

9 | 2017

Alternative Pathways to Sustainable Development

---

## El auge de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe

**Robert Muggah**

Traductor: Jessica Mc Lauchlan

---



**Edición electrónica**

URL: <http://journals.openedition.org/poldev/2512>

DOI: 10.4000/poldev.2512

ISBN: 978-2-940600-02-01

ISSN: 1663-9391

**Editor**

Institut de hautes études internationales et du développement

Este documento es traído a usted por Université de Genève / Graduate Institute / Bibliothèque de Genève



**Referencia electrónica**

Robert Muggah, « El auge de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe », *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [En línea], 9 | 2017, Publicado el 27 febrero 2018, consultado el 06 noviembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/poldev/2512> ; DOI : 10.4000/poldev.2512

---

Este documento fue generado automáticamente el 6 noviembre 2019.

Creative Commons Attribution-NonCommercial 3.0 Unported License.

---

# El auge de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe

Robert Muggah

Traducción : Jessica Mc Lauchlan

---

## 1. Introducción

- 1 Las ciudades y los estados de América Latina y el Caribe están entre los más violentos e inseguros del planeta. La tasa regional de homicidios es por lo menos tres veces mayor a la media mundial<sup>1</sup> y los ciudadanos registran una alta sensación de inseguridad<sup>2</sup>. Ocho de los diez países más violentos del mundo fuera de zonas de guerra están en esta región<sup>3</sup>. Una de cada 4 personas asesinadas cada año es brasileña, colombiana, mexicana o venezolana. Y más de 40 de las 50 ciudades más peligrosas del mundo están ubicadas allí (*The Economist*, 2017). Los primeros intentos de los gobiernos nacionales, federales y municipales para eliminar el crimen organizado y la violencia juvenil, conocidos coloquialmente como políticas de « mano dura », fueron represivas. Muchas de las estrategias nacionales adoptadas en la región incluyeron programas de lucha contra las drogas y de lucha contra las pandillas de los Estados Unidos de América (Muggah y Szabo de Carvalho, 2014; Sullivan, 2012; Sullivan y Elkus, 2010). Se esperaba que la aplicación más enérgica de la ley, sanciones más severas y sentencias más largas en las terribles prisiones de la región disuadirían a los narcotraficantes y a los mafiosos (Apel y Nagin, 2011; Jutersonke et al., 2009). No resultó como se había previsto.
- 2 En América Latina y el Caribe, se reconoce cada vez más las limitaciones de los enfoques sancionatorios de la justicia penal en materia de prevención del crimen (Muggah et al., 2016; CAF, 2014). Alcaldes, empresarios y líderes bien informados invierten de manera creciente en intervenciones en el nivel municipal y fomentan la seguridad desde las bases. Aprendieron lecciones importantes de la manera más dura: mediante ensayo y error. Algunos encontraron que el trabajo policial, la justicia penal y los sistemas penales estaban insuficientemente planeados y eran manejados de forma deficiente, y que se requerían más estrategias centradas en las personas. Muchos también

descubrieron cómo la colusión entre la policía y los grupos delictivos, junto con la corrupción y la impunidad, podían socavar las medidas de seguridad ciudadana. Otros concluyeron que la criminalización y la estigmatización social generalizada de segmentos enteros de la población —en especial los jóvenes, los delincuentes no violentos y los usuarios de drogas— eran un retroceso, y que en algunos casos fortalecían, en vez de disminuir, el poder de las organizaciones delictivas (Lessing, 2011; Basombrío Iglesias, 2011; Cruz y Santacruz, 2005; Cruz y Carranza, 2006).

- <sup>3</sup> Los líderes metropolitanos en América Latina y el Caribe empezaron a experimentar con nuevos enfoques de seguridad pública. Comprendieron intuitivamente que se requiere una revolución no solo en la manera de concebir y brindar seguridad pública y justicia, sino también en relación a la identidad cívica y la coexistencia social, así como la cohesión y la eficacia (Mockus, 2008). Se requería un nuevo pacto para reconstruir y restaurar la legitimidad del Estado, y la eficacia y la eficiencia de sus servicios básicos. Después de todo, la seguridad de las personas y de la propiedad es una obligación fundamental del Estado y el derecho más básico del ciudadano. A partir de fines de los años 90 y principios del nuevo milenio, un pequeño grupo de gobiernos, donantes bilaterales y multilaterales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones privadas latinoamericanas y caribeñas, propuso una serie de iniciativas innovadoras en materia de seguridad ciudadana. Para su éxito era clave el apoyo continuo entre diferentes niveles de gobierno, el compromiso sostenido a lo largo de múltiples períodos electorales y la ampliación de una nueva cultura que combine la represión con medidas preventivas primarias, secundarias y terciarias.
- <sup>4</sup> El presente capítulo considera las formas y las funciones de la seguridad ciudadana en las ciudades y países de América Latina y el Caribe. Se basa en dos decenios de investigaciones y en la experiencia acumulada en organismos internacionales y en gobiernos federales, estatales y municipales, así como grupos de la sociedad civil en América y el Caribe. El capítulo presenta, en primer lugar, los supuestos teóricos de la seguridad ciudadana, de manera general. La segunda sección revisa la dinámica y los factores determinantes de la violencia en la región. La sección tres explora el curso futuro de las intervenciones de seguridad ciudadana en la región<sup>4</sup>. Si bien se define y describe la seguridad ciudadana de diferentes maneras, ésta comprende esfuerzos de prevención social y situacional, medidas policiales y judiciales, e intervenciones de rehabilitación y reinserción social. Surgió como contrapeso a un paradigma de orden público, más sancionador, que ha persistido en la región. En vez de poner énfasis en medidas de seguridad que apuntalan las fronteras y la autoridad del Estado, la seguridad ciudadana pone énfasis en un Estado receptivo y con capacidad de respuesta y una ciudadanía activa como medio de lograr la seguridad pública.

## 2. Teorías de la seguridad ciudadana

- <sup>5</sup> La seguridad ciudadana comprende una serie de ideas y actividades destinadas a prevenir y reducir la violencia, a promover la seguridad pública y el acceso a la justicia, a fortalecer la cohesión social y a reforzar los derechos y las obligaciones mutuas entre el Estado y los ciudadanos. Es más que una reforma del sector seguridad, que por lo general se decreta en escenarios de posconflicto, aunque existen algunas actividades y áreas de interés claramente superpuestas<sup>5</sup>. En conjunto, la seguridad ciudadana involucra la aplicación de medidas de seguridad pública efectivas en el contexto de

normas democráticas más amplias. Por ello es distinta y más amplia que los enfoques del orden público nacional basados en el trabajo policial y el control del delito. El concepto de seguridad ciudadana está ampliamente difundido en el mundo de las políticas en América Latina y el Caribe, pero los académicos también han teorizado un poco al respecto (CAF, 2014; PNUD, 2013, 2012, 2010). Sin embargo, el concepto se ha puesto de moda en América, y la mayoría de los países reclaman políticas nacionales y subnacionales en seguridad ciudadana, y prácticamente todos los donantes internacionales han alineado sus inversiones en la misma dirección (Muggah y Szabo de Carvalho, 2014).

- 6 La seguridad ciudadana es más que una mera novedad pasajera. Hay un creciente reconocimiento de que los marcos de la seguridad pública a largo plazo exitosos son también aquellos que garantizan los derechos de los ciudadanos (Basombrio Iglesias, 2012, 2011; Bobea, 2012, 2011)<sup>6</sup>. Por otra parte, existen datos que respaldan la afirmación de que la inversión en la prevención de la violencia es más rentable que los gastos ostensiblemente improductivos en seguridad pública o privada<sup>7</sup>. Sin embargo, la evidencia por sí sola rara vez impulsa la transformación de una política. En efecto, las élites más conservadoras de América Latina y el Caribe suelen pedir medidas policiales represivas, actividades de vigilantismo y encarcelamientos severos, incluida la reducción de la edad de responsabilidad penal de niños y adolescentes<sup>8</sup>. La idea de seguridad ciudadana fue introducida deliberadamente para reconciliar estas tensiones mediante el énfasis en el *Estado responsable* y la *ciudadanía activa*.
- 7 El primer elemento fundamental de la seguridad ciudadanía es el de *Estado responsable*. Entre los años 70 y 80, el debate sobre los derechos humanos estuvo determinado por la idea de que los actores civiles y públicos comprometidos deberían controlar los abusos sistemáticos de los derechos de los ciudadanos cometidos por el Estado (Sikkink, 1996). Hoy es crucial dejar atrás esta fórmula obsoleta, para entender cómo las limitaciones y los fracasos de las políticas públicas pueden ser corregidos mediante políticas de seguridad ciudadana. El Estado tiene la obligación última de proteger a sus ciudadanos y brindar las garantías básicas de seguridad y bienestar. Sin embargo, en muchas ciudades y barrios marginales latinoamericanos y caribeños, el Estado no puede o no está dispuesto a proporcionar estas garantías. Las entidades de seguridad pueden ser abusivas o negligentes. Por ello, en zonas desfavorecidas social y económicamente suele haber una ausencia, real o percibida, del Estado —representada en su forma más básica como la provisión de orden público y de servicios e infraestructura básicos predecibles — (Arias, 2009, 2006; Muggah, 2015b; Muggah y Souza, 2012). Sin embargo, una revisión más minuciosa suele revelar que prácticamente nunca es así: las instituciones y los servicios públicos están siempre presentes en diversos grados.
- 8 Las entidades públicas, en especial los proveedores de seguridad y de justicia penal, rutinariamente ejercen sus funciones de manera ineficaz o inapropiada, lo cual exacerba la violencia y socava el desarrollo. Y al usar el término *Estado*, es importante especificar las instituciones policiales, judiciales y penales. En América Latina y el Caribe, la seguridad interna no solo la proveen las entidades del orden público, sino que también participan los militares. Sin embargo, la presencia de soldados en las calles puede generar mensajes contradictorios y resultados caóticos, incluidos la violación de derechos humanos y de libertades civiles básicas. Si bien en algunos barrios esto ha tenido acogida, el legado histórico de los soldados en las calles de América Latina es complicado. Aunque a partir de los años 90 disminuyó el énfasis de las instituciones

