



MARCH 2013

WOODROW WILSON CENTER UPDATE ON THE AMERICAS

SEGURIDAD Y POPULISMO PUNITIVO EN AMERICA LATINA:

*LECCIONES CORROBORADAS, CONSTATAACIONES
NOVEDOSAS Y TEMAS EMERGENTES*

CARLOS BASOMBRÍO & LUCÍA DAMMERT

Series Editor: *Cynthia J. Arnson*

Introducción.....	2
I. Marco de análisis: Cultura de Control y Populismo Punitivo.....	4
II. Múltiples crímenes en América Latina.....	10
III. Cinco lecciones corroboradas.....	11
IV. Algunas constataciones novedosas.....	14
V. Dos temas emergentes.....	15
ANEXOS.....	27
Relatoría Región Andina	
Relatoría Región del Cono Sur	
Relatoría Región Centro América	

INTRODUCCIÓN

La tensión entre seguridad y libertad crece en América Latina. La lucha contra la inseguridad ha generado dos polos aparentemente opuestos entre quienes promuevan medidas garantistas de extensión y protección de derechos para todos, en el marco del fortalecimiento de democracias modernas como el marco eficaz y legítimo para enfrentar el problema. Y por otro quienes consideran que la impunidad del delito es alentada por el exceso de garantías para los delincuentes y que ello desprotege a la víctimas y a la sociedad en su conjunto. Por lo que se estima necesario o urgente medidas más duras y hasta excepcionales para enfrentarlo. Esta aparente dicotomía en las posiciones frente al problema se apoya en una ciudadanía cada vez más temerosa, con limitadas expectativas sobre el rol gubernamental y en la búsqueda de soluciones rápidas.

Agradecemos a la Corporación Andina de Fomento (CAF) por su generoso apoyo para este proyecto.



Más allá de las diversas magnitudes del fenómeno, toda la región atraviesa cotidianamente por este debate y se torna urgente una reflexión de fondo tratando de distinguir mitos de realidades (de ambas formas de ver el problema y sus soluciones) así como tratar de ofrecer propuestas concretas que compatibilicen la eficacia en el combate al delito con el respeto a los derechos básicos de la población en democracia.

Si bien la solución aparentemente fácil de más cárcel, castigo y presencia policial se ha demostrado poco útil e incluso podría generar mayores niveles de violencia. Por otro lado, las soluciones de mediano y largo aliento evidencian limitados logros, incluso en aquellos casos considerados como buenas prácticas.

Adicionalmente, la diferencia en los problemas que enfrentan los diversos países y regiones que conforman América Latina es cada vez más evidente y tiene repercusiones en las mejores formas de prevenir y enfrentar las violencias y la criminalidad. En este marco el proyecto tuvo como objetivos:

1. Hacer una revisión panorámica comparativa a nivel regional latinoamericano sobre los distintos temas que marcan la tensión entre seguridad y justicia así como sus implicancias y efectos;
2. Promover una discusión académica y política seria sobre las tensiones legales, institucionales y políticas que el enfrentamiento al delito plantea a nivel del sistema de justicia;
3. Ofrecer una reflexión informada y comparativa de los nudos críticos en la relación entre

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

justicia y seguridad y en las posibles estrategias para enfrentarlos.

4. Ofrecer recomendaciones de política que conjuguen los desafíos del enfrentamiento eficaz al delito y la preservación de las garantías ciudadanas.

La revisión de literatura realizada al inicio del proyecto nos llevó a proponer 5 ejes de análisis y debate:

1. Populismo punitivo

Evaluar la utilización de la seguridad como herramienta del debate electoral con el análisis de ciertas medidas propuestas (pena de muerte, aumento de los castigos, disminución de la edad de imputabilidad penal) e implementadas (ley antimaras, aumento de la dotación policial, participación de las fuerzas armadas). Proponer clara evidencia sobre los mitos y las verdades de cada una de estas iniciativas así como develar el uso mediático-electoral de la temática son objetivos centrales de este eje temático.

2. Implementación de nuevos códigos procesales penales

La reforma de la Justicia está en proceso en al menos 13 países en la región. Con altibajos, retrocesos y avances significativos en cada país han tenido un efectivo impacto en la agenda de seguridad. Sin embargo la evaluación ciudadana sigue a la baja y la percepción generalizada es que la reforma permitió el garantismo más que la justicia para las víctimas. Revisar las vinculaciones entre ambos procesos así como identificar las mejores ventanas de oportunidad para consolidar la justicia es el objetivo de este eje temático.

3. Imputabilidad penal juvenil

Prácticamente todos los países de la región han dis-

minuido la edad de imputabilidad penal, llevando a jóvenes y niños a las cárceles por periodos más largos. Esta supuesta solución ha traído consecuencias serias que aún no han sido analizadas en detalle y que se pretenden revisar en este eje de análisis.

4. Políticas penitenciarias

La crisis penitenciaria es un hecho evidente y las expectativas son alarmantes en un continente que cada vez encarcela a más gente por largos periodos. Con limitadas capacidades de reinserción la cárcel se ha convertido en un nuevo espacio de impunidad, donde la ley queda fuera y la extorsión, entre otros delitos, se organiza desde su interior. El análisis de las diversas políticas penitenciarias implementadas en la región los últimos años es el objetivo central de este eje temático.

5. Aplicación de medidas penales alternativas

El exponencial crecimiento de la población carcelaria no ha ido de la mano con sistemas alternativos al encarcelamiento que aseguren castigo con libertad.

Los sistemas son mínimos, carecen de inversión y no cuentan con apoyo ciudadano por lo que pocas veces se podrían estimar como efectivos. En este eje definir la verdadera capacidad de implementación de un sistema de medidas alternativas así como los posibles efectos son los objetivos principales.

Cabe destacar que a lo largo de la implementación del proyecto se reconoció las múltiples formas que cada eje toma en América Latina y en muchos casos la incapacidad de conversación entre los expertos de cada una de las áreas. Situación que se releva en cada relatoría (ver enlaces, abajo) y que será analizada posteriormente.

El proyecto buscó relevar la voz de los actores en cada una de las regiones (Cono Sur, Países Andinos y Centroamérica) en el marco de espa-

cios de debate serio e informado sobre las posibilidades y límites de la acción penal en el combate al delito y sobre las eventuales consecuencias de la aplicación de medidas como las descritas. Diálogo entre académicos y actores públicos que no siempre es parte de la estructura cotidiana de trabajo pero que en nuestro proyecto ha traído lecciones relevantes.

A continuación se presentan los principales hallazgos y desafíos para la implementación de políticas públicas efectivas, eficientes y justas en América Latina. Reconocemos que hablar de cultura de control y populismo penal nos ubica desde el inicio en una perspectiva más crítica que complaciente. Es decir, no partimos de una mirada inocua frente a las opciones de política pública sino por el contrario, reconocemos que el debate entre seguridad y libertad no debe centrarse en limitar libertades sino en abrir oportunidades. En este contexto partimos entregando un breve marco conceptual que ubica las conversaciones y debates desarrollados en América Latina.

