de las condiciones locales. Un estudio realizado en cinco poblaciones marginales en Santo Domingo analizó a jóvenes vinculados con problemas delictivos relacionados con el consumo de drogas, la actividad de pandillas y el accionar represivo de la policía. La Organización Panamericana de Salud (OPS) llevó adelante un estudio sobre pandillas juveniles, consideradas el foco de creación de organizaciones de crimen organizado en El Salvador. Representantes de la Fundación Eisenhower presentaron varios programas dirigidos a los jóvenes. El programa “Youth Safe Haven-Ministation”, por ejemplo, mezcla el concepto estadounidense de programas para jóvenes luego del horario escolar y el concepto japonés de comisarías policiales basadas en los barrios locales. El programa “Quantum Opportunities” incluye una iniciativa de educación a adolescentes a través de medios informáticos. El programa “Full Service Community Schools” trabaja con organizaciones

Los programas de policía comunitaria descansan en la colaboración entre la policía y la ciudadanía y ello requiere la creación de lazos de confianza a lo largo del tiempo.

—CATALINA SMULOVITZ



Conferencia en sesión

locales para satisfacer las necesidades de los niños en edad escolar. El programa “Delancey Street” busca reintegrar a la sociedad a jóvenes que hubieran participado en actividades delictivas. El programa “Safer Cities” de la OPS se aplicó en África y en Latinoamérica para promover la gestión municipal y la seguridad en el ámbito local, desde una perspectiva urbana y a través de programas preventivos con participación ciudadana. La estrategia para el combate de la criminalidad en Washington, DC, por su parte, se basó en la opinión de la gente sobre cuáles eran los focos de la violencia, y cuál sería una solución posible.

Conforme a las exposiciones, las experiencias comunitarias llevadas adelante para hacer frente a los problemas de criminalidad y sensación de inseguridad han arrojado, en su mayoría, resultados positivos.

CONCLUSIONES

Desde las distintas perspectivas, las conclusiones generales fueron que es necesario mitigar la vulnerabilidad de los grupos en riesgo (particularmente los jóvenes), así como aumentar la conciencia pública sobre temas de seguridad y participación ciudadana. Es importante construir capital humano y social (a través de campañas de difusión y de creación de capacidades), asistir a las víctimas de la violencia, y fomentar ciertos cambios estructurales (por ejemplo, reformas policiales y judiciales). En este sentido, es clara la importancia de generar redes de trabajo y cooperación entre miembros de la sociedad, la policía y las autoridades.

Los mecanismos para ello serán variados debido a la necesidad de encontrar soluciones múltiples para problemas diversos, pero existe un consenso sobre la necesidad de abordar este tema desde una



perspectiva local. Este enfoque se ve favorecido por la participación de las distintas personas interesadas, la cooperación internacional (sin imposición de modelos preestablecidos), y la coordinación entre los distintos niveles del gobierno. Para una efectiva implementación de mecanismos dirigidos a disminuir la criminalidad y la percepción de inseguridad, experiencias pasadas permitieron concluir que debe realizarse una evaluación previa y posterior de la situación que pretende modificarse.

A través de estos procesos de diagnóstico, creación de estrategias preventivas, aplicación de las mismas, institucionalización de las medidas adoptadas, revisión de lo actuado y la evaluación posterior para observar los resultados y analizarlos, deben crearse mecanismos de prevención de la violencia urbana a nivel local. Estos podrían ser replicados en distintas localidades, siempre teniendo en cuenta la multicausalidad de la violencia y las circunstancias particulares del lugar donde va a aplicarse la estrategia escogida.

RESUMEN DE LA AGENDA DE LA CONFERENCIA

El Vicepresidente de Latinoamérica y el Caribe del Banco Mundial, *David De Ferranti*, abrió el seminario y *Antanas Mockus*, Intendente de Bogotá, fue el primer expositor. Los panelistas del primer panel, que versó sobre "La Preparación de Estrategias de Prevención Municipales sobre Crimen y Violencia: El Rol del Diagnóstico, las Asociaciones, y las Consultas a los Interesados", fueron *Claudio Beato* de la Universidade Federal de Minas Gerais en Brasil, *Tinus Kruger* de CSIR en Sudáfrica y *Allison Rowland* del Centro de Investigación y Docencia Económica en México. El comentarista fue *Alberto Föhrig* de la Universidad de San Andrés en Argentina. El panel fue moderado por *Shelton Davis* del Banco Mundial. El segundo panel, "Asuntos de la Prevención del Crimen y Violencia en los Jóvenes", estuvo compuesto por el *Padre Jorge Cela* del Centro Bono en la República Dominicana, *Alberto Concha Eastman*, de OPS y *Lynn Curtis* de la Fundación Eisenhower basada en los Estados Unidos. El comentarista fue *Guadalupe López* de la Asociación de Municipalidades Hondureñas y la moderadora *Mayra Buvinic* del Banco Interamericano de Desarrollo. El tercer panel, "El Rol de los Sistemas Policial y Judicial en las Estrategias Municipales y Locales sobre Crimen y Violencia", estuvo compuesto por *Hugo Frühling* del Centro de Estudios para el Desarrollo en Chile, y *Catalina Smulovitz* de la Universidad Torcuato Di Tella en Argentina. El comentarista fue *Carlos Basombrío* del Instituto de Defensa Legal en Perú y el moderador fue *Joseph S. Tulchin* del Wilson Center. El penúltimo panel se tituló "El Rol del Diseño Urbano y del Medio Ambiente y de la Planificación Física en las Estrategias de Prevención del Crimen y la Violencia", y estuvo compuesto por *Severin Sorensen* del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos, *Susan Liebermann* de CSIR en Sudáfrica y *Macarena Rau* de la Fundación Paz Ciudadana en Chile. El comentarista fue *Andrew Altman* de la Oficina de Planificación del Distrito de Columbia. El moderador fue *Roberto Chávez* del Banco Mundial. En el último panel, "Monitoreo y Evaluación de los Programas de Prevención del Crimen y la Violencia", expusieron *Julia Pomares*, consultora para el Wilson Center y *Christopher Stone* del Vera Institute en Nueva York. El comentarista fue *Andrew Morrison* del Banco Interamericano de Desarrollo y la moderadora fue *María Emilia Freire* del Banco Mundial. Los comentarios finales fueron hechos por *Rodrigo Guerrero*, ex-Intendente de Cali, Colombia.

THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Lee H. Hamilton, Director

BOARD OF TRUSTEES

Joseph B. Gildenhorn, Chair; David A. Metzner, Vice Chair. Public Members: James H. Billington, Librarian of Congress; John W. Carlin, Archivist of the United States; Bruce Cole, Chair, National Endowment for the Humanities; Roderick R. Paige, Secretary, U.S. Department of Education; Colin L. Powell, Secretary, U.S. Department of State; Lawrence M. Small, Secretary, Smithsonian Institution; Tommy G. Thompson, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services. Private Citizen Members: Joseph A. Cari, Jr., Carol Cartwright, Donald E. Garcia, Bruce S. Gelb, Daniel L. Lamaute, Tamala L. Longaberger, Thomas R. Reedy

WILSON COUNCIL

Bruce S. Gelb, President. Diane Abouafia-D'Jaen, Elias F. Aburdene, Charles S. Ackerman, B.B. Andersen, Cyrus A. Ansary, Lawrence E. Bathgate II, John Beinecke, Joseph C. Bell, Steven Alan Bennett, Rudy Boschwitz, A. Oakley Brooks, Melva Bucksbaum, Charles W. Burson, Conrad Cafritz, Nicola L. Caiola, Raoul L. Carroll, Scott Carter, Albert V. Casey, Mark Chandler, Peter B. Clark, Melvin Cohen, William T. Coleman, Jr., Michael D. DiGiacomo, Sheldon Drobny, F. Samuel Eberts III, J. David Eller, Mark Epstein, Melvyn J. Estrin, Sim Farar, Susan Farber, Joseph H. Flom, John H. Foster, Charles Fox, Barbara Hackman Franklin, Norman Freidkin, Morton FUNGER, Gregory M. Gallo, Chris G. Gardiner, Steven J. Gilbert, Alma Gildenhorn, David F. Girard-diCarlo, Michael B. Goldberg, Gretchen

M. Gorog, William E. Grayson, Ronald Greenberg, Raymond A. Guenter, Edward L. Hardin, Jr., Jean L. Hennessey, Eric Hotung, John L. Howard, Darrell E. Issa, Jerry Jasinowski, Brenda LaGrange Johnson, Shelly Kamins, Edward W. Kelley, Jr., Anastasia D. Kelly, Christopher J. Kennan, Michael V. Kostiw, Steven Kotler, William H. Kremer, Raymond Leary, Abbe Lane Lef, Perry Lef, Dennis LeVett, Francine Levinson, Harold O. Levy, David Link, Frederic V. Malek, David S. Mandel, John P. Manning, Jeffrey A. Marcus, Jay Mazur, Robert McCarthy, Linda McCausland, Stephen G. McConahey, Donald F. McLellan, J. Kenneth Menges, Jr., Philip Merrill, Kathryn Mosbacher, Jeremiah L. Murphy, Martha T. Muse, Della Newman, John E. Osborn, Paul Hae Park, Gerald L. Parsky, Michael J. Polenske, Donald Robert Quartel, Jr., J. John L. Richardson, Margaret Milner Richardson, Larry D. Richman, Carlyn Ring, Edwin Robbins, Robert G. Rogers, Otto Ruesch, B. Francis Saul, III, Alan Schwartz, Timothy R. Scully, J. Michael Shepherd, George P. Shultz, Raja W. Sidawi, Debbie Siebert, Thomas L. Siebert, Kenneth Siegel, Ron Silver, William A. Slaughter, James H. Small, Thomas F. Stephenson, Norma Kline Tiefel, Mark C. Treanor, Anthony G. Viscogliosi, Christine M. Warmke, Ruth Westheimer, Pete Wilson, Deborah Wince-Smith, Herbert S. Winokur, Jr., Paul Martin Wolff, Joseph Zappala, Nancy M. Zirkin, Richard S. Ziman



Woodrow Wilson
International
Center
for Scholars

One Woodrow Wilson Plaza
1300 Pennsylvania Avenue, NW
Washington, DC 20004-3027
www.wilsoncenter.org