



**Estado
de la
Región**
EN DESARROLLO HUMANO SOSTINIBLE

Un informe desde Centroamérica
y para Centroamérica

PROYECTO ESTADO DE LA REGIÓN

Esta ponencia fue preparada en el marco del capítulo 12: Dilema estratégico de ciudadana seguridad ciudadana en Centroamérica

EL MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO

**Elaborado por:
José Ma. Rico**

San José, junio 2007

INTRODUCCIÓN

La mayoría de los países de América Latina han conocido en el transcurso de los últimos 20 años fuertes incrementos del sentimiento de inseguridad atribuible a dos factores principales:

- ✓ el constante e inquietante aumento, tanto de las tasas de criminalidad (en particular de las infracciones violentas) como de los índices de victimización; la evolución de sus formas tradicionales (secuestros, sicariato, narcotráfico, corrupción, terrorismo); una alta participación en el delito de los jóvenes, que además suelen operar en bandas o pandillas e incurrir en la vía delictiva a una edad cada vez más temprana; el creciente auge de la criminalidad organizada (sobre todo en lo referente al narcotráfico y las actividades derivadas del mismo: tráfico de armas, lavado de dinero, robo de vehículos); y una frecuente relación entre esta y la delincuencia "ordinaria"; y
- ✓ la insatisfacción generalizada y cada vez mayor con respecto a la respuesta estatal ante el fenómeno delictivo.

Posiblemente debido a esta situación se observan en algunos de ellos claras tendencias represivas materializadas en demandas de nuevos tipos penales y sanciones más severas, la intervención del ejército para apoyar las acciones de la policía, e incluso el recurso a una justicia "de mano propia", que a veces llega hasta el linchamiento de supuestos culpables.

Además, parece haber consenso entre los especialistas en considerar que los principales factores asociados a la criminalidad son:

- ✓ un grave deterioro del conjunto de condiciones básicas para el desarrollo humano (educación, empleo, vivienda, exclusión social, desigualdad, etc.);
- ✓ la existencia de familias disfuncionales, de conflictos y violencia doméstica;
- ✓ la valoración social de una cultura de violencia;
- ✓ la presencia de elementos facilitadores (armas de fuego, alcohol y drogas, cuya posesión o consumo suelen estar regularmente asociados con los delitos violentos);
- ✓ la degradación del medio urbano y de los lazos sociales; y
- ✓ las secuelas de conflictos armados internos (sobre todo en Centroamérica y algunos países andinos).

Por otra parte, la década de los 80 se ha caracterizado en la casi totalidad del continente por la transición de sistemas políticos autocráticos hacia gobiernos democráticamente elegidos y un mayor respeto por los derechos humanos. La primera "marea de libertad" se manifiesta desde finales de los años 70: después de haber estado sometidos durante períodos variables a regímenes autoritarios -sobre todo militares-, los países del área han conocido cambios significativos

caracterizados por una apertura democrática generalizada. Si bien el proceso de transición no está aún consolidado y subsisten obstáculos a su desenvolvimiento, ha tenido -y sigue teniendo- un impacto considerable sobre diversos sectores de la sociedad, los cuales, a su vez, intervienen -o pueden intervenir- en dicho proceso de democratización apoyándolo, frenándolo o paralizándolo. La administración de justicia es uno de esos sectores.

Un sentimiento similar de inquietud ya se había manifestado, desde hace unas tres décadas, en los países más desarrollados (sobre todo, en América del Norte y Europa), dando lugar a numerosos estudios sobre la criminalidad, la inseguridad, el funcionamiento del sistema penal y la eficacia de las medidas preventivas y represivas pensadas para el tratamiento del delito. Al mostrar estos estudios la ineficiencia de los modelos “clásicos” utilizados para resolver el problema, surgieron nuevos enfoques, especialmente en materia policial y preventiva, y se intentaron programas cuya aplicación se tradujo en disminuciones -a veces sensibles- del sentimiento de inseguridad y de la criminalidad, así como en una mejor imagen de las instituciones involucradas en la reacción oficial frente al delito. Una de sus principales características ha sido -y sigue siendo- además la participación de la comunidad en la identificación y aplicación de las acciones orientadas a la solución de problemas tan preocupantes.

Así pues, actualmente se dispone en el plano internacional de un nivel considerable de conocimientos, instrumentos, programas y estrategias que han mostrado su utilidad para enfrentar en forma exitosa los problemas de la criminalidad (en su doble faceta represiva y preventiva) y del sentimiento de inseguridad. Aunque a un nivel inferior, también existen datos del mismo tipo en América Latina.

En este marco se sitúa una de las preguntas clave formuladas en el proyecto de Informe Estado de la Región (2008): ¿Cómo mejorar la seguridad ciudadana en la región respetando los principios de un Estado democrático de derecho?

Para su adecuado abordaje en el plano teórico-conceptual y metodológico, se intentará en un primer capítulo definir los dos conceptos clave del problema (seguridad ciudadana y Estado democrático de derecho) y ubicarlos en el marco de otros conceptos íntimamente relacionados con ellos (política criminal, sistema penal, prevención del delito) y, en un segundo capítulo, proponer una desagregación analítica de los conceptos clave que permita identificar los indicadores para su evaluación. Este intento constituye la base indispensable para describir la situación actual en la materia, así como para la elaboración de posibles escenarios futuros y de políticas públicas en el sector.

I. EL MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Por representar la esencia del enunciado del proyecto Estado de la Región, importa proceder a la definición de los dos conceptos fundamentales utilizados: seguridad ciudadana y Estado democrático de derecho. Otras tres nociones básicas (política criminal, prevención del delito y sistema penal) están íntimamente relacionadas con estos dos conceptos esenciales.¹

A. Conceptos clave

1. Seguridad ciudadana

La existencia de numerosas y periódicas manifestaciones de temores colectivos imputables a diversas circunstancias (epidemias, revoluciones, crisis económicas, calamidades públicas y, mucho más recientemente, actos espectaculares de terrorismo) forma parte de la historia de la humanidad. También nos muestra la historia que garantizar la seguridad de los miembros de una comunidad siempre ha representado la razón de ser, la justificación y la legitimación del poder ejercido por sus gobernantes, así como uno de los monopolios incontestado del Estado. El actual problema planteado por el resurgimiento del miedo al crimen debe situarse en este marco. Cuando una comunidad se siente amenazada en su instinto de seguridad suele reaccionar buscando chivos expiatorios, reclamando una represión más severa y exigiendo del Estado el riguroso ejercicio de uno de sus más importantes atributos: el *ius puniendi* (derecho a castigar).