I. MARCO DE ANÁLISIS: CULTURA DE CONTROL Y POPULISMO PENAL

En muchos casos parecen olvidarse que el conflicto y el delito son parte consustancial, por ende proponer su eliminación se convierte en un objetivo con reducidas posibilidades de éxito. Cuando Foucault¹ se interroga sobre la forma como mantener la criminalidad dentro de un rango aceptable que permita el funcionamiento óptimo de la sociedad en un marco social y económico determinado, ponía el acento sobre uno de los nudos críticos del debate actual. El autor plantea que sólo a través del análisis

de los mecanismos de poder mediante los cuales se gobierna la sociedad es posible entender su forma de operación, creándose en el campo de la seguridad diversos dispositivos para controlar el delito.

Uno de los principales consiste en la fijación de una norma que señala lo permitido/lo vedado a través de una serie de acciones prohibidas para las cuales se determina un castigo. El segundo corresponde a la ley complementada con medidas de vigilancia y corrección, es decir, mecanismos disciplinarios propios del welfarismo penal como el diagnóstico requerido para definir las posibilidades de reinserción y rehabilitación. En una tercera etapa se incorporan dispositivos de seguridad en donde el hecho delictivo es siempre un acontecimiento probable, por lo que es necesario considerar el cálculo de los costos y un promedio que señale lo tolerable. Estos dispositivos están orientados hacia el resto de la población para reducir la probabilidad de que puedan repetirse, no son para el infractor sino para generar un efecto correctivo en el resto de la sociedad.

El papel del Estado es mantener a raya la criminalidad porque se convierte en una amenaza para la autoridad y para la ciudadanía que requiere resguardar sus intereses². Así el control del delito es uno de los factores centrales de las políticas de seguridad pública y justicia penal, siendo la policía quien ha cumplido con el mandato y atribución del Estado para la mantención del orden público a través del uso legítimo de la fuerza. A juicio de múltiples autores el sistema de justicia penal funciona bajo incertidumbre e ineficacia. Esta característica está dada por la existencia de criterios que definen el tipo de criminalidad que es objeto de persecución, generalmente aquellos hechos que más afectan a la ciudadanía. Así, del total de delitos ocurridos sólo en un porcentaje menor se logra individualizar a los

1. Foucault, M. (2007). *Seguridad, territorio y población: curso en el Collège de France*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

2. Pavarini, M. (2006). *Un arte abyecto: ensayo sobre el gobierno de la penalidad*. Buenos Aires: Ad Hoc.

responsables y aún en menos casos se logra algún tipo de sentencia. Para el autor “invocar mayor certeza y efectividad de las penas equivale sólo a demandar un aumento del/en el valor simbólico de la represión en una óptica de prevención general positiva”³. En tanto, la efectividad no está dada por mejorar procesos de gestión, sino por incrementar la dimensión del control a través de la penalidad.

De este modo, el funcionamiento real del sistema de justicia penal entra en tensión con la visión tecnocrática que le exige mayor efectividad en su gestión y las demandas de incremento de la punitividad. En este sentido, la pena aplicada y la ejecutada se convierten en un indicador del desempeño por sobre la calidad de la justicia impartida en el sistema. La incertidumbre y la ineficacia podrían ser elementos para explicar los cuestionamientos que constantemente recibe el sistema de justicia penal desde la política y la sociedad civil.

Por su parte, la demanda social por mayor castigo se basa en la percepción que los delitos están aumentando y que la impunidad crece, sumado a la sensación que el orden social está siendo amenazado y que no hay castigo frente a estas acciones. Reaparece entonces la penalidad y el control como instrumentos propicios para mantener el orden social mediante el reaseguramiento autoritario. Respuestas que ponen la responsabilidad en las instituciones de la justicia criminal asumiendo que es un problema que pertenece principalmente a esa órbita de acción.

Diversas son las explicaciones culturales, sociales, políticas e incluso psicológicas sobre la necesidad de protección de los sujetos. Las encuestas de opinión muestran que incluso en aquellos países donde los niveles de desconfianza en las policías son muy altos, la población pide mayor presencia policial. De igual forma, aún reconociendo que los sistemas carcelarios funcionan más como universidades del

3. Pavarini, M. *ibid.*, 119.

delito que como espacios destinados para la rehabilitación, la población demanda mayores castigos con privación de la libertad incluso para delitos menores. Es así como la demanda por mayor control se ha constituido como uno de los factores claves en el desarrollo de estrategias para gestionar la incertidumbre y el temor en las sociedades de la modernidad tardía.

Ahora bien, el sistema de justicia criminal se caracteriza por diversos elementos que lo hacen diferente a los demás sectores del Estado. Como propone Bottoms⁴ tres aspectos son especialmente claves para entender su funcionamiento. El primero evidencia la tensión entre castigo justo y derechos humanos. En algunos espacios esta relación muestra asimetrías por la definición misma de ambos conceptos, debido a que la caracterización de lo que una sociedad considera un castigo justo ha variado significativamente en las últimas décadas. De hecho, los constantes cambios en la severidad de los castigos impuestos por la ley evidenciados en toda América Latina son una demostración de este proceso, en donde los derechos humanos—como principios del Estado de derecho—son continuamente apelados y objeto de análisis en una región marcada por su constante violación.

El segundo elemento que caracteriza el sistema de justicia criminal en la actualidad es el evidente énfasis en la gestión. De esta forma, se establecen mecanismos de funcionamiento y discursos que ponen el acento en una lógica sistémica, sumada a otra orientada al usuario y finalmente una actuarial—que intenta controlar el riesgo a través de las probabilidades. Así, se reduce la atención sobre elementos de justicia al trasladarse hacia la eficiencia y eficacia generando incentivos para mejorar los indicadores de logro aún cuando estos no van de la mano con el

4. Bottoms, A. (1995). *The Politics and Philosophy of Sentencing*. En C. Clarkson y R. Morgan (eds.), *The Politics of Sentencing Reform* (17-49). Oxford: Clarendon Press.

aumento de la calidad de la justicia.

Finalmente el tercer elemento es, el desarrollo del clientelismo. Incorporado como forma de considerar la opinión de la ciudadanía en el proceso de justicia criminal, con lo que se busca replicar conceptos propios del sector privado en el ámbito de la gestión pública. Si bien estos factores no explican por sí mismos los cambios en las políticas de control del delito, son elementos que tienen un rol importante en las definiciones de políticas, y con ello, en las medidas que se pretenden implementar en la mayoría de países de la región.