- militares en la «limpieza social», así como en el uso arbitrario y excesivo de la fuerza, ésta aún persiste en algunos países<sup>9</sup>.
- 9 El segundo de estos conceptos es el de *ciudadanía activa*. No solo la policía, sino también los ciudadanos desempeñan un papel clave en el desafío de garantizar la seguridad ciudadana. Por un lado, pueden exigir a los funcionarios públicos que rindan cuentas sobre el cumplimiento adecuado de su función de brindar seguridad. Por el otro, el éxito de muchas políticas de seguridad pública depende de la colaboración positiva entre la población y la policía. Aunque a menudo se confronta una tradición de negligencia y maltrato sistemático para brindar información, para diseñar e implementar una política policial eficaz es esencial encontrar maneras de fomentar la colaboración entre la policía y la población (Ungar y Arias, 2012).
- 10 Para ser efectivos, en colaboración con las fuerzas del orden público, los ciudadanos deben hacerse cargo de su propia seguridad. La idea de que los ciudadanos se hacen responsables de sí mismos y de otras personas puede ser descrita como «autorregulación» y «regulación mutua». No implica vigilantismo o linchamientos, aunque vale decir que estas prácticas reciben un alarmante respaldo en algunos lugares de América Latina y el Caribe (ver, por ejemplo, ICG, 2013). Tampoco requiere la creación de milicias o fuerzas paramilitares, o la inversión en más cárceles, a las cuales se suelen referir en la región como «escuelas de perfeccionamiento» para el delito (Dammert y Zuñiga, 2008; Dudley y Bargant, 2017). Más bien, subraya la importancia de crear espacios que faciliten a la ciudadanía el trabajo conjunto con la policía y los grupos cívicos para garantizar la seguridad en los centros laborales, los vecindarios y los hogares (Ainslie, 2014; Costa, 2012; Dammert, 2007; Frühling, 2012, 2004; BID, 2012, 2010, 2009).
- 11 En el fondo, la seguridad ciudadana está «centrada en los derechos». El Estado la enmarca y respalda, pero la participación pública la orienta y la moldea (CIDH, s.f.; Costa, 2012; BID, 2012, 2010, 2009). La seguridad ciudadana es compatible con una amplia variedad de prácticas policiales exitosas en el mundo —aunque no las reemplaza—, como el trabajo policial orientado a la solución de problemas, el trabajo policial de orientación comunitaria y de proximidad, así como el trabajo policial guiado por inteligencia<sup>10</sup>. Estos enfoques se introducen cada vez más en el contexto de las reformas y la modernización de la policía en América Latina y el Caribe<sup>11</sup>. Además de estrategias y tácticas de trabajo policial específicas, las políticas de seguridad ciudadana también abarcan una serie de actividades que buscan mejorar la seguridad general, prevenir la violencia y reducir los delitos. Entre éstas, el rediseño, renovación y repotenciación de espacios urbanos; la creación de empleos específicos; la existencia de programas de formación y generación de empleo; intervenciones educativas e intervenciones en escuelas para jóvenes en riesgo; actividades para la primera infancia y de apoyo a los padres; así como mediación formal e informal para reducir las tensiones intragrupales en situaciones altamente volátiles, entre otros (Muggah et al., 2017; Muggah, 2017b, 2016).
- 12 La seguridad ciudadana constituye un desafío para la privatización progresiva de las actividades de seguridad en toda América Latina y el Caribe. La seguridad privada está en auge en el mundo: se estima que su valor está entre los USD 100 mil millones y los USD 165 mil millones anuales (SAS, 2011). El número de miembros del personal de seguridad privada en América Latina es el doble del número de oficiales de la policía, siendo aún más alta en algunos lugares de Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras y

México<sup>12</sup>. Si bien la seguridad privada está cada vez más conectada a las economías políticas locales de la región, queda abierta la pregunta sobre qué grado de «protección» generan altos muros y guardias de seguridad armados. La privatización de la seguridad también ha tenido un efecto corrosivo sobre la asignación de recursos públicos. Igualmente las élites son cada vez más reacias a subsidiar servicios de seguridad pública para el «otro» (Godson, 2003; Gambetta, 1996; Bloc, 1974). Al privilegiar la seguridad como un bien privado, las sociedades se segmentan más entre los que tienen y los que no tienen.

### 3. El cambio de contexto en la seguridad ciudadana

- <sup>13</sup> No hay soluciones fáciles para la magnitud de los desafíos relacionados con la inseguridad y la injusticia en América Latina. Las intervenciones que se han implementado rápidamente, tomando como modelo los programas de América del Norte y Europa occidental, tienen pocas probabilidades de éxito. Esto obedece a que la dinámica actual de la región está conectada a factores históricos, políticos, económicos y socioculturales profundamente arraigados, que incluyen la desigualdad, la impunidad, la poca institucionalización de las entidades del Estado, así como la normalización de la violencia (PNUD, 2013; Zaverucha, 2001; Woodrow Wilson Center, 2013). Una paradoja en América Latina y el Caribe es que, aún cuando han mejorado la gobernanza democrática y la reducción de la pobreza en las últimas tres décadas, los delitos violentos se han estabilizado e incluso incrementado (Muggah y Szabo de Carvalho, 2016; Muggah, 2015b).
- <sup>14</sup> A pesar de este escenario regional deprimente (y de la heterogeneidad de las experiencias en los países), hay creciente evidencia de que las políticas y programas manejados eficientemente, que son basados en datos y diseñados en colaboración con sus beneficiarios, y que además reciben apoyo a lo largo de varios mandatos, pueden mejorar la seguridad (Abt y Winship, 2016; Akpokdje et al., 2002; Muggah et al., 2016; Muggah y Aguirre, 2013). Muchas de estas iniciativas han funcionado en ciudades tan diversas como Bogotá, Ciudad Juárez, Medellín, Recife y Sao Paulo (Ainslie, 2014; Calderón, 2013; Cano, 2007, 2012; Muggah y Szabo de Carvalho, 2016; Guerrero y Concha-Eastman, 2001; García et al., 2013; Gaviria et al., 2010; Mockus, 2008; Llorente y Guarín León, 2012; BID, 2012, 2010, 2009). Probablemente hay muchos más casos que faltan ser evaluados con detenimiento (Muggah et al., 2017).
- <sup>15</sup> Un ingrediente central para el éxito de las intervenciones en los estados y ciudades es el desarrollo y análisis de datos confiables y en tiempo real (Akpokdje et al., 2002; Muggah et al., 2017; OAS, 2011; Olavarria y Pantoja, 2010). Otro ingrediente es la adaptación de las mediciones de las políticas y programas a los problemas sociales, económicos, políticos que enfrenta cada lugar (Chioda, 2017; PNUD, 2013, 2010; Vandereschueren et al., 2009). Esta sección estudia la amplia variedad de contextos en los escenarios latinoamericanos y caribeños cuando se trata de violencia organizada y no organizada. También subraya claramente cuán diferente es su experiencia de las distintas formas de inseguridad. Luego, se presenta un marco esquemático mediante el cual se reflexiona sobre los distintos tipos de desafío de la seguridad ciudadana ante entornos específicos, seguido de un análisis del conjunto de estrategias que se pueden implementar para hacerles frente.

- 16 Los criminólogos e investigadores en salud pública han detectado marcadas diferencias en las tasas de violencia de las ciudades de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, Briceño-León et al. (2008)
- 17 encontró que las ciudades de Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay muestran tasas de mortalidad comparativamente bajas, mientras que las de Perú, Nicaragua, Ecuador, República Dominicana, Panamá y Paraguay muestran tasas moderadas. En cambio, las ciudades brasileñas, mexicanas, colombianas, salvadoreñas, hondureñas y venezolanas registran una alta mortalidad por violencia letal debido a desigualdad social, ausencia de oportunidades de empleo, segregación urbana, mercados locales de drogas ilegales, disponibilidad de armas de fuego y alto consumo de alcohol (Muggah, 2016; Soares and Naritomi, 2010; Briceno-Leon et al., 2008; Villaveces et al., 2000). A lo largo del tiempo y del espacio, los costos sociales y económicos de esta violencia son excesivos<sup>13</sup>.
- 18 Muchas ciudades latinoamericanas y caribeñas son notoriamente violentas (Jaitman et al., 2017; Salama, 2013; Banco Mundial, 2011). La mayoría de los 33 países y territorios de la región presenta tasas bastante superiores a la media mundial<sup>14</sup>. En 2016, más de 40 de las 50 ciudades más peligrosas del mundo estaban ubicadas allí (Tabla 1). Incluso en ciudades que son comparativamente «seguras» — como Buenos Aires, Lima o Montevideo—, la sensación de inseguridad es alta debido, en parte, a los altos niveles de victimización revelada. Esto no es del todo extraño dado el grado de urbanización: el 75 por ciento de la población de la región vive en ciudades. Y en algunas de las ciudades de más rápida expansión en la región —como Acapulco, en México; Caracas, en Venezuela; Maceió, en Brasil; y San Pedro Sula, en Honduras—, la violencia es especialmente aguda<sup>15</sup>.

