



OCTOBER 2012

WOODROW WILSON CENTER UPDATE ON THE AMERICAS

REGIÓN ANDINA LEYES, PENAS Y CÁRCELES: ¿CUÁNTO SIRVEN (Y CUÁNTO NO) PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA?

El incremento de la sanción penal como respuesta principal al delito en América Latina es cada vez mayor. Hay una percepción muy extendida de que el delito ocurre por las ventajas que la justicia les da a los criminales en detrimento de las víctimas. Se señala que las policías los capturan y los fiscales los sueltan; que la legislación es muy benévola y que los delincuentes tienen muchos beneficios en el juzgamiento y en la prisión.

En el marco de un proyecto sobre la seguridad ciudadana apoyado por la *Corporación Andina de Fomento*, el *Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center*, junto con el *Instituto de Defensa Legal* en Lima, puso en discusión estos temas ante un grupo de expertos y autoridades del Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador.¹ Esta relatoría incluye opiniones de ocho de los expertos: Michael Reed, socio fundador e investigador, Corporación Punto de Vista de Colombia; Gustavo Carrión, ex Director PNP y ex Presidente del Instituto Nacional Penitenciario (INPE); Ernesto de la Jara, Director General del Instituto de Defensa Legal; Andrés Antillano, Criminólogo, Universidad Central de Venezuela; Jean Schmitz, del Instituto Latinoamericano de Prácticas Restaurativas; Iván González, Presidente de la Comisión Asesora para el Diseño de la Política Criminal del Estado Colombiano; Ramiro Orías, Director de la Fundación Construir de Bolivia.

También participaron importantes autoridades de la vida pública del Perú: Juan Huambachano, Gerente, Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público; Víctor Burgos Mariños, Juez Superior Titular de la Corte Superior de Justicia de La Libertad; José Luis Pérez Guadalupe, Presidente del Instituto Nacional Penitenciario, las congresistas Rosa Mavila y Marisol Pérez Tello; y Jorge Muñoz, alcalde de Miraflores. Lo que sigue son las ideas centrales de las presentaciones y debates organizados por los diferentes temas que fueron abordados, bajo esa temática general de justicia y seguridad ciudadana: la percepción de inseguridad y la demanda de soluciones rápidas; la seguridad ciudadana y como conseguirla; fetichismo penal, simbolismo penal, y populismo penal; leyes penales más duras; los

By
**CARLOS BASOMBRÍO
IGLESIAS²**



1- El seminario tuvo lugar en Lima, Perú, el 21 y 22 de febrero 2012.

2- Consulting Director del Proyecto Seguridad Ciudadana en las Américas del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center.

avances y posteriores retrocesos del Nuevo Código de Procedimientos Penales; y cárceles situación y consecuencias.

Además de la relatoría, el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center pone a disposición de los interesados los trabajos escritos que presentaron los ponentes, así como los Power Points.

LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD Y LA DEMANDA DE SOLUCIONES RÁPIDAS

Según *Michael Reed* de la Corporación Punto de Vista, para quien ha sido víctima de un crimen violento, éste es un acontecimiento que irrumpió en la vida cotidiana cambiando su esencia, «un acontecimiento que sobresale a causa de su absurdo y gratuidad». Es un hecho traumático.

En el Perú, según mediciones de la ONG Ciudad Nuestra, la sensación de inseguridad al-

canza 72 por ciento, cuando sólo 41 por ciento de los entrevistados indica que un miembro de su familia ha sido víctima de un acto criminal. Es decir que tres de cada cuatro entrevistados peruanos manifiesta sentirse inseguro, cuando sólo dos de cinco tiene un familiar víctima de un acto criminal. Esto, señala *Gustavo Carrión*, ex director de la Policía peruana, genera una «crispación popular» que exige políticas de mano dura. Esto puede llegar a tal punto que en una localidad al norte de Perú en donde unos miembros de la policía habrían «eliminado» delincuentes, son mirados con complacencia por la población. Ahí, señala Carrión: «... lo contraproducente es que la población señala siempre a la policía como una institución que está afectada por la corrupción, pero que no dudarían en convertirlos en asesinos si ello les proporciona más tranquilidad, una sensación de venganza». Asimismo, en Bolivia, según la Encuesta de Victimización del

THE LATIN AMERICAN PROGRAM and its institutes on Mexico and Brazil serve as a bridge between the United States and Latin America, providing a nonpartisan forum for experts from throughout the region and the world to discuss the most critical issues facing the Hemisphere. The Program sponsors research, conferences, and publications aimed at deepening the understanding of Latin American and Caribbean politics, history, economics, culture, and U.S.-Latin American relations. By bringing pressing regional concerns to the attention of opinion leaders and policymakers, the Program contributes to more informed policy choices in Washington, D.C., and throughout the Hemisphere.

Citizen insecurity poses a rising challenge to democratic governance and the exercise of citizenship throughout Latin America and the Caribbean. Homicide rates are among the highest in the world and citizens throughout the region cite crime, followed by unemployment, as the dominant concern of daily life. Transnational organized crime, including but not limited to narco-trafficking, exacerbates levels of violence, compromises state institutions, and undermines democratic quality and the rule of law. The Latin American Program fosters comparative research and dialogue among scholars and policymakers from throughout the Americas regarding local, national, and international public policies to address citizen insecurity and related efforts to strengthen institutions, the observance of human rights, and the rule of law. The Program also focuses special attention on the changing sub-regional dynamics of organized crime and explores ways to diminish its pernicious effects on governance and insecurity. The Latin American Program sponsors a blog on citizen security, <http://scela.wordpress.com>, which has become a key resource for citizens and public officials throughout the region.

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

One Woodrow Wilson Plaza, 1300 Pennsylvania Avenue, NW, Washington, DC 20004-3027

tel. (202) 691-4000, fax (202) 691-4001

www.wilsoncenter.org/lap



Observatorio de Seguridad Ciudadana, la percepción de inseguridad alcanzó 44 por ciento, y el índice de victimización, 43,6 por ciento.