La vinculación de lo político con la sanción penal responde a una serie de supuestos. En primer lugar la percepción que el incremento del castigo tiene efectos directos en la reducción de las tasas de delitos, debido principalmente al efecto disuasivo que tiene la posibilidad de ser encarcelado. En segundo lugar la convicción que las sanciones fuertes aportan al fortalecimiento del consenso moral contra los actos reñidos con la ley. Especialmente enfrentando el pánico moral que se multiplica con la presencia de delitos violentos, sexuales y drogas así como de acciones que subvierten el orden público y actitudes consideradas desviadas. Por último, aparecer como fuerte contra el crimen tiene impacto electoral, como confirma Garland analizando diversos contextos nacionales “la tendencia populista en la política criminal contemporánea, es en cierta medida, una postura o táctica política adaptada para lograr ventajas electorales a corto plazo”. Como tal, puede ser revertida rápidamente si las iniciativas ‘populares’ dejan de coincidir con los cálculos de beneficio político.⁵

La sintonía entre las solicitudes de la opinión pú-

5. Garland, D. (2001). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press, 12-18.

blica y lo que ofrece la política debe ser directa. En algunos casos cuando se proponen políticas simplistas sin resguardo de su verdadera relevancia emerge el problema que identifican diversos autores al señalar que “los políticos populistas buscan ganar votos sin considerar sus efectos”⁶. De este modo, la combinación entre ansiedad pública y oportunismo político es un factor clave para explicar el énfasis en el castigo, ya que todo lo que suena a mano blanda o permisividad es inmediatamente rechazado. En el plano institucional, la oposición política juega roles centrados en la crítica más que en la propuesta de iniciativas innovadoras o alternativas, la lógica de este juego es develar que el oponente no es tan mano dura y así dejar un flanco para atacar en términos electorales.

Las consecuencias de las iniciativas de política basadas en el termómetro de la opinión pública pueden ser diversas. Positivas, cuando se logran los objetivos esperados aún cuando estos involucren bajos niveles de eficiencia del gasto público. Consecuencias negativas, por otro lado, cuando las políticas atractivas para la opinión pública son poco efectivas e incluso generan externalidades no deseadas. De este modo, una de las paradojas de las políticas populistas de seguridad es el incremento del gasto público en contraste con el decrecimiento de la efectividad, o peor aún, el desconocimiento de los efectos de las iniciativas con relación a la violencia y criminalidad.

De igual forma, existen tres elementos esenciales para explicar el fenómeno del populismo penal. El primero corresponde a la preocupación excesiva por el sentir del electorado que favorecen los políticos, como la herramienta para vincularse con la opinión pública. El segundo punto es la tendencia por enfatizar las presunciones simplistas sobre violencia y

6. Roberts, J., L. Stalans D. Indermaur y M. Hough (2002). *Penal Populism and Public Opinion: Lessons from Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.

criminalidad que posee la ciudadanía sin hacer uso de metodologías adecuadas para recabar la información. Mientras que el último elemento corresponde a la indiferencia de los políticos con los efectos causados por las medidas implementadas, especialmente aquellas que endurecen el control y sanción.

Los factores que explican el incremento del populismo penal—principalmente en los países angloparlantes—corresponden a elementos que forman parte de los cambios que ha vivido la sociedad en su conjunto durante las últimas décadas. Caracterizados especialmente como una explosión política o cambios en los sentimientos de una comunidad, los políticos usualmente son mucho más reactivos, responden en corto plazo a las crisis provocadas por delitos de gran impacto y a la cobertura que realizan los medios de comunicación⁷. En muchos de estos contextos el surgimiento de este fenómeno no ha sido necesariamente una respuesta al incremento de los índices de delito, sino más bien una reacción a la preocupación que vive la ciudadanía, en donde, algunos sectores de la clase política han rescatado el discurso sobre la violencia y criminalidad existente en la sociedad.

Este sentimiento de injusticia e impunidad emerge a partir de la década de 1970, debido a que la opinión pública fue testigo de la aplicación indulgente de condenas sumado al crecimiento de los delitos, por lo que comenzó a presionar por cambios y reformas al sistema de justicia criminal conforme a las necesidades percibidas de seguridad. Crecientemente la ciudadanía comenzó a involucrarse en un área que históricamente fue campo de expertos, exigiendo mayor severidad en las penas aplicadas y con ello, la política tuvo que responder a las demandas planteadas mediante el incremento de la punitividad y el castigo para una serie de delitos. De este modo, el producto político no necesariamente está ligado al control, sino más bien a la visibilidad pública que

7. Ibid.

adquieren aquellos que adhieren a estos abordajes.

En este marco, múltiples son las características que describen y definen la naturaleza del populismo penal. El primer gran cambio corresponde a la exclusión de la élite en el desarrollo de la política criminal, es decir, los especialistas y académicos que fueron parte central para la generación de conocimiento en décadas previas tienen un menor peso específico. En contraste son las víctimas y aquellos que se sienten vulnerables quienes toman un rol activo en fomentar la seguridad como uno de los derechos civiles fundamentales. Así, la subjetividad se instala en el centro de la generación de la agenda de política pública, porque el conocimiento del fenómeno escapa a la experiencia directa de victimización. El segundo factor relacionado corresponde a la construcción de una democracia desinformada, la cual tiene dos aristas. Por un lado, la limitada información que posee la opinión pública sobre el proceso criminal—en particular sobre las sentencias para cada delito—sumado al escaso conocimiento sobre la complejidad del fenómeno criminal. Mientras que a nivel político está dado por los mecanismos utilizados para indagar en la opinión de la ciudadanía sobre este tema, por ejemplo, los medios de comunicación canalizan la frustración que puede ser engañosa para los actores políticos y tomadores de decisiones. Son estos últimos quienes requieren de insumos efectivos para la formulación de políticas públicas, tales como: medición continua de la criminalidad, evaluaciones de programas, generación de conocimiento o información sobre la percepción ciudadana y la situación criminal, sin estos elementos las opciones para afrontar la temática serán siempre limitadas o sesgadas. En este espacio, el principal punto de convergencia entre opinión pública y actores políticos es el énfasis en el castigo.

Finalmente, en un aspecto mucho más vinculado a los cambios sufridos por la sociedad actual, dice

relación con que la ciudadanía tiene incertidumbre en relación a la capacidad del Estado para regular el cambio mediante los procesos políticos. El delito constituye un riesgo que afecta la seguridad personal por lo que el complejo del delito ha difundido una conciencia y preocupación en los medios, en la cultura popular, siendo la solución el castigo y el retorno a los valores esenciales para recuperar el orden social.

Las expresiones de mayor punitividad tienen a focalizarse en ciertos tipos de delitos y delinquentes. De este modo, la sociedad busca controlar principalmente a quienes cometen hechos de abuso sexual, tráfico de drogas y robo a viviendas. Mientras que una categoría específica son los jóvenes infractores, para quienes el rango de delitos es más amplio—desde hurtos simples hasta homicidio—por lo cual la ciudadanía está más sensible cuando jóvenes cometen hechos graves debido a que desde su perspectiva es un grupo difícil de controlar sumado a la percepción de que las medidas aplicables son más difusas.

Lo anterior está asociado también al tipo de víctima. De este modo, niños, mujeres y ancianos conforman el grupo de mayor vulnerabilidad, lo cual en parte determina el grado de indignación de la opinión pública frente al hecho y las demandas de castigos ejemplarizadores para quienes cometieron el delito, sobre todo cuando tienen un carácter trágico y atractivo para los medios de comunicación. En la actualidad el rol preponderante en el hecho criminal lo adquiere la víctima, con quien la ciudadanía construye un vínculo emocional a través de la identificación y la socialización del riesgo de ser víctima.