**Tabla 1. Tasa de homicidios (por cada 100'000 habitantes) en una selección de ciudades (2016 o último año).**

1 San Salvador	136.7	432	2016
2 Acapulco de Juárez	108.1	918	2016
3 San Pedro Sula	104.3	789	2016
4 Soyapango	91.1	220	2016
5 Chilpancingo de los Bravo (Guerrero)	88.1	234	2016
6 Distrito Central	79.9	971	2016
7 Marabá	76.7	201	2015
8 Grande São Luis	74.5	800	2016
9 Guatemala	70.8	704	2016
10 Ananindeua	69.6	352	2015
11 Choluteca	60.5	220	2015
12 Serra	64.7	314	2015
13 Cariaru	64.0	225	2016
14 Viamão	61.9	136	2015
15 Ciudad del Cabo	61.5	2469	2016
16 Belém	60.9	876	2015
17 Victoria	60.5	216	2016
18 Mossoró	59.3	171	2015
19 St. Louis	59.3	188	2016
20 Aparecida de Goiânia	58.8	307	2015
21 Caacará	58.8	208	2015
22 Aracaju	58.5	370	2015
23 Santa Ana	55.4	136	2016
24 Imperatriz	54.5	138	2015
25 Manaus	54.3	1118	2015
26 Cali	53.2	1273	2016
27 Bahia Nelson Mandela	53.1	668	2016
28 Canacari	53.0	132	2015
29 Baltimore	52.1	323	2016
30 Maceió	51.8	529	2016
31 Betim	51.5	215	2015
32 Cariacica	51.1	195	2015
33 Natal	50.9	443	2015
34 Villa Nueva	50.7	292	2016
35 Tijana	49.8	871	2016
36 Vitoria da Conquista	49.5	170	2015
37 Jazeiro do Norte	47.4	126	2015
38 Belford	46.5	388	2016
39 Palmira	46.3	142	2016
40 Culiacán	46.3	439	2016
41 Mazatlán	46.3	224	2016
42 Porto Alegre	46.0	679	2015
43 Caxias	45.4	155	2015
44 Detroit	44.9	316	2016
45 Nueva Orleans	44.5	175	2016
46 Cuiabá	43.8	254	2015
47 João Pessoa	43.7	350	2016
48 San Juan	43.4	144	2016
49 Kingston	43.2	288	2015
50 Jaboatão dos Guararapes	42.4	291	2015

Fuente: <http://Homicide.igarape.org.br>.

- <sup>19</sup> La violencia en América Latina y el Caribe está sumamente concentrada en zonas urbanas, en especial en los vecindarios de bajos ingresos (Muggah, et al., 2017; Salama y Camara, 2004). Esto obedece en gran parte al rápido crecimiento de la población, a la mayor densidad poblacional y a un desarrollo informal o deficientemente planeado. Por ello se establecen rápidamente zonas de exclusión que segmentan a las comunidades de ingresos más altos de las de ingresos más bajos (Dammert, 2007; Muggah, 2015b). Estas zonas espacialmente segregadas pueden inhibir la conectividad con otros barrios urbanos. También suelen presentar barreras topográficas y un suministro y acceso desigual a los servicios sociales. Los grupos delictivos, las bandas y los grupos de vigilantismo desarrollan con frecuencia mecanismos alternativos de control social (Briceño-León et al., 2008; Concha-Eastman, 2005, 1994; Cruz, 2004; Rodgers, 1999; Rodgers y Muggah, 2009; Rubio, 2005).
- <sup>20</sup> Los diferentes estados y ciudades experimentan inevitablemente distintos tipos e intensidades de crimen y la victimización. Esta heterogeneidad es importante en el diseño de las intervenciones de seguridad ciudadana. El grado y la organización de la violencia puede visualizarse como un continuo. Por ejemplo, en algunas ciudades — como Medellín, Río de Janeiro o San Pedro de Sula— existe un nivel comparativamente alto de violencia, y esta es, simultáneamente, muy organizada. Mientras que en otras ciudades, por ejemplo Managua o Panamá, las tasas de homicidio y de delitos son comparativamente bajas, pero siguen habiendo grupos delictivos organizados que pueden desempeñar un papel en el mantenimiento de la estabilidad (Garzón, 2016; Sullivan, 2012; Sullivan y Elkus, 2010).
- <sup>21</sup> La violencia en las ciudades latinoamericanas y caribeñas es también contagiosa. Aunque los patrones de violencia y victimización pueden cambiar a lo largo del tiempo, estos tienden a concentrarse en ciudades específicas y dentro de ellas en vecindarios y cuadras específicas, o zonas críticas (*hot spots*). En la mayoría de los países, gran parte de la violencia ocurre solo en unos cuantos rincones de la ciudad. En Bogotá, por ejemplo, los científicos sociales han calculado que menos del 2 por ciento de las calles de la ciudad daban cuenta de toda la victimización letal del periodo 2012-13 (Mejia et al., 2014). En Honduras, más de dos tercios de todos los homicidios ocurren en solo tres ciudades<sup>16</sup>.
- <sup>22</sup> La aglutinación de la violencia urbana se explica de muchas maneras. Algunos teóricos sostienen que ciertas zonas específicas de las ciudades ofrecen intrínsecamente oportunidades para la actividad delictiva, como resultado de la negligencia política y la falta de presencia del Estado, junto con un deterioro económico muy localizado (Ackerman y Murray, 2004; Concha-Eastman et al., 1994; Cohen y Rubio 2007). Otras perspectivas desde la teoría de la desorganización social relacionan las altas tasas de delito con vecindarios con una densidad más alta de delincuentes, un porcentaje mayor de viviendas de alquiler y grandes proyectos de vivienda social (Vilalta y Muggah, 2016). Asimismo, la probabilidad de convertirse en un emprendedor de la violencia también aumenta si el individuo crece en una zona muy afectada por el delito (Vilalta y Muggah, 2014; Krivo y Peterson, 1996).

### 3.1 Explicación de la paradoja violencia-pobreza

- <sup>23</sup> ¿Por qué persiste tanto la violencia cuando las tasas de pobreza latinoamericanas y caribeñas se han reducido a sus más bajos niveles en décadas? Los investigadores

tienden a esperar una relación inversa entre mejoras en el bienestar de los pobres y la reducción del delito y la violencia (Roger y Pridemore, 2013). Desde el lado positivo del balance, la mayoría de los países en América Latina y el Caribe han experimentado reducciones drásticas en la pobreza desde el 2000. Según datos de las Naciones Unidas, de los 632 millones de habitantes de la región, la proporción de quienes sufren pobreza ha bajado del 41.7 por ciento al 25.3 por ciento<sup>17</sup>. Aunque la reducción de las tasas de pobreza se ha detenido en algunos países, las habitantes de la región han experimentado mejoras reales en su bienestar económico<sup>18</sup>.

- 24 Paradójicamente, muchas ciudades de América del Sur y de Centroamérica siguen estando entre las más violentas del planeta. No siempre fue así. Durante los años 60 y 70, a pesar de las guerras civiles y las dictaduras en algunos de estos países, las tasas de homicidio estaban cerca de la media mundial. A partir de entonces, las tasas de homicidio se incrementaron paulatinamente, mientras que los asesinatos se reducían en la mayoría de los demás lugares del mundo (UNODC, 2014). La relación precisa entre pobreza y homicidio sigue siendo un misterio. Parte del problema es el desacuerdo sobre cómo definir a la propia «pobreza». Esto es más que solo una estrecha medición material de la cantidad de dólares por día. Si bien muchas personas en el extremo inferior de la escala social de América Latina y el Caribe han experimentado ganancias reales en sus ingresos, la calidad del crecimiento económico ha sido deficiente. En la mayoría de países, los esfuerzos para la reducción de la pobreza se basaron en un modelo que aboga por el consumo. Por ello, la reducción de la pobreza se debió en gran parte a la transferencia directa de dinero en efectivo y al acceso a empleos de salarios bajos y a tiempo parcial, lo cual produjo una movilidad social limitada.
- 25 Aun así, la relación entre el delito violento y el desarrollo general de un país no es lineal. Según el Banco Mundial, «la tasa de homicidios aumenta primero a medida que se incrementa el ingreso per cápita y luego desciende en los niveles más altos de ingreso per cápita» (Chioda, 2017, 9). Esto obedece a que a medida que crecen los ingresos, los costos de oportunidad del delito también crecen (Felson y Clarke, 1998; Gaviria, et al., 2010). También hay probablemente un incremento de la demanda de seguridad y protección a medida que el nivel del delito se eleva, obligando a invertir más en el control del delito. Otra perspectiva es que la inversión en desarrollo social y económico por sí misma no reduce necesariamente la violencia criminal. El tamaño de la clase media y los niveles de pobreza no son en sí mismos determinantes estadísticos de las tendencias de la violencia. Lo que parece importar es la velocidad del desarrollo: un 1 por ciento en la tasa de crecimiento del PIB está correlacionado con 0.24 menos homicidios por cada 100,000. Esto sugiere que la velocidad del crecimiento es un «factor protector» que reduce los beneficios del delito.
- 26 La desigualdad es otro factor sospechoso de la violencia homicida, aunque continúa el debate sobre la fuerza de dicha relación. Las encuestas a menudo muestran que cuanto más desigual es un lugar, más alta es la tasa de violencia. A pesar del demostrado descenso de la pobreza en América Latina y el Caribe, la reducción de la desigualdad se está deteniendo. El Banco Mundial y la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés) detectaron el retorno a anteriores tasas de desigualdad en algunos lugares del triángulo norte de Centroamérica y la región andina desde 2010 (Cord et al., 2014). De hecho, América Latina muestra la distribución de ingresos más desigual en el mundo: incluye 10 de los 15 países más desiguales del planeta (Deas y Daza, 1995; Fainzylber et al., 2002; Sánchez y Núñez,

2001). La mayor desigualdad se traduce en más violencia por dos razones. Primero, la gran disparidad en la riqueza crea mayor competencia en y entre las poblaciones que experimentan altos niveles de desempleo y limitada movilidad ascendente. Segundo, la desigualdad en los ingresos genera competencia entre ricos y pobres por los bienes públicos.