En esta perspectiva, debe señalarse, en primer lugar, que “miedo al crimen” o “inseguridad ciudadana” son los principales conceptos utilizados para designar el fenómeno que la mayoría de la población suele identificar con la falta de represión y prevención del delito, así como con el aumento (real o supuesto) de la criminalidad. Esta creencia popularmente extendida suele llevar, sin embargo, de manera lógica e inexorable, a planteamientos y conclusiones simplistas, poco rigurosos, equivocados y a menudo peligrosos. También merece destacarse, en segundo lugar, que el sentimiento de temor, fuente de una profunda preocupación de una importante proporción de los ciudadanos, se ha ido transformando con el tiempo en un objeto independiente que, no solamente ya no necesita el delito

¹ Sobre estos temas, véanse Chinchilla Laura y Rico José Ma. (1997), *La prevención comunitaria del delito: perspectivas para América Latina*, Miami, Centro para la Administración de Justicia, Universidad Internacional de la Florida, pp. 3-33 y Rico José Ma. y Chinchilla Laura (2002), *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*, México, Siglo XXI editores, pp. 11-47 y 86-118.

como substrato, sino que, por sus consecuencias, puede ser tanto o más dañino para la sociedad que el mismo delito.²

Aunque los especialistas no suelen dar una definición explícita del término “seguridad ciudadana”, parece aceptable la propuesta por el PNUD de Costa Rica, en una perspectiva de desarrollo humano: *la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de amenazas de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros*, que contiene los elementos de complejidad del tema que serán analizados más adelante.³

Algunos autores, sin embargo, después de haber barajado los diversos conceptos utilizados en este ámbito (seguridad nacional, pública, integral, humana, ciudadana), han sugerido reemplazar el término “seguridad ciudadana” por otros más abarcadores y capaces de superarlo. En este sentido, se han propuesto otros conceptos, tales como el de “seguridad de los habitantes” (lo que permitiría incorporar, no solo a los ciudadanos de un país, sino a todas las personas sin excepción: menores, inmigrantes indocumentados, refugiados, turistas) o el de “desarrollo humano sostenible” (que incluiría, además de la garantía de no ser víctima de un delito, la de poder vivir en un Estado de derecho y disponer de niveles razonables de bienestar en los campos de la salud, la educación, el ingreso o la vivienda).

Para justificar este cambio terminológico, quienes han propuesto reemplazar el término “seguridad ciudadana” por “seguridad de los habitantes”⁴ invocan dos razones: la primera, la necesidad de no excluir de la protección social contra el delito a ningún ciudadano; la segunda, los malos antecedentes que el término “seguridad ciudadana” tiene en América Latina. Con respecto a la primera justificación, puede señalarse que, además de tratarse de un concepto ampliamente acuñado, postula que éste no incluye a todas las personas que residen en un país determinado, hipótesis desmentida con la sola lectura de las publicaciones hechas sobre el tema. En cuanto a la segunda justificación, posiblemente traduzca cierto temor a un pasado relativamente reciente, pero felizmente superado.

En cualquier caso, la aceptación de términos tan amplios, no sólo podría llevar casi necesariamente a una pérdida rápida de sustancia del tema, sino que supondría una importante ruptura con procesos conocidos y aún no resueltos en forma satisfactoria, con el consiguiente peligro de adentrarse en un terreno



² Con respecto a lo anteriormente expuesto, véase Rico José Ma. y Salas Luís (1988), *Inseguridad ciudadana y policía*, Madrid, Tecnos, Capítulo primero: La inseguridad ciudadana, pp. 13-56, en especial, pp. 13-16.

³ PNUD Costa Rica (2006), *Venciendo el temor: (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, San José, p. 35.

⁴ En este sentido, Carranza Elías (1997), “Situación del delito y de la seguridad de los habitantes en los países de América Latina”, en Carranza Elías (Coordinador), *Delito y seguridad de los habitantes*, México, Siglo XXI editores, pp. 23-49, en especial, p. 24.

plagado de incógnitas y pretender resolver serios problemas humanos y sociales en forma puramente retórica o simbólica.

En sentido contrario, la opción consistente en centrar el concepto en las conductas sancionadas por la ley penal puede ser demasiado reductora. Entendida como el simple mantenimiento del orden público, la “seguridad pública” no coincide necesariamente con la “seguridad de las personas”, ya que supone, por una parte excluir aspectos de la vida cotidiana percibidos por la población como fuente de inseguridad (por ejemplo, la presencia en los lugares públicos de jóvenes con vestimentas y peinado extraños, tatuajes y otros signos inhabituales e incluso provocativos) y, por otra parte, incluir otros que no presentan en forma inequívoca atentados contra la seguridad individual (tal sería el caso del consumo de drogas).⁵

La definición adoptada del concepto de seguridad ciudadana, al estar formulada en términos individuales, plantea sin embargo el problema de su ámbito de aplicación. ¿Puede, en tales condiciones, sostenerse que el concepto también es válido en el plano colectivo?

El informe que ha propuesto la definición antes indicada autoriza una respuesta afirmativa a esta interrogante, no solamente en Costa Rica, sino en los demás países de la región centroamericana.⁶ Así lo muestran los siguientes extractos del mismo:

“Los problemas de (in)seguridad ciudadana son percibidos por la población como factores determinantes en el deterioro de su calidad de vida” (p. 2).

“La inseguridad ciudadana es un obstáculo para el desarrollo humano por cuanto limita las posibilidades individuales para concebir y concretar un proyecto de vida, y erosiona la cooperación social y la vida cívica necesarias para tal efecto”. “Es posible construir una sociedad más segura si se atienden las formas de vulnerabilidad social en que proliferan la violencia y el despojo, y se fortalecen los mecanismos colectivos de protección y la capacidad de las personas para activarlos” (p. 5).

“Lo que yace en el centro de la discusión de la seguridad ciudadana es la vigencia y tutela efectiva de algunos derechos fundamentales de las personas” (p. 37).

El citado informe señala además numerosas consecuencias de la inseguridad para el desarrollo humano. En el plano social, limita los recursos públicos disponibles para la provisión de servicios destinados a la satisfacción de necesidades básicas, deteriora valores esenciales para la convivencia democrática, y erosiona el tejido social, así como la confianza en las instituciones democráticas.⁷

⁵ En este sentido Besozzi Claudio (2004), *À propos de sécurité*, Montreal, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalité en adelante CIPC), p. 5.

⁶ Véase *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, marzo del 2007, pp. 81-94.

⁷ PNUD Costa Rica (2006), pp. 52-54.