El populismo penal surge como una reacción política a las ansiedades propias de la modernidad tardía, que se reflejan particularmente en el incremento de la criminalidad y la percepción de inse-

guridad. Las políticas criminales, al igual que las de seguridad pública, se configuran a partir de los intereses en juego de diversos grupos: los actores políticos, la opinión pública y los medios de comunicación, los cuales en la mayoría de los casos se desatan a partir de crisis ante la necesidad de obtener resultados prontamente.

Las expresiones de la tendencia del populismo penal es posible reconocerlas en diversos ámbitos del sistema de justicia criminal, como por ejemplo: la definición de condenas obligatorias para una serie de delitos que aplican mayor severidad y reducen la posibilidad de que los jueces puedan hacer interpretaciones de la ley para aplicar otro tipo de medidas o la responsabilización y transparencia (*accountability*) judicial que obliga a rendir cuentas sobre el desempeño del sistema basados principalmente en indicadores de eficiencia. También es posible mencionar la criminalización del comportamiento de niños/jóvenes y la violencia escolar, lo que como sanción deriva en restricciones en el sistema educativo, también aplicable a los padres o—en casos más complejos—la derivación al sistema de adultos.

Mientras que los infractores se aplica la estigmatización para que sean reconocibles por la ciudadanía, como por ejemplo el registro público de delinquentes de carácter sexual o la creación de campos de entrenamiento de corte militar—*boot camps*—para que cumplan el castigo efectivo.

Para intentar comprender con mayor profundidad la emergencia de la violencia y criminalidad como aspectos relevantes en el contexto actual, es necesario considerar que “ha sido influenciado por los cambios en la organización social de las sociedades en las que funciona, por los problemas particulares de orden social característicos de esa forma de organización social y por las adaptaciones políticas, culturales y criminológicas que han surgido en respuesta a estos problemas particulares”⁸.

8. Garland, D., op. cit., 313.

En síntesis, el consenso del control del delito se compone de 5 puntos que han sido una constante en las diversas políticas impulsadas. El primer aspecto corresponde a el delito es el enemigo público 1, en este sentido también las faltas, los actos anti-sociales y a partir del 11 de septiembre de 2001 el terrorismo copan las preocupaciones de la ciudadanía y la política, constituyéndose como una amenaza para la sociedad. El segundo punto refleja uno de los pilares del neoliberalismo, el delito es de responsabilidad individual, tal como fue mencionado anteriormente la aplicación de la elección racional para explicar las conductas delictivas redujo significativamente su justificación como expresión de las precariedades sociales o de factores estructurales. En este sentido, las políticas de control del delito deben hacer énfasis en las víctimas no en los ofensores, ellas son el centro del discurso, quienes se ven más afectados por la criminalidad, son vulnerables y no tienen responsabilidad alguna en la existencia de este tipo de hechos. En el plano político existe el fenómeno de suma cero, que implica la imposibilidad de expresar preocupación e interés por las víctimas y al mismo tiempo dar alguna señal a favor a los delincuentes. Los últimos dos elementos de este consenso están estrechamente vinculados. La percepción sobre una sociedad que debe acostumbrarse a la existencia de altos índices de delitos ha sido considerada como uno de los elementos que actualmente la caracterizan. En este sentido, los ciudadanos viven en tensión por el temor al delito y la necesidad de incrementar la seguridad, o más bien, reducir el riesgo en diversos ámbitos de la vida.

Para afrontar la situación el último punto es que el control del delito funciona, a través del énfasis en la disuasión y la incapacitación de los ofensores como mecanismos efectivos para evitar el incremento de hechos delictivos, incluso sin considerar las libertades públicas y los derechos humanos que “son temas marginales, y están subordinados a las exigencias de control

y las profundas causas sociales son negadas o minimizadas”⁹.

También se menciona el cambio en la función que desempeñan los medios de comunicación en la cobertura del delito y la criminalidad. La estructura noticiosa en este ámbito apunta a resaltar lo negativo como una dimensión que utiliza un lenguaje emocional con el público, enfatizado en aquellos hechos delictuales más violentos –como por ejemplo el homicidio- o aquellos que conmueven al público. Se reitera también la noción de suma cero en donde el eje del hecho es la víctima en contraposición al ofensor. En algunas ocasiones se presenta a las autoridades públicas, particularmente la policía, con una perspectiva experta o por posible responsabilidad por las negligencias que permitieron el hecho.

La centralidad en la víctima y el impacto en la opinión pública deriva en una perspectiva más pragmática en la toma de decisiones, sobre todo para los ofensores, en donde el castigo cumple la función de mantener la integridad de la ley, aplacar el dolor de la víctima e incapacitar al autor para que no pueda volver a cometer otras acciones. Mientras que en el plano de la prevención, la audiencia en general exige una policía más fuerte y castigos más duros como única fuente de tranquilidad para las victimizadas o como medida que impacta en la percepción de inseguridad de la población.

La politización de la seguridad ha tendido a especificar las demandas ciudadanas y con ello las respuestas institucionales orientadas al control, sanción, prevención y rehabilitación. De este modo el gobierno de la criminalidad, como lo afirma Pavarini más bien apunta a la “gestión del presente desorden”¹⁰ que genera una convergencia pragmá-

9. Reiner, R. (2007). *Law and Order: An honest citizen's guide to crime and control*. Cambridge: Polity Press, 147.

10. Pavarini, M., op. cit., 233.

tica en torno a los mecanismos y técnicas desarrolladas. Este factor podría explicar que diversas iniciativas implementadas por gobiernos conservadores han sido adoptadas e impulsadas por lo más disímiles gobiernos atenuando la divergencia ideológica en el discurso y la práctica.

II. MÚLTIPLES CRÍMENES EN AMÉRICA LATINA

La información delictual en América Latina es deficiente y poco transparente pero en general reconoce la presencia de una complejidad importante del tema delictual. En todas las reuniones realizadas los especialistas pusieron énfasis en la problemática del crimen como principal en la agenda ciudadana y por ende política. Si bien se reconoce que el crimen toma especial preeminencia en dos ocasiones: procesos electorales y cobertura mediática de escándalos. Clarificación que es especialmente importante para las decisiones de política que aparecen en las agendas de los gobiernos locales y nacionales. Muchas veces buscando responder a coyunturas que por su corta duración y espectacularidad no generan análisis serios ni mucho menos seguimiento en el tiempo.

Los principales hallazgos en términos del diagnóstico en algunos casos son descubrimientos pero en su mayoría son confirmaciones a resultados de otros estudios desarrollados en la región. Entre los principales resaltan:

- La magnitud y tendencia de la criminalidad es muy diversa entre los países de América Latina.
- En la mayoría de casos la información disponible para elaboración de diagnósticos es débil, fragmentada y poco sistemática.
- Las prioridades de política no están basadas en evidencia sólida. Generando respuestas para problemas que posiblemente tie-

nen un impacto menor en un determinado territorio.