Carrión sostiene que frente al crecimiento de la inseguridad, la ley se ha mostrado inocua: «no se ha podido articular el sistema y darle una rectoría apropiada a las acciones que se deban adelantar para superar los riesgos y los temores».

Nueve de cada 10 delitos cometidos son de carácter patrimonial. Se trata sobre todo de «delitos urbanos», considerados menores, no obstante son estos los que generan sensación de inseguridad. *Ernesto De la Jara* del Instituto de Defensa Legal sostiene lo mismo: en el caso de los hombres el mayor número de internos está recluido por delitos contra el patrimonio; y en el de las mujeres por delitos contra la seguridad pública. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú, 91,6 por ciento de los delitos corresponde a conductas delictivas al paso, es decir, a delitos de bagatela o menores.

Además, sostiene Carrión, estos delitos son cometidos por delincuentes ocasionales que al aplicarles políticas de mano dura y enviarlos a cárceles turgurizadas los convierten en «la reserva y siguientes generaciones del crimen organizado». Entonces las acciones policiales, que sí logran ciertos éxitos, no disminuyen la sensación de inseguridad: que un jefe de una banda de narcotraficantes vaya a la cárcel no tendrá incidencia sobre el temor de la ciudadanía a ser víctima de un delito en la calle, en lugares públicos o en sus viviendas. Por ello, sostiene Carrión,

el énfasis se debe hacer sobre las tareas de prevención, teniendo en cuenta que se trata de acciones de «lenta maduración, poco rentables en términos mediáticos, [...] demandan presupuestos especiales... », pues son indispensables para afrontar la indisciplina social, delitos menores, faltas, y que “impedirán el pregrado de la delincuencia organizada violenta».

LA SEGURIDAD CIUDADANA Y CÓMO CONSEGUIRLA

Para Gustavo Carrión la seguridad ciudadana «puede ser asumida como cultura de certeza social». Es decir como «una nueva forma de vivir que se oponga a los riesgos que se nos impone la sociedad moderna». En la misma línea, *Jean Schmitz* del Instituto Latinoamericano de Prácticas Restaurativas sostiene que el concepto está específicamente orientado a la protección de los ciudadanos. Por ello difiere sustantivamente del concepto de seguridad nacional, que apunta a la protección y defensa del Estado. Ello facilita la recurrencia a medidas de mano dura.

Andrés Antillano de la Universidad Central de Venezuela se refiere a las llamadas políticas de mano dura que han surgido en los países de la región en los últimos años como «nuevo punitivismo», que se expresa como «una constelación de prácticas, discursos y tecnologías que se desarrollan de manera asincrónica y descompensada pero que en su articulación terminan definiendo una estrategia uniforme.» Antillano sostiene, también, que las políticas de mano dura implican cambios en las

diferentes esferas de la seguridad ciudadana. Con respecto a las prácticas y modos de actuar de las agencias penales, encuentra, por un lado, un nuevo protagonismo de la policía, debido a su «capacidad de permear territorios y vigilar poblaciones enteras». Por otro, crea una tendencia a que las fuerzas armadas se involucre en tareas que le corresponden a las fuerzas policiales. En el ámbito de las prácticas concretas, las tácticas suponen, ahora, «un alto coeficiente de coacción y control poblacional» y los modos de operar, una mayor militarización.

Las políticas de mano dura implican, también, cambios significativos en la legislación penal, pues aumentan las conductas criminalizadas y la severidad de las penas. Las consecuencias de este tipo de políticas se observan también en las prisiones. A la luz de métodos que favorecen la detención y el procesamiento masivo, aumento de tipos penales, aumento de la duración de las penas, eliminación de medidas alternativas, entre otras medidas, las condenas se aceleran comprometiendo al debido proceso.

Iván González de la Comisión Asesora para el Diseño de la Política Criminal del Estado Colombiano plantea otro enfoque. Para él la criminalidad y la violencia están íntimamente ligadas a las condiciones sociales y económicas. Por ello, son más visibles entre la población con menor oportunidad de acceder a los bienes y servicios que ofrece el Estado. Por ello para controlar la criminalidad es necesaria una acción estatal orientada a eliminar las condiciones de pobreza y desigualdad. González propone que la seguridad ciudadana se puede asumir desde dos perspectivas: Desde aquella relacionada con los temores ciudadanos frente a la criminalidad y la violencia; y desde aquella relacionada con los temores ciudadanos frente a la exclusión y marginalidad, tal y como se manifiestan hoy.

Por ello sostiene que leyes que apunten a seguridad alimentaria, laboral, salud, etcétera pueden contribuir a la seguridad ciudadana. En cambio, aquellas que únicamente apunten a erradicar el de-

lito serán sólo «una fuga al punitivismo y al derecho penal simbólico, dejando intactos los factores que se deben atacar».

En la misma línea, Carrión señala que en la medida en que los factores a atacar para evitar que se conviertan en detonantes de delincuencia ocasional tienen que ver con la pobreza, el desempleo, la falta de oportunidades, la educación, etcétera, un modo de prevención son programas y políticas sociales, de inclusión y de justicia social. Lo que sucede, explica De la Jara, es que «el delito es sólo la punta del *iceberg* de situaciones sociales difíciles o conflictivas». Es en este contexto que el Derecho Penal aparece únicamente como un mecanismo secundario y confirmador de otros medio de control social. Es el último recurso. Sostiene, además, que «el delito vendría a ser la confirmación del fracaso de los medios de control formalizados para acoger e integrar a determinados individuos».

Schmitz señala que la palabra «pena» se basa entonces en la creencia de que los castigos corrigen los comportamientos, la idea base para las políticas de disciplina alrededor del mundo. No obstante, se trata de una creencia, que no reposa sobre evidencia empírica. Así «el castigo sólo tiene un efecto superficial». Según Schmitz, la pena busca tener en la sociedad dos efectos básicos: Inducir una prevención general dirigida al conjunto de individuos que conforman la sociedad. Provocar una prevención especial, dirigida al sujeto que ya ha sido penado. Luego, señala que por lo general, la pena, en particular la privación de la libertad busca ante todo un efecto puramente retributivo (como la venganza), más no la enmienda e inserción del penado a la comunidad a la que pertenece. También indica que para formular las penas hay tener en cuenta una serie de «R», algo que en la práctica nunca sucede: Asunción de Responsabilidad de victimario, Reparación y resarcimiento de la víctima, Rehabilitación del transgresor, Restablecer las relaciones humanas.