Estos puntos de vista son confirmados en forma más concreta por eminentes especialistas en la ciencia política. Para O'Donnell, por ejemplo, pese a que los derechos (políticos y civiles), cuya defensa y promoción caracterizan a un Estado democrático, tienen una intrínseca dimensión individual al ser asignados a sujetos-agentes, también tienen una dimensión intrínsecamente social si se tiene en cuenta su proyección colectiva como derechos y libertades que identifican y sustentan cualquier contexto plural.⁸

Una última reflexión sobre el tema: la paradoja de las sociedades occidentales que, aun garantizando actualmente de un grado de seguridad jamás alcanzado en el pasado, hacen de la seguridad una de sus principales preocupaciones. Se han dado diversas interpretaciones a esta incongruencia: una que, distinguiendo entre los aspectos objetivos y subjetivos del concepto, consideran que las medidas adoptadas para la protección de los ciudadanos suelen engendrar, en el plano de la subjetividad de los individuos, un sentimiento de amenaza; otra, formulada por Fritz Sack, perteneciente al movimiento de criminología crítica alemana, estima que la dramatización de la inseguridad es una construcción social destinada a compensar la pérdida de poder del Estado en las sociedades posmodernas.⁹

2. Estado democrático de derecho

Con respecto a esta segunda dimensión del enunciado del proyecto de Informe Estado de la Región (2008), después de un breve señalamiento de los criterios esenciales que definen un Estado democrático de derecho, se enfatiza en uno de los principales elementos de la problemática de la seguridad ciudadana: el sistema de justicia penal, a través del cual cobra vida esta noción en un ámbito específico de la vida social organizada y cuyas características fundamentales se exponen más adelante. Finalmente -y considerando posibles escenarios para la acción- se exponen brevemente otras modalidades -no necesariamente democráticas- de organización del Estado en el sector de justicia penal.

2.1. *Características de un Estado democrático de derecho*

Contribuyen indirectamente a la definición de este término los abundantes escritos dedicados a lo que debe entenderse por "democracia" y, sobre todo, la manera de llegar a una definición que sirva a los propósitos prácticos de medir el desarrollo democrático de cualquier régimen político, es decir, al análisis empírico de la democracia. En este sentido, los informes de algunas prestigiosas organizaciones internacionales¹⁰ aluden a principios tales como la primacía del derecho y la

⁸ O'Donnell Guillermo (2002), "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en Méndez Juan et al. (editores), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 305-336.

⁹ Besozzi (2004), pp. 1-3.

¹⁰ Por ejemplo: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara; o Freedom House (1999) *Freedom in the World 1998-1999*, New York.

protección de las libertades fundamentales (individuales, sociales) y de los derechos humanos.

En forma más concreta, la ciencia política considera que un Estado democrático no es solamente un conjunto de burocracias, generalmente complejas, sino también un sistema legal, o sea, un entramado de reglas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales, generando para los habitantes de un determinado territorio el bien público del orden general y asegurándoles el respeto de ciertos derechos y libertades fundamentales. Por otra parte, un sistema legal no consiste únicamente en un conjunto de reglas, sino en sus relaciones con las instituciones estatales designadas para interpretarlas y aplicarlas.

Teniendo en cuenta lo anterior, un Estado democrático de derecho podría ser definido en función de estas tres dimensiones:

- (1) La **absoluta** primacía de la ley, vale decir, la sujeción del poder político, de cualquier institución estatal y de todos los ciudadanos a la Constitución y a la legislación vigente.
- (2) El **estricto** respeto, protección y fortalecimiento de los derechos y las libertades fundamentales de todas las personas (físicas, jurídicas) que habitan un país.
- (3) El establecimiento de criterios **rigurosos** para el ejercicio de la responsabilidad política, legal y administrativa de las personas investidas con autoridad.¹¹

¿Cómo se caracterizan los países de América Latina con respecto a los conceptos antes expuestos? En relación con este tema, conviene tener en cuenta, entre otras cosas, lo siguiente:

- ✓ en la mayoría de ellos, los principales elementos que pueden definir un régimen democrático suelen revestir un significado especial que no se corresponde totalmente con el adoptado por las democracias tradicionales europeas o norteamericanas;
- ✓ la anterior práctica democrática en la región: como es sabido, la historia latinoamericana se ha caracterizado por la alternancia entre regímenes autoritarios y democráticos, pudiendo observarse igualmente que las experiencias con la democracia de la mayoría de los países del área han sido en general relativamente breves y no siempre felices;

¹¹ Además de la referencia citada de O'Donnell (2002), véanse las siguientes publicaciones del mismo autor: O'Donnell G. (1997), *Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America. The quality of democracy and democratic consolidation*, Notre Dame University, reproducido en *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica* (2001), Volumen 1, Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José, capítulo 3, p. 131; y O'Donnell (2002), "Democracia, desarrollo y derechos humanos", ponencia presentada en el taller celebrado en Heredia, Costa Rica, el 1 y 2 de febrero del 2002 sobre el tema "La calidad de la democracia", auspiciado por el Programa Estado de la Nación. **COMPROBAR**

- ✓ no se puede afirmar, por consiguiente, que haya habido en la historia del continente una marcha irrevocable y automática hacia la democracia;
- ✓ tampoco debe olvidarse que, en su nombre, se han derrocado regímenes democráticamente electos (tal fue el caso, en 1973, del gobierno de Allende en Chile);
- ✓ por ello, la evolución que se está dando en el área en el marco de la transición democrática iniciada a finales de los años 70 no significa un triunfo definitivo de este sistema político.

2.2. Características de un sistema democrático de justicia penal¹²

Tanto el conjunto del sistema de justicia como su componente penal se rigen por los siguientes principios fundamentales: accesibilidad, independencia, justedad, eficiencia, transparencia y moderación.

- ✓ Un sistema de justicia accesible es un sistema abierto y viable de manera real a/y para todos los ciudadanos, sin distinciones étnicas, de clase o estrato social y con independencia de su situación económica y sus opiniones políticas. Contrariamente a lo que ocurre en otras materias (civil, comercial, etc.), en materia penal el problema de la accesibilidad solo afecta a los ciudadanos que desean denunciar la comisión de un delito, las víctimas y los testigos.
- ✓ Un sistema de justicia independiente es un sistema con poder de decisión autónomo que opera sin vinculaciones indebidas con el poder político institucional o con cualquier grupo de presión en el plano externo, y con las precedentes de la superioridad jerárquica en el plano interno.
- ✓ Un sistema de justicia justo es un sistema basado en ciertos principios social e internacionalmente reconocidos y aceptados, tales como la libertad, la integridad física y la dignidad de la persona, la legalidad, la igualdad de todos ante la ley, la equidad, el respeto de los derechos humanos y un debido proceso.
- ✓ Un sistema de justicia eficiente es un sistema capaz de alcanzar los objetivos para los cuales ha sido previsto, logrando un equilibrio socialmente aceptable entre las exigencias de protección penal, rapidez, mínimo costo y respeto de las garantías fundamentales de las personas.
- ✓ Un sistema de justicia transparente es un sistema que opera en forma abierta frente a la colectividad, se somete a ciertas formas de control e informa periódicamente sobre sus actividades.

¹² Véanse Rico José Ma. (1997), *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, México, Siglo XXI editores, pp. 15-22 y 34-43, y *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica* (2001), Volumen 2, Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José, capítulo 4, pp. 43-107.

- ✓ En materia penal, el principio de moderación implica que se recurrirá a este sistema cuando se han agotado otros medios de menor severidad o más pertinentes.