- 27 Dada la capacidad de las élites de apropiarse o, incluso, eliminar los servicios públicos —entre los cuales se encuentra el trabajo policial—, éstos suelen estar por debajo de los estándares en las zonas más pobres. Sin embargo, la desigualdad no cuenta toda la historia. Cuando en los modelos para analizar los efectos de los homicidios se incluyen mediciones de pobreza, el efecto desigualdad-homicidio disminuye sustancialmente. Según algunos investigadores, las mediciones de pobreza no relacionadas con los ingresos —incluida la tasa de mortalidad infantil y la disponibilidad a limitados servicios de protección social— también parecen desempeñar un papel estadísticamente significativo en la definición del curso de la violencia homicida (Pridemore, 2011).
- 28 El desempleo juvenil persistente es otro factor clave en las altas tasas de homicidio. Cerca del 13 por ciento de los 108 millones de jóvenes (15-24 años) de América Latina y el Caribe están desempleados<sup>19</sup>. Esta cifra es tres veces mayor a la tasa correspondiente para los adultos. Más de la mitad de los que efectivamente trabajan están vinculados con la economía informal. Tomados en conjunto, más de 20 millones de jóvenes no están recibiendo educación, formación o empleo. Encuestas panel han mostrado que un 1 por ciento de incremento en el desempleo juvenil conduce a un 0.34 adicional de homicidios por cada 100,000 personas (Chioda, 2017). La supuesta razón de lo mencionado es que la juventud es especialmente susceptible a actividades predadoras y a conductas delictivas, y que los beneficios de involucrarse en el mercado delictivo son mayores que los del mercado formal. Sin embargo, es importante subrayar que el empleo por sí solo puede ser insuficiente para disuadir la participación en el delito. Algunas investigaciones sugieren que la «calidad» del trabajo es importante.
- 29 En Brasil, un 1 por ciento en la tasa de desempleo para varones se relaciona con una subida de 2.1 por ciento en homicidios. Las sociedades latinoamericanas y caribeñas vienen presenciando una explosión del «delito aspiracional». Tanto los perpetradores como las víctimas son por lo general jóvenes que carecen de trabajo, no se encuentran estudiando y no tienen otras opciones. Como observó el economista Gary Becker en 1968, los delincuentes pueden evaluar que los beneficios de sus delitos superan los costos potenciales. Así, los horizontes de empleo limitados están asociados con una reducción de los costos de oportunidad del delito. El desempleo también está vinculado con el repunte del reclutamiento de miembros en las bandas. De igual forma, las bajas tasas en logros educativos están correlacionadas con frecuencia con niveles más altos de exposición a la violencia delictiva. América Latina ha ampliado el acceso a la educación y ha mejorado sus tasas de alfabetización, pero las tasas de deserción escolar siguen siendo altas y la calidad de la educación baja. La no terminación de los estudios —en especial la secundaria— está fuertemente correlacionada con la delincuencia. Estudios en Bogotá indican que la edad y el logro educativo son factores determinantes en la exposición al crimen violento, y que el apoyo focalizado en la generación de ingresos permanentes puede desempeñar un papel disuasorio en el involucramiento delictivo.

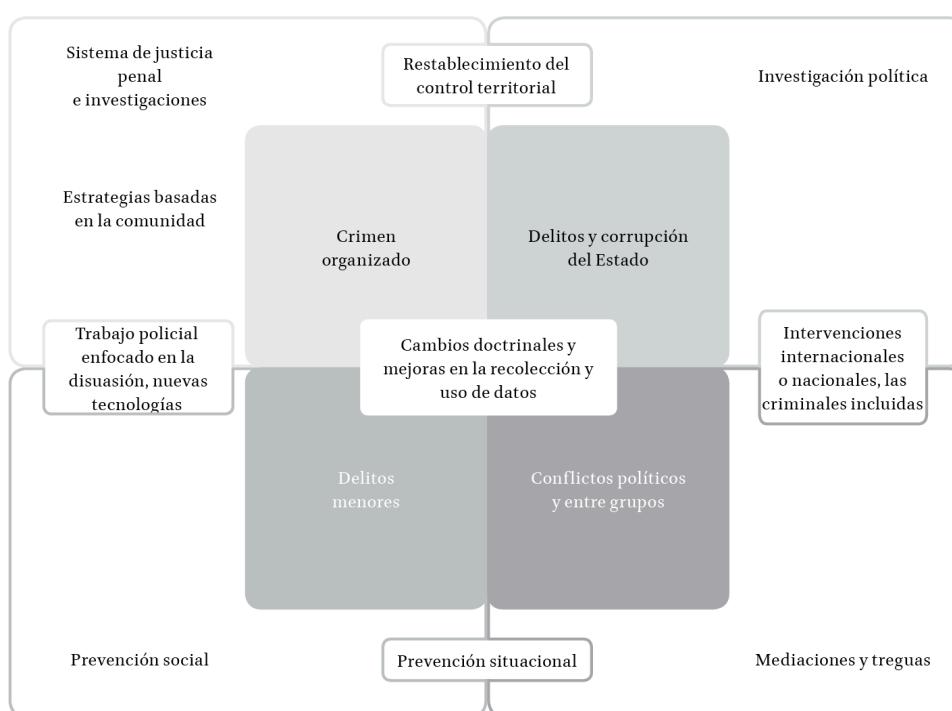
- 30 Sin embargo, otra explicación de las altas tasas de violencia en América Latina y en el Caribe es la debilidad de las instituciones responsables de la seguridad y la justicia (PNUD, 2013). La baja legitimidad y las capacidades institucionales desiguales, o el abuso y la corrupción dentro de ellas, pueden alimentar el delito. Además, la baja capacidad institucional asegura que el orden público está asociado con el clientelismo y la impunidad. En América Latina solo 20 de cada 100 homicidios terminan en una condena: la tasa mundial es 43 de cada 100. Las explicaciones de la debilidad institucional son varias. El legado de conflictos y regímenes militares en países como Argentina, Colombia, El Salvador o Haití, es una de las mas obvias. Las instituciones militares y policiales continúan operando con una mentalidad de guerra. Algunas de ellas ocultan estructuras clandestinas en las fuerzas armadas, en el sector judicial y el de inteligencia. En Guatemala, por ejemplo, los grupos paramilitares de derecha siguen activos y son mantenidos por las élites (ICG, 2016).
- 31 Un factor importante que define la impunidad sistémica es el delito o crimen organizado, en especial las organizaciones narcotraficantes. Todos los países latinoamericanos y caribeños están afectados en diverso grado por organizaciones criminales, en especial, los carteles de la droga, que generan ingresos estimados de USD 330,000 millones al año (UNODC, 2012b). En muchos países, dichos grupos ya han penetrado todas las ramas del gobierno, de manera parecida a lo que hizo la mafia italiana durante el siglo XX (Bloc, 1974; Gambetta, 1996; Godson, 2003; Varese, 2011). Despues de todo, un Estado débil es una bendición para el crimen organizado. Sobornar a las instituciones públicas es mucho más eficaz que luchar contra ellas.
- 32 Existen otras razones por las que los países latinoamericanos y caribeños luchan contra tasas de delito y victimización por encima de la media (Sánchez y Nuñez, 2001). Por ejemplo, el crecimiento urbano sin regulaciones explica en parte la subida de las tasas de homicidio en las ciudades y barrios marginales (Muggah, 2015a). La abundancia de armas de fuego sin licencia, incluídas aquellas que se trafican desde los EE.UU. o que llegan al mercado desde fuentes internas, también están asociadas de manera muy fuerte con la violencia con armas de fuego en la región (Muggah y Dudley, 2015). Además, se atribuye a las normas sociales que condonan el machismo y la desigualdad en las relaciones de género, las altas tasas de violencia doméstica y en la pareja (Morrison et al., 2004; Nelson, 1996).

### **3.2 Respuestas a diferentes tipos de inseguridad ciudadana**

- 33 Las características específicas de la violencia delictiva en América Latina y el Caribe son heterogéneas. En materia de seguridad ciudadana, cada escenario confronta un tipo distinto de desafío, y necesita soluciones diversas. Por ejemplo, hay escenarios en los que varias organizaciones criminales independientes están en contacto (violento) de rutina con actores del Estado, como es el caso en Brasil, Colombia, El Salvador y México. Hay otros en los que los grupos criminales están muy activos pero hay menos violencia, como en Guyana, Perú o Panamá. Luego hay situaciones en que los niveles de organización delictiva son comparativamente bajos, pero los niveles de corrupción policial y militar son altos, como en Bolivia, Ecuador y Nicaragua.
- 34 En América Latina se han movilizado varios tipos de estrategias para enfrentar los diferentes tipos de inseguridad<sup>20</sup>. A medida que evolucionan las condiciones sobre el terreno, también lo hacen las diversas respuestas. Naturalmente, los enfoques

convencionales de la seguridad ciudadana guardan relación con muchas situaciones de criminalidad. Dicho esto, en escenarios extremos, particularmente en situaciones de intensa complicidad del Estado con los grupos armados, puede ser más apropiado realizar reformas más fundamentales del Estado y establecer medidas de lucha contra la corrupción y acciones de mediación. En el centro de la Figura 13.1 están los cambios doctrinales. Estos pueden incluir mejoras en la recopilación y uso de datos, así como cambios en las prácticas y el comportamiento policial, lo que a menudo sirve de espacio central para una variedad de cambios en la política, pero no están dirigidos a tipos particulares de delito (Olavarría y Pantoja, 2010). La Figura 13.1 presenta un mapa de ruta mediante el cual los formuladores de políticas y los expertos pueden examinar los tipos de contexto que enfrentan y las estrategias de intervención más apropiadas y basadas en evidencias.

**Figura 1. Una tipología de las amenazas y las intervenciones en materia de seguridad ciudadana.**



Fuente: Autor.