FETICHISMO PENAL / SIMBOLISMO PENAL / POPULISMO PENAL

Como se ha visto, la instauración de políticas de mano dura responde muchas veces a promesas electorales, por su aparente efectividad simbólica. En ese sentido, Reed sostiene que el miedo al crimen y a los criminales reorganiza simbólicamente al mundo en una dicotomía: el bien, los de adentro; y el mal, los de afuera; amigos y enemigos. Es ahí en donde yace su poder. Medidas como «tolerancia cero», «segregación punitiva», «sinceridad de sentencias» se presentan como soluciones mágicas a los problemas sociales. Así, quien aparezca como «suave» ante el crimen deberá pagar un costo político alto; puede ser incluso representado como defensor de los criminales.

Este tipo de medidas responden también, como señala De la Jara, a campañas denominadas de ley y orden cuyo objetivo es transmitir que todos estamos en peligro, para desviar la atención de los verdaderos problemas sociales y justificar políticas represivas y fomentar entre la población una actitud favorable a las políticas de mano dura, que suelen traducirse en arbitrariedad y restricción de garantías y derechos ciudadanos.

La potencia de las representaciones dicotómicas y discursos simples también yace en su capacidad para producir un sentimiento colectivo: los buenos contra los malos. Entonces el derecho penal sirve sólo en cuanto a su función simbólica: «se producen

normas para aparentar que se hace algo contra el crimen aunque su eficacia es sólo performativa». No obstante, el derecho penal es necesario, pero es la solución absoluta. Se debe castigar en la medida en que el castigo represente la totalidad de los valores de una sociedad.

Esta idea de dicotómica de buenos y malos, De la Jara la denomina «ideología de la seguridad ciudadana». Esta, explica, supone dos alternativas: o se está con la sociedad, a la que se le hace equivaler al Estado, con lo que se presentan los intereses del último, y sobre todo, del gobierno como los de la sociedad; o se está contra los delincuentes y criminales. El problema con esto es que deja fuera las nociones de resocialización, recuperación de la delincuencia, etcétera. Además, quien no apoye al Estado en su lucha contra la delincuencia, corre el riesgo de ser estigmatizado como defensor de los delincuentes y criminales.

En la misma línea, Schmitz señala que en las leyes relacionadas con la seguridad ciudadana, es necesario diferenciar aquellas con metas populistas de aquellas con metas de política pública. Las primeras suelen aparecer súbitamente luego de acontecimiento mediatizado o una situación que conmueve a los ciudadanos. Surgen entonces sin mucha reflexión y elaboración. Son una reacción impulsiva.

Tenemos así, como señala De la Jara, que las leyes que promulga el gobierno en aras de endurecer



las penas, y que otorgan mayor libertad y discrecionalidad a los policías constituyen solamente una respuesta simbólica al problema de la criminalidad, puesto como expresan varios autores, son ineficaces. Se trata, entonces, de una huida hacia el Derecho Penal que termina siendo simbólica y fetichista. Fetichista por cuanto «implica rendirle un culto irracional al sistema penal», como si éste por sí solo pudiera resolver el problema de la inseguridad. Es simbólica porque como hemos visto los problemas sociales, y con ello la delincuencia, no se resuelven desde el ámbito penal.

Schmitz sostiene que la legislación penal peruana no responde a una política criminal elaborada sobre la realidad del país. Ha sido, en realidad, tomada sin mucha reflexión de modelos externos y de legislación «improvisada por situaciones de crisis o escándalos de opinión pública». No obstante, señala que sí se han elaborado leyes interesantes, se trata de «leyes instituidas con aspiración y criterio de política pública para promover la convivencia social, la cultura de paz y la seguridad ciudadana». Entre ellas encontramos medidas como la conciliación, los jueces de paz letrados en las comisarías, los jueces de paz no letrados en comunidades alejadas.

Reed observa también que la manera en que se habla del crimen es imprecisa, está distorsionada y plagada de exageraciones: está estereotipada. Son imágenes hollywoodenses que «nos deleitan mientras que reproducen el miedo». El crimen para quienes no lo han vivido suelen ser representaciones, por lo que el Estado debe intentar que estas personas no caigan en prejuicios, discriminación y clasificación

estereotipados que vienen con estas imágenes del crimen.

Además Reed sostiene que las personas que responden a los discursos que prometen mayores castigos no les interesa su efectividad, para ellos basta con «el pronunciamiento público contra el mal, como si esto lograra hacerlo desaparecer».

También desde el punto de vista del discurso, Schmitz señala que dado que nos solemos avergonzar del estado en que nuestras cárceles se encuentran (esto es, sobrepobladas, violentas, etcétera), para calmar las conciencias «cedemos a la tentación de maquillar el nombre de los centros de internamiento con términos tranquilizadores para el público». Un ejemplo de ello es el centro para menores conocido como «Maranguita», cuyo nombre verdadero es Centro de Diagnóstico y Rehabilitación Juvenil de Lima, y que poco refleja lo que realmente sucede al interior de este establecimiento.

LEYES PENALES MÁS DURAS

Durante las campañas electorales, la oferta de leyes penales más duras resulta, para Antillano, de crisis políticas y de presión de la opinión pública, que revelan una «rentabilidad simbólica» que no tienen ningún efecto sobre el delito pero que funcionan, de manera simbólica, para sortear crisis y ganar consenso. No obstante estos efectos simbólicos también son precarios porque terminan por incrementar la sensación de miedo e inseguridad. Lo mismo asevera Reed que sucede en Colombia: todos los problemas sociales parecen merecer una respuesta penal, que implique crear una nueva con-

ducta penal o incrementar las penas. Así no se exploran alternativas que puedan ser más efectivas. Esto refleja una falta de respuesta coherente y consistente a la conflictividad social, por un lado; y «la ausencia de una evaluación programática del funcionamiento del sistema penal».