En general estos principios se corresponden -al menos en el plano formal- con los indicadores de libertad política y democracia elaborados por el PNUD y Freedom House. Así, la accesibilidad equivale a la igualdad de oportunidades y a la participación del primer caso y a la igualdad y acceso al Poder Judicial en el segundo; la justedad, al imperio de la ley y la protección de las garantías procesales fundamentales; la independencia está vinculada al principio de separación de poderes; y la transparencia a la necesidad de control y rendimiento de cuentas. El principio de eficiencia no se aplica, sin embargo, a la democratización, sino más bien a la modernización del sistema de justicia. Estos principios, y otros más específicos del sistema penal, se encuentran, además, en la definición de lo que se ha convenido en llamar un "debido proceso". En lo penal, dicho sistema debe, además, utilizarse con moderación; en este sentido, y de acuerdo con la tradición liberal democrática, el derecho penal y el conjunto del sistema de justicia de tal naturaleza constituyen instrumentos o condiciones de democracia en la medida en que contribuyen a minimizar la potestad punitiva estatal, es decir, a asegurar los derechos fundamentales de los ciudadanos contra la arbitrariedad y los abusos en el recurso a medidas coercitivas por parte del Estado.

En cuanto a los "actores" tradicionales del sistema de justicia penal, los siguientes aspectos de su organización y funcionamiento que pueden corresponder a los parámetros de democracia antes enumerados son:

- ✓ En lo atinente al componente normativo, las constituciones suelen contener disposiciones que protegen las garantías fundamentales y aseguran la independencia de la magistratura y del Ministerio Público, y los códigos de procedimiento penal regulan, como las constituciones, las garantías fundamentales de los inculpados, así como la libertad provisional o prisión preventiva, los criterios de valoración de la prueba (en especial de las evidencias obtenidas ilícitamente), el secreto del sumario, el cumplimiento de los plazos procesales, etc.
- ✓ En relación con la policía, los principales indicadores para determinar su grado de democratización son el respeto por los derechos humanos, su desmilitarización¹³, la representatividad en sus efectivos de diversos grupos sociales, la existencia de mecanismos de control de sus actividades y el hecho de estar al servicio de la colectividad (y no de gobiernos o grupos particulares).

¹³ El tema de la desmilitarización de la policía como un requisito de democracia es complejo, ya que en diversos países democráticos (por ejemplo, la mayoría de los países de Europa continental) algunos cuerpos policiales dependen del ministerio de la Defensa y presentan características militares, aunque están sometidos a las autoridades civiles.

- ✓ Los criterios que permiten calificar a una defensa penal como democrática son esencialmente su accesibilidad para todos los ciudadanos (problema íntimamente vinculado con el de su costo) y el de los mecanismos imaginados para garantizar el ejercicio de este derecho fundamental a las personas menos favorecidas económicamente (defensa de oficio, defensa pública).
- ✓ En cuanto a la acusación, han de tenerse en cuenta su independencia y la justedad de las decisiones de fiscales y procuradores.
- ✓ En lo referente al Poder Judicial, deben considerarse parámetros como su accesibilidad, la independencia judicial frente a presiones internas y externas, la unidad de jurisdicción (lo que implica la exclusión de tribunales especiales), la justedad de las decisiones de jueces y magistrados, el respeto de las garantías procesales y el control sobre sus actividades.
- ✓ Las principales unidades de medida en materia penitenciaria deberían ser las establecidas en las reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos.
- ✓ Finalmente, dos indicadores esenciales son comunes a todos estos “actores”: la necesidad de transparencia y el grado de confianza de los ciudadanos en un sistema que respete los parámetros antes indicados en el funcionamiento de cada uno de sus componentes.

Con respecto a los objetivos antes descritos, conviene recordar que la historia muestra en América Latina un importante desfase entre lo formal y lo real, entre el “ser” y el “deber ser”. Incluso en los relativamente recientes procesos de transición democrática, dichos principios suelen ser objeto de graves violaciones.¹⁴

Tampoco se ha solventado en forma satisfactoria lo que se entiende por democratización y modernización del sistema, principales objetivos de los programas auspiciados y financiados por la cooperación internacional. En general, tales programas están esencialmente orientados hacia la modernización del sector. En cuanto a su democratización, se ha estimado poder alcanzarla gracias a su fortalecimiento institucional, aunque no se ha profundizado ni sobre “las necesidades de democratización”, ni sobre el hecho de que posiblemente todos los sectores del sistema penal no tengan la misma importancia y significado con respecto a su contribución al proceso democrático que están viviendo en las últimas décadas la mayoría de países latinoamericanos. Por ejemplo, la reforma del sector policial puede ser más importante para esta finalidad que la del Ministerio Público y el Poder Judicial.

¹⁴ Rico (1997), pp. 43-61.

2.3. Otras modalidades de intervención del Estado en lo penal

Frente al modelo de sistema democrático de justicia penal, cuyos elementos más característicos se acaban de describir y analizar, existen otros de especial relevancia en América Latina: los sistemas de corte autoritario y, en algunos países de la región, los sistemas propios de las poblaciones indígenas.

2.3.1. Sistemas de corte autoritario

Como se acaba de indicar, las legislaciones y las políticas relacionadas con el sistema de justicia penal se caracterizan por un acentuado desfase entre lo formal y lo real. La casi totalidad de las constituciones y las legislaciones penales del área incorporan principios básicos prácticamente idénticos a los existentes en las democracias occidentales, lo que no tiene nada de extraño si se tiene en cuenta, por una parte, que aquéllas se han inspirado tradicionalmente en éstas y, por otra parte, los avances realizados desde el inicio del proceso de transición democrática a finales de los años 70. Lo que sí difiere es, tanto el grado de cumplimiento de tales principios, que en numerosos países latinoamericanos deja aún mucho que desear, como las tendencias represivas prevalecientes últimamente en ellos.

Como ejemplo de los problemas y obstáculos que aún persisten en la vía de la democratización de los sistemas de justicia penal pueden señalarse: (1) en materia legislativa, los efectos “perversos” de diversas leyes de amnistía teóricamente destinadas a conseguir la llamada “reconciliación nacional” (Argentina, Chile, Uruguay) y, más recientemente, la promulgación de legislaciones criticables en la medida en que varias de sus disposiciones suponen, con el pretexto de una mayor eficacia en los temas abordados, importantes limitaciones a diversas garantías y principios fundamentales; tales son los casos del considerable recurso a los decretos emanados del Poder Ejecutivo para resolver “problemas sociales urgentes”, de las legislaciones en materia de drogas impulsadas en algunos países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y centroamericanos (Guatemala) por los Estados Unidos con la finalidad de incrementar la lucha contra este fenómeno, la restauración de la pena de muerte para determinados delitos (El Salvador, Guatemala) y la promulgación de leyes especiales de “peligrosidad social” destinadas a erradicar la delincuencia y enfrentar el problema de las “maras” (El Salvador, Guatemala, Honduras); (2) en lo policial, además de las reticencias con respecto a la incorporación del organismo a instituciones civiles y al control democrático de sus actuaciones, su participación en operativos especiales “de limpieza social” e incluso en hechos delictivos y la incorporación del ejército a las actividades relacionadas con la lucha contra la delincuencia (El Salvador, Guatemala, Honduras); (3) en el plano judicial, el incremento con fines políticos del número de miembros de las cortes supremas de justicia (Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú, Venezuela); las dificultades para iniciar investigaciones judiciales y procesos contra los autores y cómplices de asesinatos, “desapariciones”, torturas y amenazas de que han sido víctimas los operadores del sistema (fiscales, jueces, abogados); y la creación -o

la persistencia- de tribunales especiales; y (4) la suspensión (total o parcial) de las garantías fundamentales previstas en las constituciones.