- Los análisis nacionales esconden serias diferencias en su interior. Si bien hay acuerdo sobre el carácter urbano del fenómeno, la vinculación con el mundo rural ha sido solo externamente analizada.
- Los gobiernos locales no aparecen empoderados en la prevención del delito. Salvo las excepciones conocidas en la literatura (Bogotá, Medellín), el resto muestra intentos aún dependientes de los gobiernos nacionales.
- La retórica del castigo está presente en toda la región pero su énfasis decrece de norte a sur. Así en Centro América se evidencia una mayor concentración de este tipo de iniciativas mientras en el Cono Sur la paleta de intervenciones es más diversa.
- A pesar de la diversidad política e ideológica de los gobiernos de turno en América Latina, la práctica política no muestra divergencias fundamentales.
- El reconocimiento de la necesidad de prevención carece de fundamentos empíricos que permitan avanzar con medidas concretas y priorización de acciones.
- La violencia juvenil aparece como una preocupación clave en la región, pero su diagnóstico está aún muy limitado y su vinculación con el crimen (especialmente aquel de características organizadas) es poco entendida.
- Los diagnósticos institucionales son débiles. Limitadas evaluaciones del accionar de las instituciones de la justicia criminal, datos aún menos claros sobre dotación policial y efectividad de estrategias de patrullaje.
- Reconocimiento transversal de la crisis carcelaria, la imposibilidad de procesos de rehabilitación serios y la complejidad de un

espacio vinculado cuando no dominado por el crimen.

El aporte principal del proyecto ha sido socializar estos avances y desarrollos entre actores políticos y académicos de diversas áreas de la región. Compartiendo diagnósticos regionales pero haciendo énfasis en las problemáticas directas de cada subregión. Los elementos detallados previamente son evidentemente generalizaciones que se ven con mayor énfasis en cada una de las relatorías (ver abajo) sin embargo definen un potencial escenario de complejidad en una región que demuestra su preocupación frente a las violencias pero avanza solo limitadamente en establecer prácticas y gestión para enfrentarlas.

III. CINCO LECCIONES CORROBORADAS

Los hallazgos relevados a lo largo del proyecto son múltiples. En cada reunión subregional se ha tenido la oportunidad de trabajar con actores de la esfera nacional y local así como de los ámbitos del control y la prevención del delito. Sin duda el debate sobre seguridad ciudadana se ha sofisticado, encontrando la prevención un espacio en la narrativa latinoamericana de relevancia. Tampoco se puede negar que los casos locales tienen elementos de especial interés y conforman en algunos casos lecciones prometedoras. Finalmente, el reconocimiento de la magnitud y complejidad de la problemática es transversal y común. Así como la preocupación por el mejor diseño e implementación de iniciativas de política pública efectivas.

A continuación resumimos los hallazgos del proyecto a modo de lecciones aprendidas transversales al conjunto de las subregiones, con la finalidad de presentarlas de manera didáctica ante los tomadores de decisiones de política pública.

1. *La sanción penal como alternativa de solución no ha mostrado evidencias de funcionar y ha ocasionado problemas colaterales de enorme magnitud.*

- La demanda de sanciones más duras para enfrentar la delincuencia viene de una sociedad asustada que quiere sanción eficaz y la confunde con solución rápida al problema. Este reclamo es adicionalmente alentado por necesidades políticas electorales, más que por la consistencia y eficacia para enfrentar al crimen.
- Ningún país de América Latina puede mostrar resultados en la reducción del delito sólo a partir del endurecimiento de penas. Es más, en países como El Salvador donde esta opción fue llevada al límite vía las políticas oficialmente denominadas de “mano dura” y “súper mano dura”, las consecuencias de ese sobredimensionamiento unilateral y poco balanceado de la opción penal han sido negativas.
- El congestionamiento del sistema penal es una realidad latinoamericana evidenciada por múltiples indicadores entre ellos el sobre poblamiento de cárceles, la lentitud de los sistemas de justicia para resolver los hechos denunciados, la incapacidad de la policía para investigar con eficiencia la mayoría de los delitos, la incapacidad para generar sistemas de medidas alternativas al encarcelamiento, y la crisis completa del sistema de menores infractores.

2. *El sistema penitenciario es el lado más débil y abandonado del sistema penal y ello trae consecuencias graves de diversa índole.*

- La situación de los presos en sociedades pobres como las de nuestra región es doblemente difícil ya que el escasez de recursos

para atender los problemas sociales generales los relega a situaciones que incluso violentan sus derechos humanos.

- En todo América Latina la sobrepoblación penal, así como la existencia de un importante porcentaje de presos sin condena constituyen un problema humanitario de primera magnitud, al que sólo se presta atención muy esporádicamente y por espacios limitados de tiempo cuando se producen situaciones de crisis explosiva con altos niveles de violencia o por escándalos de corrupción institucional.
- Las cárceles son, además, un lugar donde la corrupción estatal llega a sus límites más evidentes y por tanto se convierten en lugares cuasi liberados que favorecen la persistencia de organizaciones criminales, las que generan facilidades para organizar el delito externo con mayores niveles de “profesionalismo” e impunidad.
- La crisis del sistema carcelario de mayores está fuertemente vinculada a una enorme incapacidad general para enfrentar la problemática juvenil. Las iniciativas de trabajo con jóvenes infractores no han sido efectivas a nivel agregado, contando con pilotos puntuales y muchas veces esporádicos de acción restaurativa y de rehabilitación.

3. La prevención se ha instalado en la narrativa de las políticas públicas, pero no hay aún un desarrollo serio de estas políticas para evaluar sus resultados.

- Luego décadas de fracasos de estrategias unilateralmente concentradas en lo punitivo, no hay en América Latina país donde el discurso de la prevención esté ausente de los actores oficiales y se mencione como parte de las opciones para enfrentar la criminalidad y la violencia.

- Se evidencia un creciente énfasis en políticas preventivas de carácter situacional y basadas principalmente en nuevas formas de despliegue policial a partir de la identificación geo-referenciada de la incidencia criminal. Se reconoce también conciencia y medidas en relación al abuso del alcohol y drogas, así como a los excesos de armas circulando en la sociedad.
- Menos desarrolladas están las estrategias de prevención más amplia de carácter social y que toman en cuenta factores como la situación de los jóvenes en hogares disfuncionales, la violencia familiar, la calidad de la educación, los problemas de exclusión que generan grandes masas humanas sin acceso los beneficios del crecimiento económico. En muchos casos se carece incluso de la evidencia que respalde cuales son los factores que podrían tener una incidencia mayor en la probabilidad de acción criminal.
- La prevención dista mucho de haberse instalado en las políticas públicas de la región con la importancia política y presupuestas que se requiere. No hay todavía país alguno que pueda exhibir políticas lo suficientemente sistemáticas que permitan realizar análisis serios sobre su eficacia, menos todavía capacidad de aislar sus efectos de otras políticas complementarias o contradictorias que se aplican en forma simultánea.
- En el tema preventivo hay reconocimiento casi unánime de la importancia de un trato prioritario al problema de la violencia juvenil, pero todavía con pocas experiencias sistematizadas y replicables. Las declaraciones generales de preocupación por el aumento de la violencia juvenil va de la mano con una retórica de castigo y soluciones punitivas.
- Paradojalmente se habla de policía comunitaria, de justicia restaurativa, de cero tolerancia, entre muchos otros conceptos

desarrollados en las reuniones de trabajo, pero su implementación dista mucho de los principios en su creación. Esta brecha entre lo que se quiere hacer y lo que se efectivamente realiza genera problemas de mayor frustración, sensación negativa frente a los esfuerzos, cuando no impotencia frente al agravamiento del problema.