Antillano sostiene también que la violencia penal es discriminatoria. Tiende a concentrarse sobre los grupos menos favorecidos: jóvenes varones pobres, comunidades urbanas marginales, grupos étnicos subalternos, creando mayor estigmatización y extrañamiento social. Además estas poblaciones por temor a la represión abandonan los estudios o el trabajo.

En ese sentido, Schmitz va más lejos: sostiene que la idea de seguridad ciudadana depende del tipo de población. Hay un grupo de ciudadanos que «merece protección» y hay grupos sociales de los que esos ciudadanos deben ser protegidos, que suelen, en la línea de Antillano, ser jóvenes de barrios marginales, por ejemplo.

Lo que sucede, explica Antillano, es que este tipo de medidas no actúan sobre las causas del delito sino sobre sus manifestaciones, reconfigurando así los «ilegalismos». Es decir que los delitos cambian, por un lado de naturaleza, o sea que los delincuentes empiezan a optar por prácticas que no suelen ser detectadas o castigadas, lo que incluye crímenes violentos y delitos de mayor peligrosidad social. Y, por el otro, se repliegan a lugares, bien entendido marginales, en donde la acción penal no llega.

Ramón Orias de la Fundación Construir de Bolivia explica que en Bolivia el endurecimiento del sistema penal no ha disminuido la cantidad de delitos. Todo lo contrario: según el Ministerio de Gobierno, entre 2005 y 2010 las denuncias por delitos han aumentado en 70 por ciento.

Por otro lado, De la Jara sostiene que el endurecimiento de las penas no sirve ni para los delincuentes que cometen crímenes por motivos extraordinarios (pasionales, emocionales, etcétera), ni para los «desviados» que se encuentran confrontados con el sis-

tema social (delincuentes por convicción). En el caso de los primeros justamente porque son excepcionales las circunstancias que los han llevado a delinquir; y en el de los segundos porque la pena no los intimida.

Otra faceta del incremento de la pena es el de la reducción de edad de imputabilidad penal juvenil. Reed indica que en Colombia, los jóvenes que perpetren delitos podrán ser recluidos en «centros especiales de atención» a partir de los 14 años. Además podrán permanecer detenidos hasta los 26 años de edad. Es decir que esos jóvenes saldrán de las cárceles luego de haber crecido y aprendido a socializar en el encierro.

NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES: AVANCES Y POSTERIORES RETROCESOS

Para Orias, las reformas al Código de Procedimiento Penal boliviano, promulgado en 1999 y vigente desde el 2000, no han mejorado las condiciones de la seguridad ciudadana en dicho país, sino que han significado un enorme retroceso con respecto a la reforma democrática de la justicia social sobre la base de garantías jurisdiccionales acorde con el respeto de los derechos humanos. Además ha generado una crisis en el sistema penitenciario, pues ahora las cárceles están sobrepobladas y hacinadas.

El nuevo código fue uno de los cambios más significativos al sistema de enjuiciamiento penal que transformó un sistema inquisitivo en uno acusatorio, garantista y oral, que incluyó la participación de jueces ciudadanos. También se ocupó de adecuar la infraestructura y sus recursos humanos a las nuevas normas.

La reforma buscó fortalecer: el efectivo cumplimiento de las garantías constitucionales, la excepcionalidad y proporcionalidad en la detención preventiva, eficiencia en la investigación, oralidad plena, revalorización de la víctima, respeto a la diversidad cultural, control sobre la retardación de la justicia, simplificación del proceso, control judicial en la ejecución de la pena.

Sin embargo, poco después de entrar en vigen-



cia, en la medida en que el nuevo código ampliaba la gama de medidas cautelares para que el imputado se defienda en libertad, la opinión pública cuestionó el alcance de estas medidas. Pensaba que las reformas eran muy complacientes y que había que endurecer las normas. Se crea entonces el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en cuyo marco se aprueba un incremento selectivo de penas y se insertan restricciones a las medidas cautelares. Ahora, los jueces tendrían más margen para valorar discrecionalmente el riesgo de fuga y el peligro de obstaculización. Así, podrían imponer detención preventiva en caso de reincidencia o peligro de que se cometan nuevos delitos. Ello significó un retroceso en materia de justicia penal, en la medida en que se retorna a criterios subjetivos y discrecionales.

En los últimos años, todas las leyes dirigidas a la seguridad ciudadana han tenido un enfoque puramente punitivo y normativo, es decir que han tenido un corte de «populismo punitivo» y «fetichismo legal». Además, se cambian las leyes, mas no se reforman las instituciones. Aumentaron las penas pero no se ha fortalecido el sistema penitenciario con lo que Bolivia tiene una de las tasas más altas de presos sin condena en la región.

Como en Bolivia, en Perú las reformas introducidas en la legislación penal no han tenido los efectos positivos que pretendían. Los cambios que han incidido en el incremento de penas, en la creación de nuevas figuras o agravantes y la limitación de los beneficios penitenciarios no han tenido mayor

impacto en la disminución de delitos. Todo lo contrario, como señala Carrión, la sensación de inseguridad ciudadana se ha incrementado. Además, como sucede en Bolivia, ha contribuido a elevar la cifra de población penal.

Para Antillano, las políticas de mano dura, si bien pretenden instalar el orden, no suponen rigor y firmeza contra el delito, sino «una ampliación, en términos de extensión e intensidad, del uso del castigo penal como medio de responder a las demandas sociales de ley y orden». Dentro de este contexto, el sistema penal termina por perder legitimidad y justificación, renuncia al debido proceso y a las garantías; así como, a la proporcionalidad, progresividad y racionalidad de las penas. Se trata entonces de «de un incremento del castigo penal que ya no busca ni corregir ni intimidar al delincuente». Otras consecuencias de este tipo de políticas, según Antillano, son la reproducción y agudización de la exclusión y desigualdad; el crecimiento de una mayor violencia y peligrosidad; y el colapso de sistema penal.