2.3.2. Sistemas consuetudinarios indígenas

Una tercera modalidad de sistemas de justicia penal está representada por la aún existente en diversas regiones latinoamericanas con importantes porcentajes de población indígena (todos los países andinos y Panamá, Nicaragua y Guatemala en Centroamérica).

Las investigaciones sobre este tema muestran que, con frecuencia, lo que la ley nacional tipifica como un delito no lo es para las comunidades indígenas; el ejemplo más significativo sería, en la región andina, las legislaciones sobre producción, distribución y consumo de drogas; en sentido contrario, una infracción sujeta a castigo por las normas de convivencia tradicionales a las poblaciones indígenas (por ejemplo, la brujería) puede no ser reconocida como tal por la legislación penal vigente. También existen importantes diferencias en lo que respecta a las concepciones de lo “bueno” y lo “malo” y su traducción en la forma de impartir justicia; en general, el sistema penal oficial busca sobre todo el castigo del culpable, mientras que en las comunidades indígenas, cuya justicia suele ser administrada por los jefes o ancianos (en Guatemala, los “principales”), se persigue la reconciliación y el compromiso entre las partes, con la finalidad de conservar la armonía interna del grupo.¹⁵

Estos sistemas, que podríamos calificar de “fragmentados” por la coexistencia de dos modelos para la resolución de conflictos, suelen ser fuente de serios problemas en la medida en que las poblaciones implicadas suelen rechazar el recurso a un sistema “oficial” inaccesible, a veces incomprensible por la ignorancia del español e inadecuado para sus costumbres ancestrales.¹⁶

¹⁵ Sobre este tema, véanse Márquez de Villalobos Marcela y Antony Carmen (1984), *Dos estudios de criminalidad generada en conflictos de culturas ocasionados por el modelo de desarrollo: los indios Kunas del archipiélago de San Blas*, Panamá, Instituto de Criminología, Universidad de Panamá; FIU/ ILANUD (1988), *Estudio jurídico-antropológico sobre algunos aspectos de la relación entre el sistema de administración de justicia y las comunidades indígenas del país*, Anexo 1 de *La administración de justicia penal en Guatemala*, Guatemala; Salas Luís y Rico José Ma. (1989), *La justicia penal en Guatemala*, San José, Universidad Internacional de Florida y Editorial Universitaria Centroamericana, pp. 182-187; y Stavenhagen Rodolfo y Iturralde Diego, compiladores (1990), *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, México, Instituto Indigenista Latinoamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

¹⁶ En una perspectiva *de lege ferenda*, conviene mencionar el caso paradigmático de Canadá, posiblemente el único país occidental que, bajo la iniciativa de la Comisión de Reforma del Derecho y con el apoyo de una gran mayoría de su población, se ha dotado de un doble sistema de justicia, reconociendo la completa autonomía de la justicia indígena para los diversos pueblos (indios y esquimales) que habitan las zonas nórdicas del país.

B. Otros conceptos de interés

Los dos conceptos esenciales que se acaban de describir y analizar están íntimamente relacionados con otras tres nociones básicas (política criminal, prevención del delito y sistema penal). Las dos primeras han sido tradicionalmente las más utilizadas por los especialistas, a menudo en forma acrítica.

1. Política criminal

Existe cierta concordancia en definir la política criminal como *el conjunto de métodos por medio de los cuales el cuerpo social articula respuestas frente al fenómeno criminal*. Dos elementos se deben destacar de esta definición: “un conjunto de métodos” supone el recurso a medidas no exclusivamente represivas; y “el cuerpo social” designa no solamente el aparato penal oficial sino otras instancias que tradicionalmente no han intervenido -o intervenido poco- frente al crimen.

De acuerdo con la interpretación más clásica y formal, frente a aquellas conductas que en cualquier sociedad organizada se consideran inadmisibles, el Estado (titular del *ius puniendi*, una de sus atribuciones esenciales) suele reaccionar con dos tipos de medidas: el control y la prevención del delito. En forma más concreta, en el plano formal el Estado interviene ante el fenómeno criminal por varias vías:

- ✓ la legislativa, mediante la amenaza de la sanción penal o la promulgación de leyes especiales destinadas, gracias al pretendido efecto de prevención o intimidación general, a evitar la comisión de un delito;
- ✓ la judicial, a través de la aplicación efectiva de las sanciones previstas en los textos legales o la individualización de la pena, con cuyas medidas, que actúan como prevención especial, se espera evitar la reincidencia del infractor; y
- ✓ la administrativa, recurriendo sobre todo a la acción policial (patrullas, registros, controles, etc.) o social.

Sin embargo, la investigación ha mostrado los límites de tales vías. En efecto, sus resultados indican, entre otras cosas, lo siguiente:

- ✓ muchos delitos no se denuncian a las autoridades competentes;
- ✓ pocos son los infractores identificados y, por tanto, acusados ante los tribunales;
- ✓ numerosos condenados a una pena privativa de libertad no se rehabilitan;
- ✓ las medidas tomadas por el sistema penal no suelen tener en cuenta los factores de riesgo asociados a la criminalidad;
- ✓ ni la amenaza penal, el incremento de las penas o la aplicación judicial efectiva de las sanciones previstas en los textos legales han logrado hacer disminuir la delincuencia;
- ✓ la patrulla policial preventiva no impide la comisión de numerosos delitos, ni reduce el sentimiento de inseguridad de la población, ni da lugar a una rápida respuesta policial que permita la detención de un sospechoso.