- 35 Los diferentes tipos de condiciones de seguridad y de estrategias de intervención suelen juntarse en la práctica. Por ejemplo, en el caso de delitos menores (parte inferior izquierda del recuadro central de la Figura 13.1), entre las respuestas a grupos criminales difusos y a altas tasas de violencia se encuentra la disuisión enfocada en la prevención social y situacional. En América Latina se viene movilizando crecientemente nuevos tipos de tecnologías para el trabajo policial, a fin de enfrentar los delitos menores, como los datos georeferenciados de los delitos, prácticas de patrullaje inteligente, grupos de vigilancia vecinal y planificación de calles abiertas al público y cerradas al tráfico vehicular (Arias y Ungar, 2009; Beato Filho, 2013; Weitekamp y Kerner, 2003; Weisbord et al., 2010). Experiencias en México muestran que las estrategias convencionales de trabajo policial —junto con medidas de

- prevención— pueden ser utiles para enfrentar de manera eficaz las actividades delictivas difusas y no coordinadas (Calderón, 2013; Harriott, 2000)<sup>21</sup>.
- 36 Existen varios enfoques en materia de seguridad ciudadana que parecen más efectivos que otros. Por ejemplo, la disuasión focalizada —la identificación de las personas más inclinadas a usar la violencia y su involucramiento en comunicaciones repetidas con oficiales de policía, servicios sociales y líderes de la comunidad— parece tener un impacto muy positivo en el descenso de las tasas de violencia<sup>22</sup>. De igual modo, la terapia conductual-cognitiva —enfoque que emplea técnicas psicológicas clínicas a fin de cambiar los pensamientos y comportamientos dañinos de los delincuentes— también muestra robusta evidencia científica de éxito<sup>23</sup>. En última instancia, el éxito de estos programas depende de la medida en que éstos están guiados por datos confiables y están integrados en una estrategia de seguridad ciudadana de una ciudad o de un país.
- 37 En el combate contra la corrupción y las actividades delictivas más organizadas se pueden requerir diferentes estrategias. Los grupos criminales más sofisticados (como los carteles o las bandas transnacionales) pueden no ser sensibles a las estrategias que se movilizan para combatir el delito menor. En el caso de bandas más organizadas, la importancia del fortalecimiento de las comunidades locales y la participación ciudadana aumenta, así como también la de la investigación criminal de rutina (ver Figura 1). Mientras las instituciones públicas no estén profundamente relacionadas con grupos criminales, el activismo y la participación de la comunidad local tienden a desempeñar un papel importante en la prevención, el control y, en última instancia, la reducción del delito, y en la mejora de la seguridad general (Arias, 2004).
- 38 Los ciudadanos son elementos centrales en el proceso de recolección y entrega de información importante a la policía, así como en la ayuda a mejorar la seguridad pública. Aún más decisivas son las asociaciones de residentes locales que a menudo hacen propias las cuestiones de seguridad ciudadana en sus vecindarios, mediante grupos de vigilancia comunitaria y otras medidas de control informal legales y legítimas (McIlwaine y Moser, 2001). El papel específico de la ciudadanía en la salvaguarda de su propia seguridad no es bien comprendido, aunque son reveladoras algunas investigaciones en el norte de México (Vilalta, 2013). A medida que los delincuentes se organizan más, sobre todo pasando de pandillas juveniles a mafias más sofisticadas y operaciones de extorsión, las investigaciones intensificadas empiezan a desempeñar un papel más importante en la seguridad ciudadana (ver Figura 1)
- 39 Mientras tanto, las empresas delictivas complejas, si bien a menudo se basan en las redes, también suelen ser en gran parte clandestinas y pueden tener poca presencia pública visible, como lo muestra ampliamente el caso de las bandas criminales en ciudades como Medellín. En tales circunstancias, la ecuación vuelve a cambiar. Las personas que podrían haber estado dispuestas a trabajar con el gobierno en el control de las bandas, o las que podrían reportar los delitos en las calles, evitan interactuar con las autoridades por temor a las represalias de los delincuentes. En estas circunstancias, las investigaciones policiales más efectivas y energéticas desempeñan un papel más importante en el control del crimen. En las condiciones del crimen altamente organizado, ya sea con relaciones contenciosas o más colusorias con funcionarios públicos, los esfuerzos del Estado para reocupar el territorio controlado por estas organizaciones criminales constituyen una respuesta clave a las actividades delictivas (ver Figura 1). Los grupos del crimen organizado a menudo capitalizan su capacidad de controlar territorios y proporcionar servicios de seguridad informales, normalmente

- provistos por el Estado (Garzon, 2016). En tales casos, las treguas y los ceses de fuego son opciones tentadoras, pero deben ser abordadas con cautela (Muggah et al., 2013).
- 40 El restablecimiento del control territorial y el reclamo de servicios básicos —como en el caso de la consolidación en Colombia o la pacificación en Río de Janeiro— pueden ser prioritarios. Así los gobiernos nacionales y municipales y las fuerzas policiales pueden efectuar realmente sus investigaciones y, con el transcurso del tiempo, participar en el fortalecimiento de las comunidades y promover actividades de seguridad ciudadana más participativas, que se hacen posibles gracias a una mejor y más confiable presencia del Estado. Sin embargo, la corrupción del Estado desde los gobiernos federales hasta los gobiernos municipales, puede atenuar los efectos de una ocupación territorial. Cuando el crimen está altamente organizado y tiene intensas relaciones con el Estado, o las actividades delictivas están centradas en el Estado, la rendición de cuentas y el control del Estado, a menudo ejercidas mediante investigaciones internas o por el poder legislativo, se vuelven esenciales para el control de las actividades delictivas (ver Figura 1). Los diferentes elementos de la rendición de cuentas horizontales, verticales y sociales pueden ayudar a desarticular las relaciones colusorias entre funcionarios públicos y delincuentes.
- 41 A medida que se disuelven estas relaciones, otras soluciones pueden volverse más efectivas, como las investigaciones internacionales y la reocupación territorial. En contextos donde los actores sociales tienen por lo general relaciones positivas con diferentes tipos de actores armados organizados y no organizados, como se refleja en el margen derecho de la Figura 1, la reorganización, el fortalecimiento y la reforma del Estado pueden ser importantes para el esfuerzo de mejorar la seguridad. Un ejemplo de intervención innovadora a este respecto es la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala –CICIG (Panter y Beltrán, 2010). A medida que mejora la estructura general del Estado, se hará posible hacer rendir cuentas a los actores colusivos del Estado y participar en actividades de seguridad.
- 42 Cuando grupos armados divididos colaboran con el Estado o con facciones del Estado se produce una situación particularmente maliciosa (ver Figura 1). En esos contextos, las operaciones de estabilidad, como opuestas a los empeños de las fuerzas del orden, pueden ser esenciales para controlar la violencia y otras formas de criminalidad (Muggah, 2013, 2009). En estas condiciones, las diferentes facciones del Estado pueden involucrarse en luchas internas, así como también en competencias violentas con los grupos armados. Abordar este problema puede implicar esfuerzos para controlar y contener, tanto el conflicto entre estos grupos, como los enfrentamientos entre el Estado y las facciones armadas pertinentes. A medida que la seguridad se consolida con el paso del tiempo, el fortalecimiento de los organismos del Estado y las intervenciones de reintegración social y económica para los actores armados pueden desempeñar un papel importante en la promoción de la seguridad ciudadana (Muggah, 2009). En efecto, las comunidades a favor de la construcción y el mantenimiento de la paz están abordando en el curso de sus trabajos muchos de estos escenarios donde no hay guerra, pero tampoco hay paz (*no war, no peace*) (Muggah y Krause, 2009). El auge del llamado «*police-keeping*», o mantenimiento de la policía, como parte del mandato de apoyo a la paz de las Naciones Unidas —incluido en Haití— es prueba de ello.
- 43 En condiciones de actividades delictivas no organizadas, vinculadas al Estado o no, las políticas de fortalecimiento del Estado deben estar atentas a la manera en que involuntariamente generan inseguridad. Esto se debe a que la mayoría de las personas

involucradas en actividades delictivas —ésto se aplica a una amplia gama de tales actividades— carece por lo general de oportunidades sociales y económicas. De hecho, pueden recurrir a la criminalidad para conseguir protección de otros grupos criminales o para su sustento. En estas circunstancias, el control del crimen puede entrañar una inversión fuerte en políticas de bienestar social que provean oportunidades para que las poblaciones vulnerables mantengan mejores relaciones con el sistema social y económico. La integración más efectiva de estas comunidades y sus poblaciones a los servicios y programas del Estado, puede implicar el desarrollo de estrategias que ayuden a crear y extender los servicios públicos en el nivel micro en las zonas y las poblaciones más afectadas por las actividades delictivas y la violencia.