Carrión señala que el nuevo código procesal penal (no sólo en Perú) ha aumentado considerablemente la población reclusa en las cárceles. Al mismo tiempo, el sistema de ejecución penal no responde a los presupuestos de clasificación, tratamiento penitenciario y resocialización por hacer superado su capacidad de albergue y no contar con personal suficiente de agentes y profesionales de tratamiento. Entonces por todas estas deficiencias, una vez dentro de los penales, los delincuentes ocasionales terminan convirtiéndose en delincuentes habituales.

CÁRCELES SITUACIÓN Y CONSECUENCIAS

En Colombia, según Reed, el crecimiento neto de la población carcelaria supera las 1.000 personas al mes. Ha sobrepasado los 100.000 presos. Como consecuencia la población reclusa puede doblar o triplicar la capacidad de las prisiones, que colapsan. Mientras, sostiene, el gobierno promete construir más cárceles; no obstante no tiene el dinero para hacerlo. Entonces, termina por buscar «generar incentivos económicos para que el sector privado explore el business penitenciario en Colombia». Así, 85 por ciento de las cárceles tiene sobrepoblación. 67 por ciento de los presos vive en condiciones de hacinamiento crítico, por lo tanto están expuestos a condiciones degradantes. A finales del gobierno de Santos, sostiene Reed, habrá alrededor de 150.000 presos y no se habrá construido ninguna de las prisiones prometidas.

En la última década, en Bolivia, indica Orias, la población carcelaria se ha duplicado y el número de presos sin condena se ha triplicado. Hay entonces una situación de hacinamiento: las cárceles han sobrepasado en más de 130 por ciento de su capacidad. Esto motiva también motines sucesivos. Además hay más 1.400 niños que viven en los recintos penitenciarios con sus padres. De ellos, 84 por ciento corresponde a personas que están situación de detención preventiva.

En Bolivia el último año hubo un incremento de 22 por ciento: hay más de 11.000 reclusos en el país, resultado de las reformas penales de los últimos años.

En Perú, De la Jara señala que la población penal por delitos genéricos a nivel nacional pasó de 24.297 en 1997 a 52.700 en 2011, aumentando en más de la mitad en sólo cuatro años. La población total penal también ha aumentado: en 72 por ciento en 10 años. En 2001 había 27.417 personas privadas de libertad, para marzo de 2011 ya eran 47.184.

Del total de internos (52.700), según el Instituto Nacional Penitenciario, más de 50 por ciento está en condición de procesados. Por lo tanto, menos de la mitad tiene sentencia. En 2009 sólo 36 por ciento

del total de reclusos había sido sentenciado.

Guadalupe presidente del INPE señala que en las cárceles peruanas se han implementado una serie de tratamientos para sus internos: Creando rutas de esperanza y oportunidad (CREO), para reos primarios que han cometido delitos contra el patrimonio. Tratamiento de agresores sexuales (TAS), para reos primarios sentenciados que hayan cometido delitos contra la libertad sexual. Programa institucional prevención y tratamiento del consumo de drogas (INPE – DEVIDA), para consumidores de droga, entre 18 y 30 años de edad. Programa Fortalecimiento de competencias sociales para la no reincidencia delictiva (FOCOS).

Orias sostiene que la triología: leyes duras, penas altas y cárceles hacinadas no constituyen una alternativa efectiva a favor de la seguridad ciudadana. Ello porque la delincuencia y la seguridad pública tienen más que ver con la inequidad social y económica que con sistema penal: mientras mayores sean las brechas sociales, mayor será la violencia y el conflicto.

¿HAY OTRAS RESPUESTAS?

Los problemas de seguridad pública deben ser tratados de forma integral, dice Orias.

Reed sostiene que es necesario recordar que la razón por la que existen las leyes, normas y principios es para proteger a las personas de cualquier daño y asegurar un ambiente de desarrollo humano y social funcional, saludable y seguro. Por ello, el enfoque con relación a las leyes penales debe corresponder a las necesidades reales de los seres humanos. Deben entonces apuntar a reparar el daño a las relaciones interpersonales y restaurar el sentimiento de seguridad y paz en la comunidad.

Erróneamente, entonces sostiene Carrión, el Estado a través del poder Ejecutivo ha privilegiado el control del delito descuidando el aspecto preventivo, que como hemos visto, es el que puede prevenir el surgimiento de nuevos delincuentes ocasionales, uno de los problemas más grandes de la seguridad ciudadana.

De la Jara sostiene que las medidas coercitivas siguen siendo instrumentos jurídicos de aseguramiento del procesado en juicio a través de una intervención en la libertad ambulatoria de la persona según sea su grado de intensidad, o a través de una intervención económica como consecuencia de una medida principal. Los jueces deben optimizar la libertad ambulatoria como una decisión de salvaguarda frecuente y no como un mecanismo de primera ratio de intervención en un proceso penal. Desde el punto de vista jurídico los magistrados, al momento de decidir una medida coercitiva, deben hallar en cada uno de los supuestos establecidos en la ley, un espacio de razonamiento y proporcionalidad orientada al favor libertaris del procesado.

Sigue De la Jara en los procesos es necesario un adecuado análisis del arraigo procesal del procesado y un minucioso trato de la subjetividad del magistrado en conexión con la realidad de la vida del procesado al momento de la determinación del peligro de fuga o entorpecimiento probatorio, y una desvinculación del solo supuesto de la gravedad del delito cometido o bien jurídico presuntamente vulnerado.

Carrión señala que se debe diseñar una política de seguridad ciudadana que replantee la definición de seguridad pública, que trate las deficiencias en las instituciones. En el caso de la Policía Nacional, es necesario que se trabaje para afianzar su identidad como institución que cumple funciones de naturaleza civil, que revise sus planteamientos doctrinarios, que forme adecuadamente a sus integrantes, que ofrezca condiciones laborales dignas, una justa retribución remunerativa.