2. Prevención del delito

En un sentido amplio, se considera que la prevención es *el conjunto de medidas destinadas a impedir o limitar la comisión de un delito*. Esta definición justifica las siguientes observaciones:

- ✓ no hay acuerdo cuando se trata de precisar lo que se pretende evitar o anticipar (hay conductas ilícitas -por ejemplo, en los casos de los llamados “delitos de cuello blanco”- con respecto a las cuales la voluntad política para reprimirlas o prevenirlas deja aún mucho que desear);
- ✓ la mayoría de las medidas de carácter social no tienen necesariamente como objetivo principal reducir la delincuencia sino mejorar las condiciones generales de vida de la población mediante la instauración de programas de ayuda social, por lo que su esperado efecto sobre la evolución de las tasas de criminalidad, al resultar de acciones con metas más amplias, nunca será directo sino inducido;
- ✓ aunque las actividades de la policía pueden ser de gran utilidad para la sociedad, también pueden ser la causa de serios peligros para un Estado de derecho si, con el pretexto de evitar la comisión de un delito, se multiplican las limitaciones al ejercicio de las libertades individuales y colectivas, aplicando sin discernimiento o en forma arbitraria las numerosas normas que proliferan en las sociedades contemporáneas;
- ✓ en este mismo sentido, la prevención de tipo comunitario no debe nunca servir de pretexto a una ampliación indebida de los mecanismos de control ya existentes.

Ante esta situación, se está enfatizando desde hace unas tres décadas en el recurso a los enfoques más novedosos y prometedores en la materia: la prevención “situacional” y la prevención “social”. Se trata de modelos ideales, por lo que los especialistas preconizan su aplicación combinada.

Se entiende por prevención “situacional” el conjunto de medidas no penales tendientes a eliminar o reducir las ocasiones que en numerosos casos propician la comisión de un delito (por ejemplo, mediante la instalación de cerraduras y sistemas de alarma en residencias y comercios, una mejor iluminación en las calles o la vigilancia de barrio). Su postulado de base es que el delito resulta en gran medida de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial y sus efectos pueden apreciarse en el corto plazo.

El enfoque “social” (intervenciones no penales sobre delincuentes potenciales orientadas a eliminar o atenuar su propensión criminal) está basado en las clásicas teorías etiológicas del delito, según las cuales la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores anteriores a su perpetración (familia, escuela, empleo, frecuentación de otros delincuentes, pertenencia a bandas

criminales, consumo excesivo de alcohol y otras drogas, etc.). Los resultados de este enfoque sólo pueden darse en el mediano y largo plazo.

El carácter novedoso de esta tipología consiste en su aplicación combinada y equilibrada, que no está exenta de problemas y dificultades. En este sentido, las autoridades políticas competentes -sin duda apoyados por importantes porcentajes de la población- suelen privilegiar las acciones de tipo “situacional”, de corta duración, mayor visibilidad y facilidad de ejecución y capaces de resolver problemas concretos, siendo más renuentes a las de índole “social”. Estas, sin embargo, tienen un mayor potencial con relación al futuro, ya que su principal finalidad es enfrentar los factores de riesgo asociados a la criminalidad.

En la actualidad, la prevención del delito constituye el eje central, tanto de las intervenciones (estatales, comunitarias) destinadas a enfrentar la delincuencia y la inseguridad, como de las reflexiones de los especialistas. La mayoría de estos insisten además en que las políticas públicas en el sector deben estar basadas, no en dogmas tradicionales, sino en el conocimiento empírico acumulado a nivel internacional sobre el tema.

3. Sistema penal¹⁷

Se entiende por “sistema penal” el conjunto de reglas, organismos, procedimientos y personas que intervienen en la solución de los conflictos derivados de la existencia de ciertas conductas consideradas como delito. En especial, se trata de:

- ✓ las normas que establecen tales conductas (códigos penales, leyes especiales) y las reglas a seguir para su investigación, juicio y sanción (códigos de procedimiento penal);
- ✓ las instituciones que las promulgan, reforman o derogan (Congreso, presidente de la República, ministerios competentes); y
- ✓ los organismos oficiales encargados de su aplicación (policía, Ministerio Público, defensa, tribunales y sistema penitenciario).

A estos componentes conviene añadir otras instituciones relacionadas con el tema tales como el Ministerio de Justicia, la Procuraduría General y los organismos encargados de la protección y promoción de los derechos humanos (Ombudsman y Defensorías del Pueblo) y, más recientemente, la comunidad, que debe desempeñar un papel importante en estos sectores, y tener en cuenta la evolución del entorno del sistema.

El sistema penal debe ser contemplado y analizado como un conjunto orgánico, como un verdadero sistema, y no como un conglomerado más o menos acertado de normas, instituciones, personas y procesos, que suele ser la forma tradicional de encararlo, dando lugar a la inexistencia de una filosofía global que, abarcando los objetivos particulares de cada uno de los sectores que lo conforman y

¹⁷ Rico (1997), pp. 15-19.

transcendiéndolos, el aporte un mínimo de coherencia, condición necesaria para su eficiencia, y evite su distanciamiento con la ciudadanía, que es su principal destinatario.

En este sector se han dado en las últimas décadas al menos dos hechos significativos, además de fuertes incrementos de las tasas de la criminalidad:

- ✓ la aparición de un modelo “de última generación”, el Derecho Penal de los Derechos Humanos, una de cuyas principales características es el énfasis acordado al escrupuloso respeto de las garantías procesales penales; y
- ✓ la introducción en la mayoría de los países europeos y latinoamericanos del modelo procesal penal acusatorio anglosajón (sobre todo su versión estadounidense), que rompe con una tradición y una práctica seculares.

La combinación de estos hechos ha representado -y sigue representando- desafíos de talla para los sistemas penales de América Latina. Entre los de fondo se pueden destacar:

- ✓ la manera de encarar algunas formas de criminalidad generalmente acompañadas por una violencia extrema (por ejemplo, los asesinatos por encargo, el tráfico de drogas a gran escala y los actos de terrorismo);
- ✓ la inadecuación de algunos aspectos de la actual legislación procesal penal, especialmente en cuanto al recurso a la prisión preventiva y -en relación con el incumpliendo de los plazos judiciales- la duración de los juicios; y
- ✓ la opinión generalizada según la cual el sistema penal, al hacer predominar la forma sobre el fondo, está concebido más para la protección de los delincuentes que para la defensa de los derechos de las víctimas, los testigos y la comunidad, lo que en gran medida contribuye a su falta de legitimación y su cada vez más baja credibilidad.

C. Sus interrelaciones

¿Cómo articular los cinco conceptos hasta ahora descritos y analizados, ubicándolos correctamente y delimitando sus respectivos ámbitos de aplicación?

Independientemente del enunciado del proyecto, los conceptos más abarcadores son los de “política criminal” y “Estado democrático de derecho”. El primero, por representar *el conjunto de métodos por medio de los cuales el cuerpo social articula respuestas frente al fenómeno criminal* e implicar, tanto diversas vías y medidas para su aplicación como numerosos sectores del sistema de justicia penal no necesaria y directamente relacionados con el tema específico de la seguridad ciudadana (por ejemplo, la elaboración de leyes, la organización y funcionamiento de tales sectores, la selección, capacitación y distribución territorial y funcional de sus miembros y una gran cantidad de etcéteras). El segundo, por colocar dichos métodos en cierta perspectiva filosófico-política.