## 4. El futuro de la seguridad ciudadana

- 44 Una importante limitación en el área de seguridad ciudadana es el de la falta de evidencia que explique los resultados y los impactos de las diversas intervenciones (Araya, 2011; Cano y Rojido, 2016; Muggah y Aguirre, 2013; Alvarado et al., 2015; Fundación Ideas para la Paz, 2012; Garcia et al., 2013; Sherman, 2012; Tocornal et al., 2011; Rau y Prosser, 2010). Si bien hay un creciente apoyo político y una mayor inversión —comprendidos aquellos de los países donantes de Norteamérica y Europa occidental—, es difícil mantener la inversión en ausencia de mediciones duras (*hard metrics*) de su éxito. Además será difícil replicar las innovaciones en materia de seguridad ciudadana sin una documentación creíble acerca de la implementación, sin un monitoreo y evaluación sólidos. A pesar de la abundancia de evaluaciones científicas de impacto en escenarios de Norteamérica y Europa occidental, hay un número sorprendentemente limitado de esos estudios de América Latina y el Caribe<sup>24</sup>.
- 45 Para entender mejor la escala y la distribución de la inversión en seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe, el autor trabajó con varios colegas para elaborar una visualización (*dashboard*) de las intervenciones de seguridad ciudadana<sup>25</sup>. La base de datos cubre el periodo comprendido entre 1998 y 2015. Las iniciativas de seguridad ciudadana fueron categorizadas de acuerdo a su escala espacial, temporal y temática, así como por su distribución y presupuestos. Además de efectuar un seguimiento de las actividades regionales, nacionales y municipales en una serie de países, la base de datos también analiza las actividades de las fuentes multilaterales y no gubernamentales, tales como el BID, la OEA, el PNUD y el Banco Mundial, entre otros. Si bien la evaluación no es exhaustiva, es una fuente de información muy completa y facilita un análisis de las tendencias (Muggah y Aguirre, 2013).
- 46 Uno de los objetivos centrales en la creación de la base de datos del mapa de la seguridad ciudadana para América Latina y el Caribe fue evaluar el impacto de intervenciones diferenciadas. En otras palabras, la meta no fue solo determinar la cantidad de intervenciones que, dadas las 1,300 intervenciones recopiladas en 26 países, es una meta considerable<sup>26</sup>. El objetivo más bien fue determinar la calidad de estas políticas, programas y proyectos (Muggah y Aguirre, 2013). Una manera de hacerlo es sondeando la literatura publicada en busca de evaluaciones de impacto. Una revisión intensiva detectó algunas evidencias en la literatura criminológica sobre los resultados de las estrategias basadas en métodos disuasorios, intervenciones enfocadas en la juventud en riesgo, enfoques de diseño ambiental, y enfoques que enfatizan la vivienda

y la propiedad. Pero el hecho es que existen muy pocos artículos revisados por pares, y aún menos diseños experimentales robustos que midan resultados.

- <sup>47</sup> Luego de una búsqueda exhaustiva, se revisó la disponibilidad de reportes de evaluación y monitoreo de un 25% de la muestra. De estas, solo 20 (6%) fueron calificadas como evaluaciones científicas de impacto «formales»<sup>27</sup>. Las evaluaciones del impacto de intervenciones de seguridad ciudadana se realizaron mayormente en Colombia, Chile y Brasil. Todas las evaluaciones, salvo una, identificaron un resultado positivo<sup>28</sup>. Otras 67 intervenciones mostraron sistemas de monitoreo que «reportaron resultados» de una manera estandarizada y convincente. En estos casos, los financiadores de la intervención conservaron la documentación de los resultados (tales como el número de beneficiarios, o alguna afirmación sobre los resultados). La mayor parte de las intervenciones (77%) no cuenta con ningun reporte de resultados ni de evaluación.
- <sup>48</sup> A pesar de las limitadas evidencias de base, la seguridad ciudadana es considerada ampliamente una prioridad del desarrollo en América Latina y el Caribe, en especial para alcaldes y líderes municipales<sup>29</sup>. Permite la combinación de una amplia gama de actividades, desde la prevención situacional y el trabajo policial preventivo hasta reformas judiciales y penales e intervenciones sociales. El legado de las intervenciones de seguridad ciudadana es de gran alcance. Hay, por un lado, dividendos obvios de seguridad que surgen de las intervenciones discutidas en este capítulo. Pero la seguridad ciudadana también tiene amplias influencias transformadoras sobre el sector seguridad y la gobernanza democrática. El rol de la policía de pacificación de Brasil, la *Unidade de Policia Pacificadora, UPP*, por ejemplo, es pacificar los grupos armados en las comunidades, pero tambien pacificar a la propia policía militar, largamente inclinada institucionalmente hacia modelos más represivos de intervención. La seguridad ciudadana puede ser util para rediseñar las políticas de seguridad a nivel nacional e intraregional<sup>30</sup>, así como generar importantes beneficios en el corto, mediano y largo plazo.

## 5. Conclusiones

- <sup>49</sup> Si bien algunas ciudades y estados latinoamericanos están revirtiendo sus estrategias de orden público hacia unas politicas más represivas, los esfuerzos para promover la seguridad ciudadana continúan extendiéndose en la región.Sin embargo, vale recordar que la seguridad ciudadana es una vía necesaria -aunque insuficiente- para mejorar la seguridad y prevenir la violencia. Esta debe ir acompañada por esfuerzos para reducir la concentración de pobreza, la desigualdad social y de ingresos, y el desempleo, en especial entre los grupos de población más joven. Es vital que los líderes nacionales, estatales y municipales movilicen y apoyen políticas sociales y económicas, sobre todo iniciativas que mantengan a los adolescentes en las escuelas y en los mercados de trabajo. Hay ejemplos positivos de esto, como en Brasil y México, donde los programas de transferencia condicionada de dinero en efectivo y las políticas de distribución están correlacionadas con la reducción de homicidios y violencia sexual<sup>31</sup>.
- <sup>50</sup> A pesar de todo, las autoridades públicas que han demostrado un compromiso con la inversión sostenida en la seguridad pública están logrando resultados prometedores. Si bien en la región existen aún conservadores que defienden los enfoques de mano dura en materia de prevención del crimen, muchos gobiernos están tratando de lograr un

equilibrio, invirtiendo tanto en medidas punitivas como preventivas. Para restaurar la credibilidad y la legitimidad es un prerequisito la vigilancia civil transparente de las instituciones militares, policiales y de la justicia en la región, lo que algunos llaman «gobernanza de la seguridad». De igual modo, las mejoras en la cantidad y la calidad de los datos sobre delitos recogidos también está conduciendo a un trabajo policial más inteligente y a una entrega más eficiente de los servicios judiciales a aquellos que más lo necesitan. Todas son tareas profundamente desafiantes, y todas exigen un liderazgo informado a fin de alcanzarlas. Los mayores éxitos surgen cuando las políticas son sostenidas a lo largo de muchos períodos electorales y los propios ciudadanos las hacen genuinamente suyas.

---

## BIBLIOGRAFÍA

- Abt, T. y C. Winship (2016) *What Works in Reducing Community Violence: A Meta-Review and Field study for the Northern Triangle* (Washington, D.C.: USAID) <https://www.usaid.gov/sites/default/files/USAID-2016-What-Works-in-Reducing-Community-Violence-Final-Report.pdf> (accedido el 1 de junio de 2016).
- Ackerman, V. y T. Murray (2004) ‘Assessing Spatial Patterns of Crime in Lima, Ohio’, *Cities*, 21(5), pp. 423-437.
- Ainslie, R. (2014) *Citizen Security and the Social Fabric in Ciudad Juaréz*, Monterrey Wilson Center Workshop on Citizen Security, [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/AINSLIE\\_CitizenSecurityJuaréz.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/AINSLIE_CitizenSecurityJuaréz.pdf) (accedido el 1 de junio de 2016).
- Alvarado, N., R. Muggah y K. Aguirre (2015) ‘Some Key Good and Bad Takeaways from a Citizen Security Mapping Tool for Latin America’, *Sin Miedos*, 15 de octubre, <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2015/10/15/some-key-good-and-bad-takeaways-from-a-citizen-security-mapping-tool-for-latin-america/> (accedido el 1 de junio de 2016).
- Akpokdje, J., R. Bowles y E. Tigere (2002) *Evidence-based Approaches to Crime Prevention in Developing Countries. A Scoping Review of the Literature* (York: Center for Criminal Justice Economics and Psychology).
- Apel, R. y D. Nagin (2011) ‘General Deterrence: A Review of Recent Studies’, in J.Q. Wilson and J. Petersilia (eds.) *Crime and Public Policy* (Oxford: Oxford University Press).
- Araya, J. (ed.) (2011) *Experiencias En América Latina: El Desafío De Evaluar Programas De Seguridad Ciudadana* (Santiago: Universidad de Chile, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos).
- Arias, E. D. (2009) ‘Dispatches: Militia and Police Corruption in Rio’s Favelas’, *Americas Quarterly*, 3 (2), <http://www.americasquarterly.org/police-corruption-in-rio> (accedido el 19 de diciembre de 2016).
- Arias, E. D. (2006) *Drugs and Democracy in Rio de Janeiro: Trafficking, Networks and, Public Security* (Chapel Hill: University of North Carolina Press).

- Arias, E. D. (2004) 'Faith in our Neighbors: Networks and Social Order in Three Brazilian Favelas', *Latin American Politics and Society*, 46(1), pp. 1-38, DOI: 10.1111/j.1548-2456.2004.tb00264.x.
- Arias, E. D. y M. Ungar (2009) 'Community Policing and Policy Implementation: A Four City Study of Police Reform in Brazil and Honduras', *Comparative Politics*, 41(4), pp. 409-430.
- Banco mundial (2011) *Violence in the City. Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence* (Washington, D.C.: Banco mundial).
- Basombrio Iglesias, C. (2012) *What We Have Accomplished: Public Policies to Address the Increase in Violent Crime in Latin America*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas 30, November (Washington, D.C.: Wilson Center).
- Basombrio Iglesias, C. (2011) *Qué Hemos Hecho?: Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincuencial en América Latina* (Washington, D.C.: Wilson Center) <http://www.wilsoncenter.org/QueHemosHecho> (accedido el 17 de diciembre de 2016).
- Beato Filho, C. (2013) 'Estudo 42: Sistemas e Metodologias de Informações Sobre Violência, Vitimização, Criminalidade e Performance das Instituições' *Working Paper from Perspectivas dos Investimentos Sociais no Brasil*, <http://docplayer.com.br/17946454-Estud0-42-sistemas-e-metodologias-de-informacoes-sobre-violencia-vitimizacao-criminalidade-e-performance-das-instituicoes.html> (accedido el 20 de diciembre de 2016).
- Beato Filho, C. (2005) *Case Study "Fico Vivo" Homicide Control Project in Belo Horizonte* (Washington, D.C.: Banco mundial).
- Becker, G. (1968) 'Crime and Punishment: An Economic Approach', *Journal of Political Economy*, 76, <http://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/259394> (accedido el 20 de diciembre de 2016).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2012) *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence*, Discussion Paper 232 (Washington, D.C.: BID).
- BID (2010) *Crime and Violence Prevention in Latin America and the Caribbean*, Discussion Paper 378 (Washington D.C.: BID).
- BID (2009) *Operational Guidelines for Program Design and Execution in the Area of Civic Coexistence and Public Safety*, Document G-2535 (Washington, D.C.: BID).
- Bloc, A. (1974) *The Mafia of a Sicilian Village: A Study of Violent Peasant Entrepreneurs* (New York: Harper and Row).
- Bobea, L. (2012) 'The Emergence of Democratic Citizen Security Policy in the Dominican Republic', *Policing and Society*, 22(1), pp. 57-75, DOI: 10.1080/10439463.2011.605134.
- Bobea, L. (2011) *Violencia y Seguridad Democrática en República Dominicana*, Ph.D. Dissertation (Utrecht: University of Utrecht), <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/205944> (accedido el 19 de diciembre de 2016).
- Briceño-León, R., A. Villaveces y A. Concha-Eastman (2008) 'Understanding the Uneven Distribution of the Incidence of Homicide in Latin America', *International Journal of Epidemiology*, 37(4), pp. 751-757, DOI: 10.1093/ije/dyn153.
- CAF (Banco de desarrollo de America Latina) (2014) *Towards a Safer Latin America; A New Perspective to prevent and Control Crime* (Washington, D.C.: CAF).
- Calderon, F. (2013) 'Todos Somos Juaréz: An Innovative Strategy to Tackle Violence and Crime', *Latin American Policy Journal*, 21 de octubre, <http://hkslapj.com/hello-world/> (accedido el 19 de diciembre de 2016).