El Juez Victor Burgos sostiene que es imprescindible incorporar a la Constitución peruana un capítulo dedicado a la política criminal, que parta de un análisis integral y sistemático del problema. Además a esta política se le debe asignar un presupuesto y considerar invertir en ella. Enfatizó que a ello debe acompañarse el control social una condición bá-

sica e irrenunciable de la vida en comunidad, ya que con él se asegura a todo grupo, o cualquier sociedad, las expectativas de conductas sin las que no podría seguir existiendo como grupo o sociedad

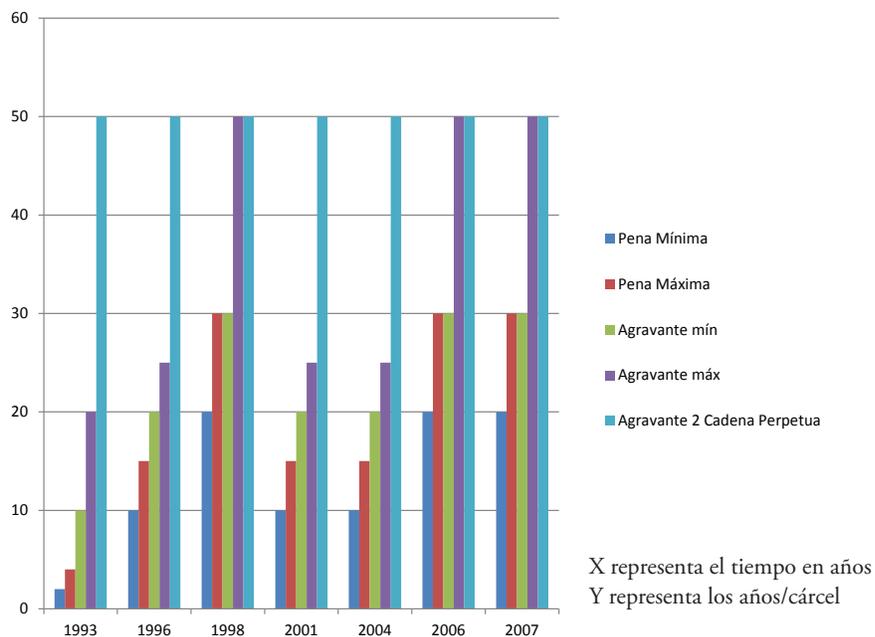
Reed sostiene que, en Colombia, hay una aceptación y tolerancia generalizada al hecho que el código penitenciario y carcelario no se cumple. Por ello, propone que antes de iniciar un debate normativo es necesario realizar estudios serios que indiquen, entre otras cosas, qué aspectos de código vigente no se cumplen y por qué; hacer un diagnóstico financiero de los costos reales del encarcelamiento tal y como lo indica la ley. También piensa que antes de buscar otro código, es necesario hacer estudios de política criminal sobre el impacto de las decisiones que se han tomado y las que se promueven en materia procesal penal. Es decir, conocer la agenda penal vigente. También se debe mirar a la administración de justicia penal como un todo. Por otro lado si es que se quiere implementar un código moderno es necesario contar con una definición clara de qué es lo moderno y hacia dónde lleva esa modernidad.

Schmitz reivindica las prácticas restaurativas, señala, permiten renovar y construir lazos comunitarios. Tienen su origen de en la justicia restaurativa: la justicia penal desde una perspectiva que busca reparar el daño hecho a las personas y las relaciones humanas y sociales, en lugar de centrarse solamente en el castigo. Las prácticas restaurativas parten de la idea de que las personas son más cooperadoras, productivas y tienen más posibilidades de hacer cambios positivos cuando encuentran que las autoridades buscan hacer cosas con ellas y no para o por ellas. Las prácticas restaurativas proporcionan un medio para manejar relaciones y generar conexión y responsabilidad social al mismo tiempo que proporcionan un foro para reparar el daño cuando se rompen las relaciones.

ANEXOS

ALGUNOS DE LOS GRÁFICOS Y DIAGRAMAS PRESENTADOS EN EL SEMINARIO³

El endurecimiento de las penas



Presentación: Ernesto de la Jara

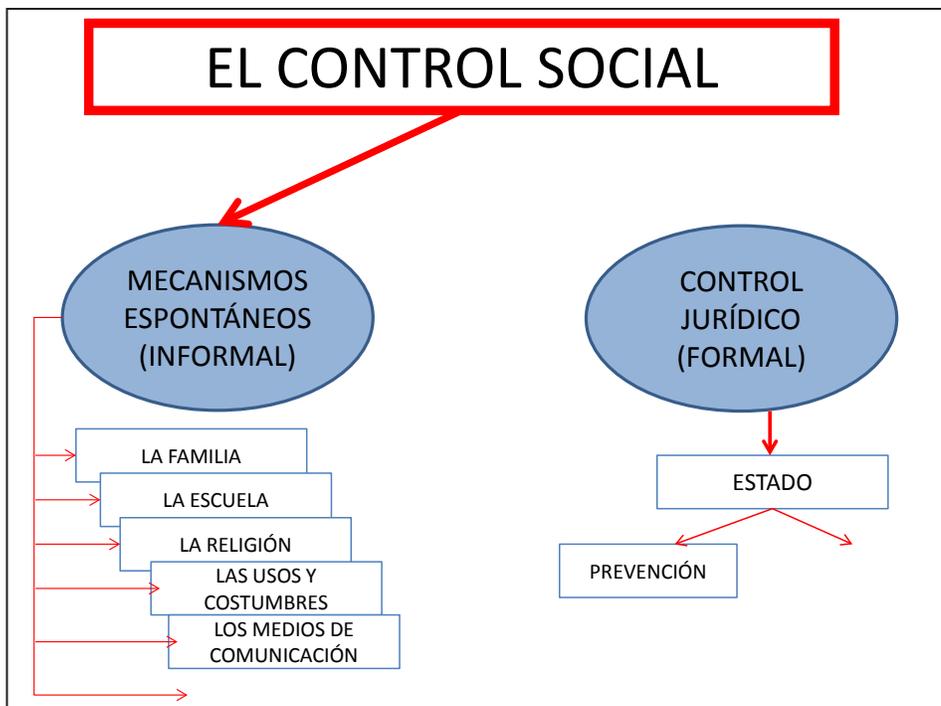
Nota: La cadena perpetua se ha representado con 50 años.