En cambio, la “prevención del delito” solo constituye, junto con el control de la criminalidad, una de las posibles vías -aunque hoy día prioritaria- de la reacción estatal y social frente al fenómeno criminal.

Con respecto al concepto “sistema de justicia penal”, representa el instrumento al que recurre la reacción estatal para aplicar las tres nociones anteriores.

Finalmente, con el término “seguridad ciudadana”, acuñado hace solamente unas tres décadas, se está designando un ámbito de estudio y de acción destinado a enfrentar un fenómeno social preocupante en el marco de un Estado democrático de derecho, orientando prioritariamente las acciones para resolverlo -aplicadas, aunque no en forma exclusiva, por el sistema de justicia penal- hacia la prevención del delito.

II. EL MARCO METODOLÓGICO

Una vez definidos los conceptos necesarios para responder a la pregunta formulada en el enunciado del proyecto de Informe Estado de la Región (2008), en este segundo capítulo del informe se intentará su desagregación analítica, fase previa e indispensable para la determinación de atributos e indicadores que, a su vez, ayuden a la formulación de posibles escenarios destinados a enfrentar el problema de la seguridad ciudadana en la región. Tal desagregación se hará únicamente con respecto a los conceptos clave antes descritos.

A. Desagregación analítica de los conceptos clave

1. Seguridad ciudadana

Ya en la definición formulada por el PNUD de Costa Rica se mencionaban, aunque en forma escueta, los dos elementos (de realidad, de percepción) del concepto “seguridad ciudadana”. Profundizando el tema, indicaba que

“Cualquier intento de estudiarla (la seguridad ciudadana) debe analizar y tratar de medir ... la *victimización* de las personas, entendida esta como el acontecimiento real de hechos de violencia y despojo (amenaza objetiva) y su *percepción de inseguridad*, interpretada como la probabilidad atribuida a la ocurrencia de tales hechos (amenaza subjetiva). Esta última es tan importante como la amenaza real, toda vez que es la amenaza percibida (aun sin un fundamento objetivo), la que, en forma exclusiva, genera alteraciones visibles, frecuentemente muy negativas, en el comportamiento individual y social. Por grave que pueda ser, una amenaza real no percibida no despierta el temor ni induce a respuesta alguna”.¹⁸

Enriqueciendo la reflexión sobre el concepto, Basozzi propone tomar en consideración los términos de “riesgo” (la probabilidad de que un hecho considerado como nocivo se produzca realmente) y de “peligro” (cualquier circunstancia que escapa al control de las personas). De esta manera, “la seguridad sería a la vez el grado de control que el individuo (o un grupo social) ejerce sobre su entorno y la presencia de recursos (cognitivos o de comportamiento) que permitan la de-construcción de la incertidumbre causada”. Esta propuesta es importante ya que introduce -como el PNUD de Costa Rica- una disociación entre los aspectos objetivos y subjetivos de los hechos que constituyen una amenaza. En otros términos, no es la presencia o la ausencia de peligro lo que da lugar a una sensación de seguridad o de inseguridad, sino la relación (del individuo, del grupo) con acontecimientos asociados con un peligro o con un riesgo, estando tal relación determinada por la manera de percibir un peligro y por los recursos (individuales, colectivos) disponibles que permitan su control. En forma más concreta, “no es la criminalidad en sí la que es fuente de inseguridad,

¹⁸ PNUD de Costa Rica (2006), p. 45.

sino la relación (variable) que se establece entre el individuo y el riesgo de ser víctima de un hecho delictivo”.¹⁹

Teniendo en cuenta lo que precede, ¿cuáles son los elementos de realidad (la criminalidad, el funcionamiento de los diversos componentes del sistema penal) y de percepción (la opinión de los ciudadanos sobre la delincuencia y la intervención estatal) con respecto al concepto “seguridad ciudadana”?

1.1. Elementos de realidad

Aunque estos ya han sido enumerados en la introducción, a continuación se detalla su contenido.

1.1.1. Delincuencia “común”

Para conocer su volumen, sus formas y sus tendencias, es indispensable recurrir a las estadísticas oficiales de la criminalidad. Sin embargo, en la medida en que, por diversas razones, una proporción considerable de la población (en algunos países centroamericanos puede alcanzar el 50%) no denuncia ciertos delitos, es necesario recurrir a las encuestas de victimización para obtener datos de la llamada “cifra negra” de la criminalidad.

Si se tiene en cuenta que, como lo ha mostrado la investigación, no todas las formas de la delincuencia común causan inseguridad, solo se retendrán para los fines del proyecto los que más suelen incidir en la formación de tal sentimiento, o sea:

- ✓ los homicidios;
- ✓ las violaciones;
- ✓ los asaltos; y
- ✓ los robos (sobre todo en las casas).

1.1.2. Crimen organizado

Con respecto a la criminalidad organizada, deberán ser analizadas sus siguientes manifestaciones:

- ✓ tráfico de drogas;
- ✓ secuestros extorsivos;
- ✓ muertes por sicariato; y
- ✓ penetración en la policía y el sistema judicial y político.

¹⁹ Basozzi (2004), pp. 6-8.

1.1.3. Pandillas juveniles y “maras”

En cuanto a este tema, las estadísticas oficiales suelen ser insuficientes, debiendo recurrirse a otras fuentes tales como los informes policiales y los estudios académicos que puedan ofrecer información, entre otros aspectos, sobre el volumen, manifestaciones y consecuencias de sus conductas.

1.1.4. Violencia extralegal

Conviene igualmente analizar el volumen de ciertas intervenciones llevadas a cabo, fuera del marco legal, tanto por determinadas instituciones estatales como por grupos de la sociedad, por ejemplo, mediante operaciones de “limpieza social” o el recurso a la aplicación de una justicia de “mano propia”.

1.1.5. Participación de la sociedad civil

Finalmente, deben tenerse en cuenta los organismos de la sociedad civil involucrados en el tema de seguridad ciudadana, así como sus programas y actividades.

1.2. Elementos de percepción

En relación con los elementos subjetivos de la (in)seguridad ciudadana, parece oportuno y necesario indagar acerca de los siguientes aspectos:

- ✓ la opinión de la población sobre la evolución de la criminalidad y sus causas
- ✓ el nivel de (in)seguridad ciudadana;
- ✓ los delitos más frecuentes y graves de que han sido víctima los ciudadanos;
- y
- ✓ las medidas adoptadas (por las víctimas, por la población).

2. Sistema democrático de justicia penal

Como en el caso de la anterior dimensión del problema, el concepto de “sistema democrático de justicia penal” puede ser objeto de desglose distinguiendo, a partir de los “actores” que lo conforman, los elementos de realidad y de percepción.

A continuación se indican los atributos de estas dos categorías de elementos.

2.1. Elementos de realidad

2.1.1. Legislación

- ✓ reconocimiento (en las constituciones y legislaciones procesales penales) de los derechos fundamentales individuales y sociales;
- ✓ existencia de legislaciones especiales de “peligrosidad social” (en particular, las relacionadas con las “maras”).