- Cano, I. (2012) *Os Donos do Morro: Uma Avaliação Exploratória do Impacto das Unidades de Policia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro* (Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública e LAV-UERJ), <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2012/RelatUPP.pdf> (accedido el 1 de junio de 2016).
- Cano, I. (2007) *Evaluación Preliminar del Proyecto “Barrio Seguro”*, no publicado, por el PNUD. Cano, I. y E. Rojido (2016) *Mapeo de Programas de Prevención de Homicidios en América Latina y el Caribe* (Rio de Janeiro: Universidade do Estado, Laboratório de Análise da Violência), <http://www.lav.uerj.br/docs/rel/2016/Relatorio%20Final.pdf> (accedido el 1 de junio de 2016).
- Chioda, L. (2017) *Stop the Violence in Latin America: A Look at Prevention From Cradle to Adulthood* (Washington, D.C.: Banco mundial), <http://hdl.handle.net/10986/25920>.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (s.f.) *Report on Citizen Security and Human Rights (Part II)*, (Washington, D.C.: CIDH), <http://www.cidh.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.II.htm> (accedido el 1 de junio de 2016).
- Cohen, M., y M. Rubio (2007) *Violence and Crime in Latin America*, Solutions Paper prepared for the Consulta de San Jose 2007, [http://www.copenhagensusensus.com/sites/default/files/violencecrime\\_cohen\\_sp\\_final.pdf](http://www.copenhagensusensus.com/sites/default/files/violencecrime_cohen_sp_final.pdf) (accedido el 19 de diciembre de 2016).
- Concha-Eastman A. (2005) ‘Ten years of a successful violence reduction program in Bogota, Colombia’, in C. McVeigh, C. Lushey y M. Bellis (eds.) *Preventing Violence from Global Perspectives to National Action* (Liverpool: Centre for Public Health, Liverpool John Moores University).
- Concha-Eastman, A. (1994) ‘The DESEPAZ Programme: Development, Security and Peace’, in A. Concha-Eastman, F. Carrion y G. Cobo (eds.) *Ciudad y violencias en América Latina* (Quito: Alcaldía de Cali y Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas).
- Concha-Eastman, A., F. Carrión, y G. Cobo (eds.) (1994) *Ciudad y Violencias en América Latina*. (Quito: Alcaldía de Cali y Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas), pp. 119-153.
- Cord, L., O. Cabanillas, L. Lucchetti, C. Rodriguez-Castelan, L. Sousa y D. Valderrama (2014) *Inequality Stagnation in Latin America in the Aftermath of the Global Financial Crisis*, Policy Research Working Paper 7146 (Washington, D.C.: Banco mundial) <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21141/WPS7146.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accedido el 20 de diciembre de 2016).
- Costa, G. (2012) *Citizen Security in Latin America*, Inter-American Dialogue Working Paper (Washington, D.C.: Inter-American Dialogue), <http://archive.thedialogue.org/PublicationFiles/GinoCostaEnglishFINAL.PDF> (accedido el 18 de diciembre de 2016).
- Cruz, J. (2004) ‘Pandillas y capital social en Centroamérica’, in *Maras y pandillas en Centroamerica. Pandillas y capital social, volumen II* (San Salvador: UCA Editores, ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP).
- Cruz, J. y M. Carranza (2006) ‘Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador’, in J. Moro (ed.) *Juventudes, violencia y exclusión. Desafíos para las políticas públicas* (Guatemala: Magna Terra Editores).
- Cruz, J. y M. Santacruz (2005) *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004* (San Salvador: Ministerio de Gobernación).
- Cunha, V. (2012) ‘Panamá se Inspira no Rio e Cria Primeira UPP no Exterior’, *O Dia*, 12 de diciembre.
- Dammert, L. (2007) ‘Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?’ *Nueva Sociedad* 212, pp. 67-81.

- Dammert, L. y L. Zuñiga (2008) *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. (Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).
- Deas, M. y F. Daza (1995) *Dos Ensayos Especulativos Sobre la Violencia en Colombia* (Bogota: Fonade).
- Dudley, S. y J. Bargent (2017) 'The Prison Dilemma: Latin America's Incubators of Organized Crime', *InSight Crime*, 19 January, <http://www.insightcrime.org/investigations/prison-dilemma-latin-america-incubators-organized-crime> (accedido el 20 de enero de 2017).
- Expert Group on Private Security Services (2011) *Civilian Private Security Services: Their Role, Oversight, and Contribution to Crime Prevention and Community Safety*, August 24 (Vienna: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito).
- Fainzylber, P., D. Ledreman, y N. Loayza (2002) 'What Causes Violent Crime?', *European Economic Review* 46, pp. 1323-1357.
- Felson, M. y R. V. Clarke (1998) *Opportunity Makes the Thief: Practical Theory for Crime Prevention*, Police Research Series Paper 98 (Londres: Policing and Crime Reduction Unit, Home Office, Government of the United Kingdom), <http://www.popcenter.org/library/reading/pdfs/thief.pdf> (accedido el 18 de diciembre de 2016).
- FLACSO (2007) *Report on the Security Sector in Latin America and the Caribbean* (Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).
- Frühling, H. (2012) *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Cómo medirla y cómo mejorarla* (Washington, D.C.: BID), <https://publications.iadb.org/handle/11319/5688> (accedido el 18 de diciembre de 2016).
- Frühling, H. (ed.) (2004) *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina* (Washington, D.C.: BID), <https://publications.iadb.org/handle/11319/337?locale-attribute=en> (accedido el 18 de diciembre de 2016).
- Fundación Ideas Para la Paz (2012) *Evaluación de Impacto del Plan Nacional de Vigilancia por Quadrantes: Metropolitanas de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cúcuta, Bucaramanga, Pereira, y Cartagena*, Serie Informes 18 (Bogotá: Fundación Ideas para la paz).
- Garcia, J., D. Mejia y D. Ortega (2013) *Reforma Policial, Entrenamiento y Crimen: Evidencia Experimental del Plan Cuadrantes en Colombia*, Series Working Paper FIP 11 (Bogotá: Fundación Ideas para la paz), <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/93> (accedido el 1 de junio de 2016).
- Garzon, J. (2016) 'What is the Relationship Between Organized Crime and Homicide in Latin America', *Homicide Dispatch* 3, junio , [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Homicide-Dispatch\\_3\\_EN\\_23-05.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Homicide-Dispatch_3_EN_23-05.pdf) (accedido el 19 de diciembre de 2016).
- Gaviria, A., C. Medina, L. Morales, y J. Núñez (2010) 'The Cost of Avoiding Crime: The Case of Bogotá', in *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*, (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research).
- Gambetta, D. (1996) *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection* (Cambridge: Harvard University Press).
- Giannini, R. (2015) 'Where is Latin America? Reflections on Peace, Security, Justice and Governance in the Post-2015 Development Agenda', Igarapé Institute Strategic Paper 17, [https://docs.google.com/viewer?url=https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/09/AE-17\\_Where-is-Latin-America-21-09.pdf](https://docs.google.com/viewer?url=https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/09/AE-17_Where-is-Latin-America-21-09.pdf) (accedido el 20 de diciembre de 2016).
- Godson, R. (ed.) (2003) *Menace to Society: Political Criminal Collaboration Around the World* (New Brunswick: Transaction Publishers).

