
Carlos Basombrío. *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*. Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2013.

ANDRÉS MACÍAS
Universidad Externado de Colombia

A través once artículos escritos por especialistas en la materia, el Woodrow Wilson International Center for Scholars presenta un trabajo interesante que le permite al lector hacerse una idea clara de las diferentes iniciativas, estrategias y políticas públicas en materia de seguridad ciudadana que se han adelantado en varios países de la región. Este es el tercer libro que publica el Wilson Center sobre el tema, y el primero que se enfoca en evaluar y analizar específicamente los programas y las políticas públicas implementadas y los resultados obtenidos.

El libro está compuesto por estudios de caso sobre México, Guatemala, Perú, Nicaragua, Chile, Brasil, Colombia, El Salvador, Argentina y Venezuela. Además, incluye un artículo que aborda de forma transversal el impacto que han tenido algunas reformas al sistema de enjuiciamiento penal en la seguridad ciudadana. Aunque la evaluación que se presenta en los ensayos refleja que en la mayoría de los casos los resultados de las políticas encaminadas a mejorar los niveles de seguridad no son del todo satisfactorios, sí es posible observar algunos aciertos y buenas prácticas que vale la pena rescatar. Uno de ellos

es precisamente el rechazo a la utilización de medidas represivas para mejorar la seguridad de la población, un elemento sobre el cual parece haber consenso entre todos los autores.

En el primer estudio de caso, Raúl Benítez Manaut, investigador de la UNAM, presenta un balance del uso de las fuerzas armadas para combatir el crimen organizado en los últimos años en México. Benítez critica el proceso de militarización de las políticas de seguridad nacional debido al empoderamiento que se le ha dado a las fuerzas militares en la lucha contra el crimen. El autor señala que la violación de derechos humanos por parte de las fuerzas armadas y su incapacidad para adelantar medidas preventivas contra acciones delictivas, entre otras cosas, profundiza los problemas de seguridad en lugar de solucionarlos. Benítez señala que las políticas del gobierno de Felipe Calderón generaron un fuerte debate entre quienes criticaban los impactos negativos de su estrategia y quienes respaldaban que se reprimiera el crimen con mano dura —para sorpresa de muchos, las encuestas de opinión muestran que gran parte de la población hacía parte de ese segundo grupo—. Sin embargo, el autor considera que las medidas adoptadas por el nuevo gobierno de Peña Nieto demuestran una clara intención de modificar el modelo de seguridad que ideó su antecesor.

En el segundo ensayo del libro, Marco Castillo, director general del Grupo Ceiba de Guatemala, se encarga de proponer un modelo de anticipación de la violencia como solución a la complicada situación de inseguridad que sufre su país caracterizada por la presencia del narcotráfico y las maras —pandillas—. Castillo invita a una reflexión teórica sobre conceptos

como violencia, política, guerra, conflicto y delito a través de una revisión bibliográfica que incluye escritores como Karl Marx, Maimónides, David Grossman, Alessandro Baratta, Gastón Berger, Orlando Fals Borda, Johan Galtung, John P. Lederach y Roberto Merlo. El autor reafirma su oposición a las medidas represivas para reducir los niveles de violencia y describe detalladamente las características de su modelo de anticipación y prevención en el que se destacan el no uso de la fuerza, la convivencia pacífica, el diálogo y la consolidación de redes sociales dentro de la población.

El artículo sobre Perú está a cargo de Gino Costa, presidente de Ciudad Nuestra. Costa hace una descripción muy interesante del uso de serenos –funcionarios públicos que hacen patrullaje sin armas– en algunos municipios peruanos, y resalta los beneficios que ese sistema, aún informal y no muy regulado, brinda en términos de seguridad ciudadana. A pesar de los buenos resultados que ha logrado el sistema de serenazgos, los conflictos entre los serenos y la policía son constantes debido a que, entre otras cosas, estos últimos consideran a los primeros como competidores privados en la prestación del servicio público de seguridad. Ante el buen funcionamiento de los serenos, el autor plantea diferentes opciones por medio de las cuales estos se podrían vincular formalmente a una política integral de lucha contra el crimen y la violencia en Perú.

En el caso de Nicaragua, el turno es para Elvira Cuadra Lira, investigadora del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP), y del Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO). Cuadra resalta que Nicaragua sobresale en la región centroame-

ricana ya que presenta mejores niveles de percepción de seguridad en comparación con los países vecinos. Después de examinar la evolución del delito y del crimen organizado en los últimos años, la autora atribuye la particular situación de seguridad, entre otras cosas, a la existencia de un modelo de policía preventiva y a la gran confianza que tiene la ciudadanía en su cuerpo policial. Sin embargo, la autora señala que aún hace falta una adecuada formulación de políticas públicas de seguridad que deberían focalizarse especialmente en estrategias preventivas para afrontar los actuales retos en términos de seguridad en el corto plazo.

Lucía Dammert, quien se desempeñó como directora del Programa Seguridad y Ciudadanía de FLACSO, expone la situación de Chile. Dammert examina las dificultades que ha tenido su país en pasar del diseño y la narrativa a la práctica y la implementación. La autora hace un recuento del proceso de formulación de políticas públicas en las últimas décadas, compara las distintas iniciativas en términos de seguridad que se han propuesto en los diferentes gobiernos y realiza un análisis crítico en donde concluye que Chile ha sido considerado un caso exitoso más que todo por los adelantos en su retórica sobre políticas de seguridad y no tanto por la ejecución de las mismas. Algunos de esos avances importantes han sido la reforma del proceso penal, el programa comunitario Plan Cuadrante y el Programa Comuna Segura.