4. La capacidad de gestión y gobierno de la seguridad en casi todos los países de América Latina es aún limitada.

- Los diagnósticos locales y nacionales están en su mayoría basados en información anecdótica. La sistematización de información policial o de la justicia es poco rigurosa y confiable. No parece ser un problema de limitada transparencia, sino más bien una incapacidad institucional para la generación de información que sirva para el mejor gobierno del sector seguridad.
 - Para un problema complejo tenemos soluciones unidimensionales. En la mayoría de países la colaboración interinstitucional, así como la interacción de especialistas es limitada.
 - La carencia de una mirada compartida sobre las múltiples aristas del fenómeno alienta un juego de culpabilidades, especialmente evidente entre el sector policial y la justicia pero también entre el nivel de gobierno nacional y local. Alta limitación para la generación de discursos comunicacionales que avalen diversidad en la forma como se enfrentan los problemas.
 - Los desafíos para la consolidación de instituciones policiales modernas y profesionales son aún múltiples. Esto se evidencia en la limitada capacidad para elegir las mejores estrategias de patrullaje y de vinculación con la ciudadanía. Aumentando o al menos manteniendo, altos niveles de desconfianza ciudadana hacia las policías.
- La aparente incapacidad policial para el control del crimen, especialmente en aquellos países que enfrentan la presencia del crimen organizado, trae de la mano un sistemático pero poco ordenado uso de las fuerzas armadas. Aún sin evaluar la efectividad, el llamado a la mayor presencia estatal por medio de las fuerzas armadas se convierte en una herramienta política para demostrar acción y sobretodo capacidad de fuerza.
 - Las críticas a la rotación permanente de los encargados del sector seguridad son evidentes en la mayoría de países. Los ministros del Interior o Gobierno se han convertido en fusibles rápidos de quemar en casos de corrupción, escándalos por abusos o hechos de impacto comunicacional ciudadano. En muchos casos, las rotaciones generan dificultad para el mantenimiento de prioridades y el desarrollo de iniciativas.
 - El localismo va ganando terreno frente a soluciones regionales o subregionales reconocidas como lentas, narrativas y poco prácticas. El escepticismo de los actores claves sobre las iniciativas por estos actores e incluso en aquellos casos donde se presentan casos exitosos, la sensación que la política pública está convertida en una suma de pilotos y casos puntuales es una realidad regional.

5. Ante el crimen organizado, las capacidades institucionales muestran sus limitaciones.

- Las respuestas de política pública en América Latina frente al crimen, en especial aquel de carácter organizado, son episódicas, desarticuladas y cortoplacistas.
- Hay una priorización política de delitos cotidianos dejando de lado a actividades de

alta complejidad delictual que se vinculan con el crimen organizado. Especialmente en aquellos casos donde la violencia no es evidente, así el reclamo por mayor acción en el combate al lavado de dinero está presente en toda la región.

- La capacitación de las instituciones gubernamentales encargadas de controlar el crimen organizado así como su equipamiento es precario. De hecho la importancia que juegan instancias como aduanas, servicios de impuestos internos, policías aeroportuarias, entre otras múltiples instituciones es débil.
- No hay claridad en la relación entre los delitos cotidianos y el crimen organizado. Esto genera un discurso público que puede tratar de resolver hechos locales con la percepción equivocada de una vinculación transnacional.
- La capacidad de inteligencia de las instituciones de control frente al crimen organizado aún no ha mostrado resultados sostenidos en el tiempo. Los indicadores de éxito de las políticas se han centrado en el aumento de detenidos, pero una mirada más detallada muestra que estos responden a delitos menores y muchas veces desarticulados.

IV. ALGUNAS CONSTATAIONES NOVEDOSAS

Las constataciones pueden ser vistas como incapacidades profundas sin solución aparente. Más allá de las miradas apocalípticas que enfatizan en la posible construcción de estados mafiosos e incluso narco-estados así como en la penetración política y social del crimen; es evidente que los avances son interesantes.

Incluso más allá de lo esperado al inicio del proyecto, los especialistas y tomadores de decisión de América Latina han mostrado importantes señales

de optimismo que deben ser recuperadas.

En un contexto marcado por el discurso político electoral de la seguridad entendida como el “combate a la delincuencia”, los resultados descritos en las relatorías subregionales (ver anexos) evidencian un camino sin retorno: la mayor preocupación por políticas integrales y por alternativas al castigo como solución al problema.

Así, el populismo penal pareciera ser cada vez más una herramienta política comunicacional más que una opción de política pública. En muchos casos el reconocimiento de su carencia de efectividad en el corto y largo plazo es público pero así también la incapacidad para generar un contenido comunicacional alternativo.

América Latina presenta una enorme variedad no sólo en la forma como se desarrollan los delitos sino también en el tipo de debate que estos generan. El proyecto ha podido relevar estas aristas de primera mano al realizar procesos de trabajo subregionales con especialistas y decisiones de política de primer nivel que más allá de sus divergencias, han mostrado puntos de contacto pero también diferencias.

La presencia del crimen organizado, especialmente vinculado con el aumento de los homicidios, se convierte en el factor que diferencia la acción pública en seguridad. Los países ubicados en el cinturón de fuego del problema (Brasil, Colombia, Centro América y México) evidencian una acción pública y una narrativa política especialmente dura. Esta situación se vincula con altos niveles de inseguridad ciudadana y con el reclamo constante por acción efectiva. Ahora bien, el caso colombiano es interesante, debido a que importantes logros de los últimos años han instalado una preocupación sistémica con evidencia de su efectividad. En los otros países la situación es diferente y al parecer los avances son lentos.

Especial análisis requiere Brasil, un gigante latinoamericano que en su diversidad implementa iniciativas variadas apoyadas por una inversión sustantiva en los estudios y desarrollos académicos en la materia. Si bien los especialistas invitados fueron especialmente críticos a algunas iniciativas de política desarrolladas en los últimos años (ver Anexo, Cono Sur), se entregó un reconocimiento por el cambio fundamental en la forma como se analiza el problema y la inversión pública en foros de seguridad, debates políticos y sobretodo estudios que multiplican evidencia para mejorar la calidad de las políticas.

Finalmente, la incapacidad de la izquierda latinoamericana para diseñar políticas de seguridad novedosas ha sido materia de análisis de múltiples investigaciones.

En el desarrollo del proyecto esta limitación fue también reconocida, especialmente por los actores políticos con ese domicilio político. Los énfasis en prevención no son los suficientes, y las reformas integrales de la policía tampoco parecen tener los efectos esperados. De esta forma la brecha entre teoría y práctica se agranda y deja a un sector político con pocos “logros” que mostrar a la ciudadanía.