Encuesta realizada a 100 internos con prisión preventiva en La Libertad y Lima

Qué abogado le pareció mejor (para los que tuvieron abogado público y privado)	Privado: 8 – 50% Público: 4 – 25% Igual: 4 – 25% (Universo: 16)
Su abogado se entrevistó con usted antes de la audiencia?	Sí: 38 – 40% No: 28 – 29% No responde: 30 – 31% (Universo: 96)
Cree que su abogado le dedicó el tiempo suficiente?	Sí: 37 – 38% No: 60 – 62% (Universo: 97)

Presentación: Ernesto de la Jara

3. Hay varios más en los Power Points y papers del evento que el Programa Latinoamericano pone a disposición de los interesados en su página web



Presentación: Dr. Víctor Burgos Mariños

HAY PROBLEMAS EN LOS MECANISMOS DE CONTROL SOCIAL ESPONTANEO

45.5% de la población urbana mayores de 15 años
(16 millones 24 mil 990 personas)

Sufrió de algún evento que atentó contra su seguridad, en los últimos 12 meses.

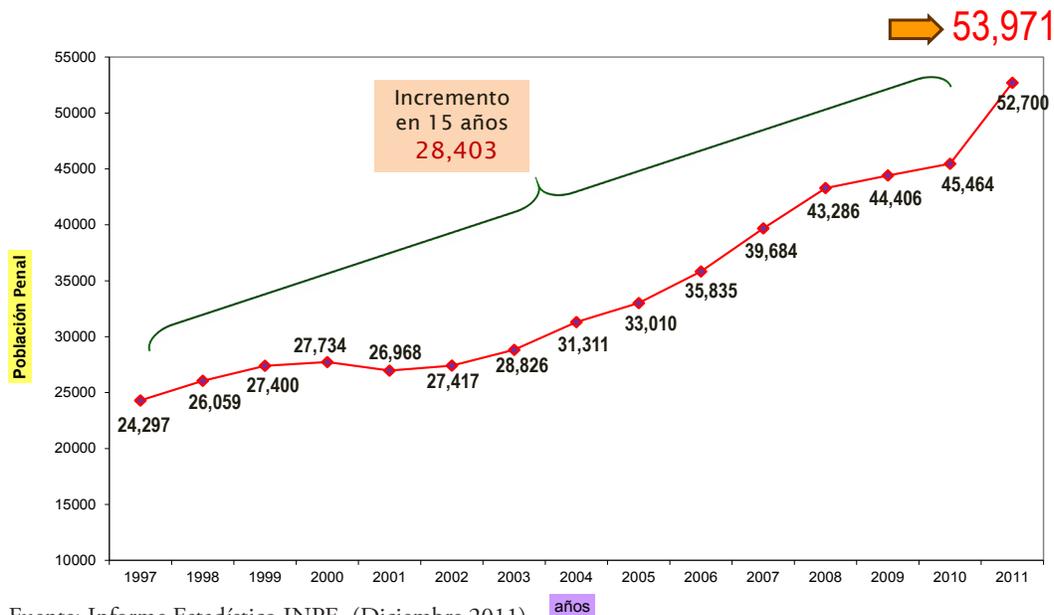
26.8% de la población urbana mayores de 15 años
(9 millones 438 mil 895 personas)

Fue víctima de dos o más eventos en contra de su seguridad (población revictimizada)

Robo en la vivienda, robo personal, robo de vehículo automotor, amenaza e intimidación, maltrato físico y/o psicológico, ofensas sexuales, secuestro, extorsión, estafa y robo de negocio.

Fuente: INEI – NP N° 064 del 29/04/2011

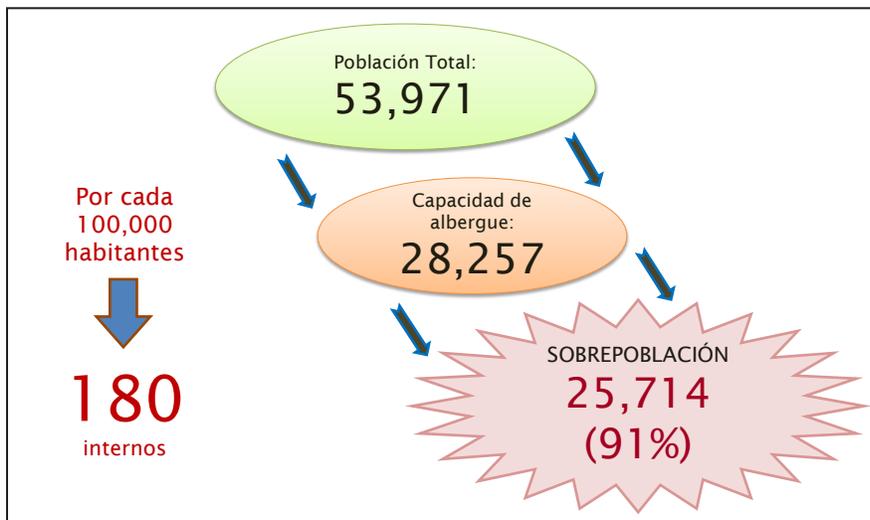
Presentación: Dr. Víctor Burgos Mariños



Fuente: Informe Estadístico INPE. (Diciembre 2011)