El siguiente estudio es sobre Brasil, el cual está a cargo de Renato Sérgio de Lima, editor de *Revista Brasileira de Segurança Pública*, y Liana de Paula, de la Universidad Federal de São Paulo. Este artículo expone cuatro casos

ejemplares de programas y políticas de prevención de la violencia en los estados de Minas Gerais, Río de Janeiro, Pernambuco y São Paulo. Los autores destacan los resultados positivos que esos casos han presentado en el corto plazo y resaltan iniciativas como las Unidades de Policía Pacificadora y pactos con redes criminales para reducir la violencia. Sin embargo, indican que estas medidas no son suficientes para superar los niveles de inseguridad que vive el país, que aún hacen falta políticas efectivas en muchos sectores que afectan la seguridad, y que el alto gasto en seguridad y la ineficiente administración de la seguridad pública pueden crear una fuerte crisis en el futuro cercano.

María Victoria Llorente, directora ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), y Sergio Guarín, investigador senior de la misma, son los encargados del ensayo sobre Colombia, en el cual describen las experiencias de Bogotá y Medellín como modelos representativos y exitosos de seguridad ciudadana en el país. Sin embargo, argumentan que aunque sí se han logrado avances en la materia, varios estudios empíricos demuestran que los resultados positivos no se deben exclusivamente a la implementación de políticas públicas y a la gestión estatal ya que las dinámicas del conflicto interno y del narcotráfico también juegan un papel importante. Los autores advierten que la reducción de los índices de criminalidad y de violencia puede no ser sostenible debido a que en gran medida está supeditada a las dinámicas internas que no dependen solamente de la gestión pública.

En un ensayo muy interesante sobre el impacto de la reforma procesal penal en la seguridad ciudadana, Luis Pásara, doctor en

Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú, hace un análisis transversal de la región. Pásara afirma que las reformas procesales penales de los últimos años no han logrado reducir los índices de violencia en América Latina, pero considera que esas reformas sí han generado cambios y pretende explicarlos. El autor realiza una comparación detallada entre Costa Rica, Chile, Ecuador y Perú, y examina el efecto de esas reformas sobre los componentes objetivo y el subjetivo propios de la seguridad ciudadana. Finalmente, concluye que las reformas al sistema procesal penal que existen no son suficientes y no han logrado los resultados esperados porque, entre otras cosas, el nuevo sistema acusatorio incluye procesos y trámites que posibilitan una mayor impunidad.

En el caso de El Salvador, César Rivera, consultor internacional especializado en la evaluación de proyectos sociales y de seguridad ciudadana, habla sobre los efectos negativos del narcotráfico y su relación con las maras. A su juicio, estas se han convertido en una de las más recientes vertientes del crimen organizado en el país. Rivera considera que para afrontar esa situación de violencia es fundamental concentrarse en la base social de las pandillas a través de políticas públicas de intervención sociopreventiva y rescata las treguas que se han forjado entre estas y el Estado.

Marcelo Fabián Sain, docente e investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes, se encarga de evaluar en su artículo las reformas del sector seguridad en los últimos años en Argentina. Él parte por aseverar que los diferentes gobiernos no han tenido ninguna motivación

para emprender reformas concretas en el sector ya que así como se encuentra en este momento resulta ser un modelo que beneficia a los sectores políticamente relevantes –las principales víctimas y victimarios de los actos más violentos se encuentran en los estratos sociales más pobres de la sociedad–. Luego de analizar las diferentes iniciativas de reforma promovidas por Néstor Kirchner y Cristina Fernández, Sain termina por considerar que los cambios propuestos hasta el momento no han sido más que variaciones cosméticas, por lo que una reforma real en las políticas de seguridad y en la policía es aún una tarea pendiente en Argentina.

El último artículo es escrito por Ana María Sanjuán, asesora principal para el Banco de Desarrollo de América Latina en temas de seguridad ciudadana, democracia y el Estado, quien trata la difícil situación de Venezuela en el periodo en el que Hugo Chávez todavía era presidente y el país se caracterizaba por presentar altos índices de percepción de inseguridad

y un número muy elevado de homicidios y crímenes violentos. Sanjuán señala que las medidas adoptadas en materia de seguridad por el gobierno nacional y por los gobiernos locales –sin importar si son oficialistas o de la oposición– han sido, en su mayoría, infructuosas. Ante esta situación, la autora sugiere que es urgente la elaboración de políticas públicas efectivas de seguridad ciudadana que incluyan como eje central la participación ciudadana.

El libro reúne ensayos críticos pero constructivos que en su conjunto resaltan la importancia de diseñar políticas públicas en seguridad que puedan ser llevadas fácilmente a la práctica, que involucren una mayor participación ciudadana y que fomenten un mayor acercamiento de las instituciones del sector con la comunidad. Es sin duda un trabajo que promueve e invita a generar mayores espacios de discusión en torno a un tema trascendental para el bienestar de todos los habitantes de la región.