2.1.2. Policía

- ✓ adopción del nuevo modelo de policía comunitaria;
- ✓ abusos policiales;
- ✓ participación del ejército en las actividades de la policía;
- ✓ participación policial en operativos de “limpieza social” (especialmente con respecto a las “maras”); y
- ✓ participación policial en hechos delictivos.

2.1.3. Sistema judicial

- ✓ reconocimiento de tribunales especiales;
- ✓ amenazas a los operadores del sistema (jueces, fiscales, abogados); y
- ✓ jueces “sin rostro”.

2.1.4. Sistema penitenciario

- ✓ respeto de las reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos.

2.2. Elementos de percepción

2.2.1. Desempeño de los actores del sistema

2.2.2. Grado de confianza en el sistema y sus operadores

2.2.3. Grado de apoyo a medidas legales/ ilegales

2.2.4. Grado de apoyo a las instituciones democráticas

B. Indicadores

Los indicadores que puedan servir para medir las dimensiones y atributos de los conceptos clave del proyecto figuran en los dos cuadros presentados en anexo.

Su determinación se enfrenta, sin embargo, a diversas y serias dificultades. Tales son los casos, en cuanto a la captación de datos relacionados con la criminalidad, de las deficiencias de los sistemas estadísticos de los países centroamericanos y, con respecto al sistema de justicia penal, a los altos costos del recurso a encuestas periódicas de opinión pública.

Se podría intentar una matriz con la desagregación del concepto para verlo más fácilmente.

OBSERVACIONES FINALES

1. Una de las partes del Informe del Estado de la Región (2008), titulada “Dilemas estratégicos”, debe abordar, con un enfoque prospectivo, algunos problemas que enfrenta la región en su conjunto. El primer dilema, “Democracia y seguridad de las personas”, se plantea en el presente enunciado: “¿Cómo mejorar la seguridad de las personas en la región respetando los principios del Estado democrático de derecho?”.

La respuesta a esta interrogante pasa por el siguiente itinerario lógico-cronológico: (1) determinación del marco teórico-conceptual y metodológicos del enunciado; (2) descripción de la situación del problema en la región; (3) análisis de experiencias internacionales; y (4) elaboración de escenarios y alternativas de acción que puedan llevar a la formulación y aplicación de políticas públicas sobre el tema.

El presente informe se refiere exclusivamente a la primera e imprescindible etapa, aunque no la agota. En efecto, antes de concluirlo, conviene señalar desde ya la importancia de algunos aspectos que se abordarán en la fase de elaboración de escenarios.

2. Uno de ellos consiste en recurrir a los resultados de las experiencias internacionales rigurosamente evaluadas sobre los factores de riesgo, las cuales muestran, entre otras cosas, no solo cómo ciertos factores -fácilmente predecibles- aumentan el riesgo de que una persona se convierta en un delincuente o sea victimizada, sino también cómo se puede lograr su reducción mediante programas orientados, tanto al desarrollo humano y social de niños, adolescentes, jóvenes y sus familias, como a determinadas circunstancias relacionadas con la victimización.

Otro, en la importancia de tomar en consideración ciertos aspectos del entorno social que pueden tener repercusiones previsibles sobre la criminalidad y sus transformaciones, el conjunto del sistema penal y las medidas a adoptar para un mejor tratamiento de la (in)seguridad ciudadana, por ejemplo, los cambios en el volumen y características de la población (originados por la disminución de la natalidad o el incremento de la población inmigrante), el desarrollo desordenado de grandes urbes y sus consecuencias (zonas marginadas, desempleo, miseria, concentración en las grandes ciudades de las formas más graves de criminalidad), un difícil contexto económico (con recientes y crecientes presiones sobre los gobiernos destinadas a reducir el gasto público, buscar programas menos costosos y privatizar ciertos servicios públicos), el papel de la sociedad civil en materia de seguridad ciudadana, la gobernabilidad, la descentralización y la integración regional.

En ambos casos, su análisis puede aportar indicadores de gran utilidad, tanto para establecer una escala ordinal destinada a medir la situación de cada país

centroamericano y de la región (por ejemplo, situando la tasa de homicidios en una escala con cinco niveles de gravedad), como para la elaboración de escenarios.

3. Finalmente, el estudio de posibles escenarios sobre (in)seguridad ciudadana debería servir para la formulación y aplicación de políticas públicas **integrales**, actualmente inexistentes -o casi inexistentes- en este sector. Su importancia es capital, en general porque de ellas dependerá en gran parte que -sobre todo en el mediano y largo plazo- una situación determinada mejore o se agrave y, en especial, si se tiene en cuenta la gravedad del tema en todos los países de América Central y Panamá.

Cuadro 1. Desagregación analítica y operativa del concepto “seguridad ciudadana”

Dimensión/ elementos	Atributos		Indicadores	Medios de verificación
Realidad	Delitos comunes	Homicidios	Tasas % de victimización	Estadísticas Encuestas
		Violaciones		
		Asaltos		
		Robos		
	Crimen organizado	Tráfico de drogas	Volumen Manifestaciones Consecuencias	Estadísticas Informes Investigación
		Secuestros extorsivos		
		Muertes por sicariato		
		Penetración en la policía y el sistema judicial y político		
	Pandillas juveniles y “maras”		Volumen Manifestaciones Consecuencias	Informes Investigación
	Violencia extralegal	Operativos de “limpieza social”	Volumen Manifestaciones Consecuencias	Informes Investigación
Justicia de “mano propia”				
Participación sociedad civil	Organismos involucrados	Número	Informes Investigación	
	Programas y actividades			
Percepción	Evolución de la criminalidad		Porcentajes	Encuestas Investigación
	Causas de la criminalidad			
	Nivel de (in)seguridad		Número y %	
	Medidas adoptadas			

Cuadro 2. Desagregación analítica y operativa del concepto “Estado democrático de derecho”

Dimensión/ elementos	Atributos		Indicadores	Medios de verificación
Realidad	Legislación	Reconocimiento constitucional y legal de derechos y garantías	Reconocimiento Identificación	Investigación
		Legislaciones especiales		
	Policía	Adopción modelo “policía comunitaria”	Volumen Manifestaciones Consecuencias	Informes Investigación
		Abusos		
		Participación del ejército		
		Participación en operativos de “limpieza social”		
	Sistema judicial	Participación en hechos delictivos	Volumen Manifestaciones Consecuencias	Informes Investigación
		Tribunales especiales		
		Amenazas a operadores		
	Sistema penitenciario	Jueces “sin rostro”	Grado de respeto	Informes Investigación
Respeto de Reglas Mínimas de UN				
Percepción	Desempeño de los actores del sistema de justicia penal		Grado de desempeño, confianza y apoyo	Encuestas Investigación
	Confianza en el sistema penal y sus actores			
	Apoyo a medidas legales/ extralegales			
	Apoyo a instituciones democráticas			