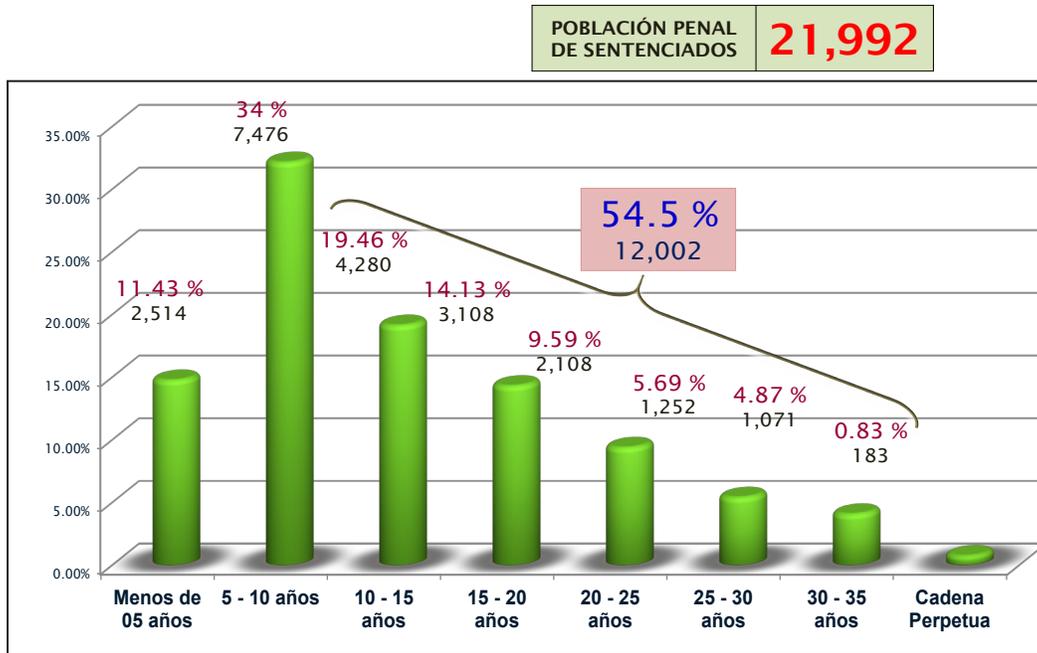
Presentación: José Pérez Guadalupe, presidente del INPE

INDICADORES ESTADÍSTICOS



Fuente: Informe Estadístico INPE. (Diciembre 2011)

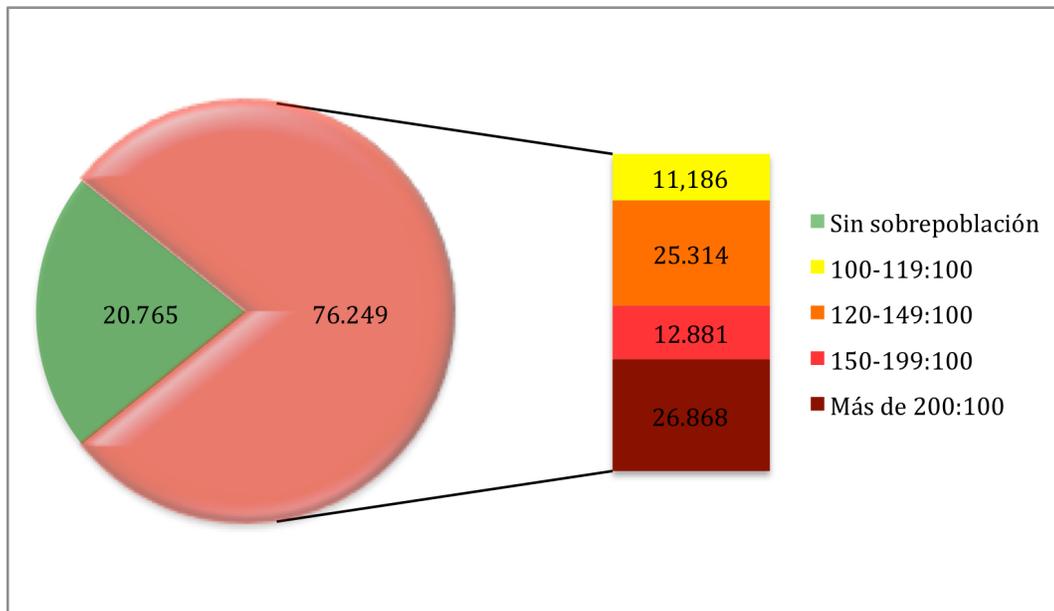
Presentación: José Pérez Guadalupe, presidente del INPE



Fuente: Informe Estadístico INPE. (Diciembre 2011)

Presentación: José Pérez Guadalupe, presidente del INPE

Gráfica no. 3. Sobrepoblación carcelaria según número de presos (corte agosto 2011)



Nota: Gráfico producido por el autor con datos del INPEC, Oficina Asesora de Planeación.

Presentación: Michael Reed, Colombia

WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS

Jane Harman, President, Director, and CEO

BOARD OF TRUSTEES

Joseph B. Gildenhorn, Chair
Sander R. Gerber, Vice Chair

Public Members: James H. Billington, The Librarian of Congress; Hillary R. Clinton, The Secretary, U.S. Department of State; G. Wayne Clough, The Secretary, Smithsonian Institution; Arne Duncan, The Secretary, U.S. Department of Education; David Ferriero, Archivist of the United States; James Leach, Chairman, National Endowment for the Humanities; Kathleen Sebelius, The Secretary, U.S. Department of Health and Human Services

Private Citizen Members: Timothy Broas, John T. Casteen III, Charles Cobb Jr., Thelma Duggins, Carlos M. Gutierrez, Susan Hutchison, Barry S. Jackson

ABOUT THE WOODROW WILSON CENTER

The Center is the living memorial of the United States of America to the nation's twenty-eighth president, Woodrow Wilson. Congress established the Woodrow Wilson Center in 1968 as an international institute for advanced study, symbolizing and strengthening the fruitful relationship between the world of learning and the world of public affairs." The Center opened in 1970 under its own board of trustees.

In all its activities the Woodrow Wilson Center is a nonprofit, nonpartisan organization, supported financially by annual appropriations from Congress, and by the contributions of foundations, corporations, and individuals. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

ONE WOODROW WILSON PLAZA, 1300 PENNSYLVANIA AVENUE, NW, WASHINGTON, DC 20004-3027



SMITHSONIAN INSTITUTION
OFFICIAL BUSINESS
PENALTY FOR PRIVATE USE, \$300

Presorted First Class Mail
Postage and Fees Paid
Smithsonian Institution

G-94