V. DOS TEMAS EMERGENTES

En el período de ejecución del proyecto emergieron dos nuevos temas a la discusión pública de las políticas de seguridad que intentamos también resumir dada las enormes distancias que a nuestro juicio tienen en este tema.

Pactos con grupos de crimen organizado: resultados, complejidades y desafíos.

No siempre se puede enfrentar al crimen dentro del marco de las instituciones y normas del Estado y muchas veces en la historia de la humanidad ha

habido que pactar para limar al menos sus peores manifestaciones. Los Estados Unidos son un país en que este tipo de acuerdos se han realizado y continúan haciéndose bajo un principio de evitar el mal mayor para la sociedad.

¿Qué pasa cuando ello ocurre en sociedades con instituciones más débiles como las latinoamericanas? Ese es sin duda uno de los grandes temas emergentes en la región en estos años.

El caso más antiguo y conocido es el acuerdo subterráneo llegado en Medellín con “Don Berna” para que a cambio de permitirles el control del tráfico de drogas pueda conseguirse una reducción de los homicidios en una ciudad que llegó a tener las tasas más altas del mundo. La extradición posterior de Don Berna puso en evidencia la fragilidad y complejidad de sostener este tipo de acuerdos.

Otro caso de gran importancia por sus impactantes resultados es el también clandestino y no reconocido acuerdo entre autoridades y el Primero Comando de la Capital en São Paulo que vía una serie de acuerdos sobre política carcelaria con esta organización gigantesca que agrupa a la inmensa mayoría de los presos de este estado se logró disminuir la violencia en las calles de esa enorme urbe.

Fue muy eficaz, pero desde diciembre del 2012 ha hecho crisis y hay un incremento de la violencia significativo en São Paulo.

Más reciente y uno de los temas emergentes en uno de los seminarios de este proyecto ha sido el acuerdo entre maras y el gobierno de El Salvador que al igual que los anteriores es negado por sus protagonistas del sector del Estado y que ha significado una reducción de la violencia homicida significativa en un país que tiene una de las más altas del mundo y se mostraba impotente para enfrentar el problema con medidas penales.

¿Cuánta legitimidad y sostenibilidad pueden tener este tipo de acuerdos? ¿No estamos creando más bien condiciones para una violencia futura mayor dándole poder al crimen organizado para regular el crimen? Son dos de las muchas preguntas que se debaten en la actualidad y que el proyecto ha contribuido a poner en la agenda.

Drogas: nuevos escenarios para antiguos problemas

El consumo y tráfico de drogas se ha convertido en un tema clave de la agenda de seguridad en la región. Los debates desarrollados muestran que incluso en aquellos países considerados lejanos al circuito internacional de la droga, traen como principal reclamo ciudadano el problema de las drogas.

Sin embargo la definición misma del problema está en proceso. Para muchos las drogas son el inicio de organizaciones criminales encargadas del traslado de cocaína (y otras drogas) hacia Estados Unidos y Europa, para otros el tema se ha trasladado a las calles de las principales urbes latinoamericanas con indicadores de consumo preocupantes. Finalmente queda claro que la región dejó de ser una de tránsito para complejizarse en una donde el consumo es cada vez más relevante e impacta en la violencia y criminalidad cotidianas.

En este marco la estrategia desarrollada de guerra frontal a las drogas no ha tenido los éxitos esperados y se abren voces que ponen en duda cuales son los mejores caminos para avanzar. Pero primero vale la pena incluir algunos datos que sirven de contexto al debate.

Preocupantes son los datos que entrega el reporte de la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos del Departamento de Estado¹¹. Así

11. Este reporte identifica a los mayores productores de droga en el mundo, pero también a quienes tienen un rol de tránsito, de lavado de dinero o de provisión de precursores químicos para la producción de metanfetaminas. También identifica a los países que han fallado o no han hecho los esfuerzos suficientes para el control de drogas.

de los 22 países identificados como los mayores productores de drogas y de tránsito de drogas, 15 pertenecen a América Latina y el Caribe: cinco a Sudamérica (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), toda Centroamérica, más México, República Dominicana y Haití. Sin duda es urgente redefinir una nueva estrategia en la lucha contra las drogas dado que los mismos países han aparecido en listados similares en los últimos años y las actuales estrategias no parecen funcionar para limitar la producción, el tránsito y peor aún el consumo interno.

En el listado de los países donde se encuentran mayores cantidades de precursores químicos aparecen Brasil, Argentina y Chile, repitiendo México del grupo anterior. Interesante que en un punto clave que pone en jaque la configuración de las nuevas drogas de preocupación mundial aparecen países que en la mayoría de estrategias no juegan un rol principal. Sin duda será importante revisar los mecanismos legales e informales por los cuales se han convertido en países vinculados al negocio de los precursores químicos.

De los 66 países que mayormente registran lavado de dinero, 12 son de América Latina (México entre ellos). En esta lista figuran también Estados Unidos y países relevantes de la Unión Europea, como Francia y Alemania. Así el lavado de dinero es global y debería estar en el centro de la batalla contra las drogas. Sin duda la presencia de países desarrollados en el listado pone en entredicho el énfasis que ha puesto la estrategia antidrogas únicamente en la erradicación del cultivo. Ir contra el dinero es sin duda la estrategia más efectiva pero requiere meter a otros países en las estrategias de acción y en la solicitud de acciones efectivas.

Se destaca Centroamérica por ser el paso natural entre Sud y Norte América. Se calcula que el 90% de 700 toneladas métricas de cocaína enviadas anualmente de Colombia hacia EE.UU. pasan por países

centroamericanos. En especial se habla del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), señalando que las pandillas nacionales están formando alianzas con redes criminales internacionales. Este dato llama la atención ya que los estudios nacionales son bastante más cautos en señalar estas vinculaciones. Pero aún más, ¿son los mareros los nuevos capos de la droga o más bien un ejército de soldados pobres y violentos aquejados por múltiples problemas sociales? De lo segundo ni una palabra en el informe.

Al parecer los narcos están aprovechando la globalización. El reporte señala que el tráfico ilegal entre Sud América y África Occidental sigue aumentando. Así en 2009, cerca de un tercio de la cocaína destinada a Europa pasó por África Occidental como intermedio en el camino desde Sud América.

Pero no sólo de oferta se trata el negocio de la droga. El reporte indica que respecto a la demanda durante el 2011 los EE.UU. dedicaron cerca de USD\$10 billones en fondos federales a apoyar la reducción de demanda de drogas. Señalan que el consumo de drogas ilícitas, excepto la marihuana, ha caído un tercio desde los '70. Se olvida de señalar que a pesar de esta caída sigue siendo el principal destino de la droga y que parte importante de los problemas latinoamericanos en la lucha contra la droga se presentan en las antiguas y nuevas rutas de droga hacia los EE.UU.

Como es costumbre, el reporte identifica a los países en el mundo identificados como débiles en sus esfuerzos contra el flagelo de las drogas, en el 2011 dos son latinos: Bolivia y Venezuela (Burma es el tercero). Respecto de Bolivia, se señala que si bien no han conseguido disminuir el cultivo neto de coca, al parecer la producción de cocaína se ha estabilizado, pero se le critica que ha fallado en el desarrollo e implementación de una estrategia nacional de drogas y en el control del mercado lícito de coca. En tanto, sobre Venezuela se señalan como elementos problemáticos su frontera porosa

con Colombia, su débil sistema judicial, la inconsistente cooperación internacional antinarcoóticos y un ambiente permisivo y corrupto que hacen del país un preferido para los traficantes. También se le señalan ciertos problemas con la información, pues no se entregan evidencias de la destrucción de la droga decomisada, aunque sí han transferido a los EE.UU. algunos traficantes de drogas buscados. El gobierno boliviano ha contestado pidiendo que se legalice el consumo de hoja de coca reconocido como una tradición milenaria.

Como se puede ver la información pone al día hechos de los que ya sabemos hace mucho. La droga se ha latinoamericanizado y sus beneficios económicos globalizado. Las alternativas de política desarrolladas en los últimos años no han servido y en el proceso nos hemos convertido en países de consumo donde la lucha por el control callejero aumenta los niveles de violencia y homicidios en diversos barrios y ciudades de la región.

La situación en Estados Unidos

El año 2012 el gobierno norteamericano lanzó su nueva política de control de drogas poniendo el acento en la prevención y el tratamiento de los consumidores antes que las políticas de control y persecución. El cambio no es menor y sin duda reconoce la profundidad del problema en los Estados Unidos y sus implicancias para el resto del mundo.

Esta variación de enfoque es especialmente importante para América Latina, donde se produce el 90% de la cocaína del mundo y se transporta un porcentaje similar para ser introducido en nuestro vecino del norte. Los miles de millones de dólares invertidos en la llamada 'guerra contra las drogas' no han tenido el efecto esperado, por el contrario el gobierno norteamericano estima que el uso ilícito de drogas tiene un costo aproximado de 193 mil millones de dólares anuales.

En este contexto el gobierno de Obama se impuso el objetivo de lograr una reducción del 15 por ciento de la tasa de uso de drogas entre 2010 y 2015, para lo que se está avanzando lentamente y se requiere de una perspectiva innovadora.

Los datos son abrumadores y reconocen una problemática compleja:

- En el último mes el consumo de drogas ilícitas en alumnos de 10mo grado aumentó al 19,2%.
- Cada año se estima que alrededor de 400 mil recién nacidos son afectados por el uso de drogas y alcohol durante el embarazo.
- En el 2010 más de 23 millones de norteamericanos (9 por ciento) mayores de 12 años necesitaban tratamiento especializado para los abuso de sustancias ilícitas pero sólo 2.6 millones lo recibió.
- Entre la población estatal penitenciaria con problemas de adicción el 53 por ciento tuvo al menos 3 sentencias previas, comparado con el 32 por ciento de aquellos que no tienen problemas de adicción.

La información muestra una urgencia clara para invertir y actuar con inteligencia en el marco de las mejores medidas para implementar. La experiencia parece demostrar que el control y el encarcelamiento son las inversiones menos efectivas. El mismo documento del gobierno destaca que de cada 1US\$ invertido en programas de prevención basados en evidencia se pueden reducir más de 18 US\$ en otros gastos principalmente vinculados a construcción de cárceles y aumento de policías.

Con todos estos antecedentes la nueva política de control del consumo de drogas en Estados Unidos reconoce la utilidad de la respuesta punitiva pero sus serias limitaciones, incluye los problemas de adicciones entre los serios problemas de salud que debemos resolver el futuro cercano y define las dro-

gas sintéticas como el gran desafío del consumo de drogas del futuro.

El reconocimiento que realiza el gobierno norteamericano abre una ventana de oportunidad para avanzar en un diálogo sobre las drogas de amplitud que reconozca la corresponsabilidad del fenómeno y también sus serias raíces sociales. A nuestros gobiernos latinoamericanos les toca avanzar también con perspectivas similares, dejando de encarcelar consumidores para ofrecerles programas de salud efectivos. Incluyendo programas de educación para prevenir el uso indiscriminado de alcohol y drogas lícitas más que encarcelar a los jóvenes que las consumen.

En este marco el debate sobre la descriminalización del consumo de marihuana puede ser un espacio natural para revisar las posiciones y proponer avances concretos y regionales con seriedad. De otra forma, seguiremos entrampados en los formalismos o visiones tradicionales que no sólo no permiten avanzar en la disminución del problema sino que permiten su agravamiento.

¿Nueva estrategia contra las drogas?

La guerra contra las drogas no parece ser la forma como enfrentar el problema. Hasta ese punto hay acuerdo en América Latina pero como continuar en el debate es una incógnita. Se han alzado voces (que están presentes en los debates regionales desarrollados por el proyecto) a favor de la legalización del consumo de ciertas sustancias como la marihuana, pero estamos lejos de un consenso. La información aún no es clara pero de forma sistemática e incremental los principales líderes de la región buscan formas de enfrentar el incremento de la violencia del tráfico y las consecuencias sociales abrumadoras del consumo con rapidez y efectividad.

Más allá de los acuerdos de las reuniones de presidentes o los mandatos de algunos organismos internacionales, los debates sobre la mejor y más efectiva

forma de enfrentar estos problemas se ha trasladado a los países con mucha rapidez. La carencia de consenso frente a la legalización se enfrenta a un acuerdo general que el consumo debe ser tratado como problema de salud pública. Sin embargo, en la mayoría de países se han aumentado las penas y castigos por drogas y lo que es aún más paradójico la proporción de detenidos por porte y consumo de drogas supera largamente a aquellos detenidos por tráfico.

La ciudadanía tampoco tiene un acuerdo claro de cómo mejor avanzar. Las encuestas de opinión reflejan la preocupación pero también el temor que

trae de la mano mayores pedidos de castigo. Los debates realizados en el proyecto dejan más interrogantes que soluciones, por lo que sin duda este será un tema que marque la agenda de acción política y debate público en los próximos años.

Las tareas pendientes se vinculan con la necesidad de generar información sólida que permita avanzar en diseño e implementación de políticas públicas pero también la convicción de mayor inversión en las políticas de salud pública. Estas últimas hoy reconocidas como claves pero muy limitadamente cambiadas o diseñadas para tener un impacto real sobre un problema creciente.

ANEXOS

Relatoría Región Andina

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

Carlos Basombrío

Esta publicación está disponible en <http://www.wilsoncenter.org/publication/RegionAndina>

Relatoría Cono Sur

SEGURIDAD DEMOCRÁTICA: DE LAS PROPUESTAS A LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Lucía Dammert

Esta publicación está disponible en <http://www.wilsoncenter.org/publication/SeguridadDemocratica>

Relatoría Centro América

OPCIONES PARA MEJORAR LA SEGURIDAD CIUDADANA Y RESPONDER A LA VIOLENCIA JUVENIL EN CENTRO AMÉRICA

Carlos Basombrío, Verónica Colón-Rosario, Christine Zaino

Esta publicación está disponible en <http://www.wilsoncenter.org/publication/ViolenciaJuvenil>

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; John Kerry, 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 non-profit, 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