- Goldstein, H. (1990) *Problem-Oriented Policing* (New York: McGraw Hill).
- Guerrero, R. y A. Concha-Eastman (2001) 'An Epidemiological Approach for the Prevention of Urban Violence: The Case of Cali, Colombia', *Journal of Health Population Development* (4), <https://www.longwoods.com/product/download/code/17590> (accedido el 1 de junio de 2016).
- Harocopos, A., y M. Hough (2015) 'Problem-Specific Guides Series', *Community Oriented Policing Services U.S Department of Justice*, [https://cops.usdoj.gov/html/cd\\_rom/solution\\_gang\\_crime/pubs/DrugDealinginOpenAirMarkets.pdf](https://cops.usdoj.gov/html/cd_rom/solution_gang_crime/pubs/DrugDealinginOpenAirMarkets.pdf) (accedido el 20 de enero de 2017).
- Harriott, A. (2000) *Policing and Crime Control in Jamaica* (Kingston: University of the West Indies Press).
- ICG (International Crisis Group) (2016) *Guatemala: Young Blood, Old Vices*, 14 November, <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/central-america/guatemala/guatemala-young-blood-old-vices> (accedido el 20 de diciembre de 2016).
- ICG (2013) *Justice at the Barrel of a Gun: Vigilant Militias in Mexico*, Latin America Briefing 29, 28 May (Mexico City, Bogotá, Brussels: ICG), <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/mexico/justice-barrel-gun-vigilante-militias-mexico> (accedido el 17 de diciembre de 2016).
- Jaitman, L., D. Capriola, R. Granguillhome, P. Keefer, T. Leggett, J. Lewis, J. Mejia-Guerra, M. Mello, H. Sutton y I. Torre (2017) *The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C.: BID).
- Jutersonke, O., R. Muggah y D. Rodgers (2009) 'Gangs, Urban Violence and Security Interventions in Latin America', *Security Dialogue*, 40(4-5), pp. 373-397.
- Krivo, L. y R. Peterson (1996) 'Extremely Disadvantaged Neighborhoods and Urban Crime', *Social Forces*, 75 (2), pp. 619-648.
- Lessing, B. (2011) 'The Danger of Dungeons: Prison Gangs and Incarcerated Militant Groups', *Small Arms Survey 2010* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Llorente, M. V. y S. Guarín Leon (2012) 'Exitos y Leyendas de los Modelos de Seguridad Ciudadana en Colombia: Los Casos de Bogotá y Medellín', informe no publicado.
- McIlwaine, C. y C. Moser (2001) 'Violence and Social Capital in Urban Poor Communities: Perspectives from Colombia and Guatemala', *Journal of International Development*, 13(7), DOI: 10.1002/jid.815.
- Mejia, D., D. Ortega y K. Ortiz (2014) 'Un Análisis de la Criminalidad Urbana en Colombia', *Draft Paper for Igarapé Institute*, <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Criminalidad-urbana-en-Colombia-diciembre-2014.pdf> (accedido el 20 de diciembre de 2016).
- Mockus, A. (2008) *Cultura ciudadana como política pública y la medición de sus avances*, Presentación en Foro cultura ciudadana al tablero, [https://issuu.com/fundacion-fes/docs/doc-1571\\_200827](https://issuu.com/fundacion-fes/docs/doc-1571_200827) (accedido el 1 de junio de 2016).
- Morrison, A., M. Ellsberg, y S. Bott (2004) *Addressing Gender-based Violence in the Latin American and Caribbean Region: A Critical Review of Interventions*, World Bank Policy Research Working Paper 3438 (Washington, D.C.: Banco mundial).
- Muggah, R. (2017a) 'How to Fix Latin America's Homicide Problem', *The Conversation*, 28 June, <https://theconversation.com/how-to-fix-latin-americas-homicide-problem-79731> (accedido el 1 de junio de 2016).

- Muggah, R. (2017b) 'Latin America's Murder Epidemic', *Foreign Affairs*, 22 March, <https://www.foreignaffairs.com/articles/central-america-caribbean/2017-03-22/latin-americas-murder-epidemic> (accedido el 1 de junio de 2016).
- Muggah, R. (2016) 'Latin America's Fatal Gun Addiction', *Foreign Affairs*, 27 de mayo, <https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2016-05-27/latin-americas-fatal-gun-addiction> (accedido el 1 de junio de 2016).
- Muggah, R. (2015a) 'Fixing Fragile Cities. Solutions for Urban Violence and Poverty', *Foreign Affairs*, 15 de enero, <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2015-01-15/fixing-fragile-cities> (accedido el 20 de diciembre de 2016).
- Muggah, R. (2015b) 'Latin America's Poverty is Down, but Violence is Up. Why?', *Americas Quarterly*, 20 de octubre, <http://www.americasquarterly.org/content/latin-americas-poverty-down-violence-why> (accedido el 1 de junio de 2016).
- Muggah, R. (ed.) (2013) *Stabilisation Operations, Security and Development* (Londres: Routledge).
- Muggah, R. (ed.) (2009) *Security and Post-Conflict Reconstruction* (Londres: Routledge).
- Muggah, R. y A. Aguirre (2013) *Mapping Citizen Security Interventions in Latin America: Reviewing the Evidence*, NOREF Report (Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre), [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/10/265\\_91204\\_NOREF\\_Report\\_Muggah-Aguirre\\_web1.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2013/10/265_91204_NOREF_Report_Muggah-Aguirre_web1.pdf) (accedido el 15 de diciembre de 2016).
- Muggah, R., K. Aguirre y S. Chainey (2017) 'Targeting Hot Spots Could Drastically Reduce Latin American's Murder Rate', *Americas Quarterly*, <http://www.americasquarterly.org/content/targeting-hot-spots-could-drastically-reduce-latin-americas-murder-rate> (accedido el 14 de mayo de 2017).
- Muggah, R., A. Carpenter y T. McDougal (2013) 'The Inconvenient Truth about Gang Truces in the Americas', *InSight Crime*, 5 December, <http://www.insightcrime.org/news-analysis/the-inconvenient-truth-about-gang-truces-in-the-americas> (accedido el 1 de junio de 2016).
- Muggah, R. y S. Dudley (2015) 'The Latin American gun leak', *The Los Angeles Times*, 16 January, <http://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-muggah-arming-latin-america-20150118-story.html> (accedido el 20 de diciembre de 2016).
- Muggah, R. y K. Krause (2009) 'Closing the Gap Between Peace Operations and Post-Conflict Insecurity: Towards a Violence Reduction Agenda', *International Peacekeeping*, 16(1), pp. 136-150.
- Muggah, R., y A. Souza (2012) 'Rio Tries Counter-Insurgency' *Current History*, 111(742), <http://www.currenthistory.com/Article.php?ID=950> (accedido el 1 de junio de 2016).
- Muggah, R. y I. Szabo de Carvalho (2016) 'How to Make Latin America's Most Violent Cities Safer', *The Guardian*, 13 de junio, <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/jun/13/how-to-make-latin-americas-most-violent-cities-safer> (accedido el 1 de junio de 2016).
- Muggah, R. y I. Szabo de Carvalho (2014) 'Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America', Strategic Paper 7, Mayo, [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AE-07-Changes-in-the-Neighborhood\\_10th\\_march.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2014/03/AE-07-Changes-in-the-Neighborhood_10th_march.pdf) (accedido el 20 de diciembre de 2016).
- Muggah, R., I. Szabo de Carvalho, N. Alvarado, L. Marmolejo y R. Wang (2016) *Making Cities Safer: Citizen Security Innovations from Latin America*, Strategic Note, Igarapé Institute (Rio de Janeiro: Igarapé Institute, World Economic Forum y BID), <https://igarape.org.br/en/making-cities-safer/> (accedido el 20 de junio de 2016).

- Nelson, S. (1996) 'Constructing and Negotiating Gender in Women's Police Stations in Brazil', *Latin American Perspectives*, 23, pp. 131-148, <http://www.jstor.org/stable/2633942>.
- OAS (2011) *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2011. Estadísticas oficiales de Seguridad Ciudadana producidas por los Estados Miembros de la OEA* (Washington D.C.: OAS).
- Olavarria, M. y R. Pantoja (2010) *Sistema de Justicia Criminal y Prevención de la Violencia y el Delito. Programas Dirigidos a Reducir el Delito: Una Revisión Sistemática de la Literatura*, IDBDOCS (Washington, D.C.: BID).
- Panner, M. y A. Beltrán (2010) 'Battling Organized Crime in Guatemala', *Americas Quarterly*, Fall, <http://www.americasquarterly.org/node/1899> (accedido el 1 de junio de 2016).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013) *Regional Human Development Report 2013/2014: Citizen Security with a Human Face* (New York: PNUD) [http://hdr.undp.org/sites/default/files/citizen\\_security\\_with\\_a\\_human\\_face\\_-executivesummary.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/citizen_security_with_a_human_face_-executivesummary.pdf) (accedido el 1 de junio de 2016).
- PNUD (2012) *Caribbean Human Development Report 2012. Human Development and the Shift to Better Citizen Security* (New York: PNUD; UNICEF), <http://hdr.undp.org/fr/content/human-development-and-shift-better-citizen-security> (accedido el 15 de diciembre de 2016).
- PNUD (2010) *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano* (Colombia: PNUD), [http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Central\\_America\\_RHDR\\_2009-10\\_ES.pdf?download](http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research%20and%20Publications/Central_America_RHDR_2009-10_ES.pdf?download) (accedido el 15 de diciembre de 2016).
- Pridemore, A.W. (2011) 'Poverty Matters: A Reassessment of the Inequality-Homicide Relationship in Cross-National Studies', *British Journal of Criminology*, 51(1), pp. 739-772, DOI: 10.1093/bjc/azr019.
- Rau, M. y P. Prosser (2010) *Estudio de Evaluación de Impacto de Estrategias en Prevención Situacional. Programas Dirigidos a Reducir el Delito: Una Revisión sistemática de la Literatura*, informe no publicado, preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodgers, D. (1999) *Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Survey*, Latin America and Caribbean Region Sustainable Development Working Paper 4, Urban Peace Program Series (Washington. D.C.: Banco Mundial), <http://documents.worldbank.org/curated/en/1999/08/439797/youth-gangs-violence-latin-america-caribbean-literature-survey> (accedido el 1 de junio de 2016).
- Rodgers, D. y R. Muggah (2009) 'Gangs as Non-State Armed Groups: The Central American Case', *Contemporary Security Policy*, 30(2), DOI: 10.1080/13523260903059948.
- Roger, M.L. y W.A. Pridemore (2013) 'The Effect of Poverty and Social Protection on National Homicide Rates: Direct and Moderating Effects', *Social Science Research*, 42(3), pp. 584-95, DOI: 10.1016/j.ssresearch.2012.12.005.
- Rubio, M. (2005) *La mara, trucha y voraz, violencia juvenil organizada en Centroamérica*, Working Paper, (Washington, D.C.: BID).
- Salama, P. (2013) 'Homicidios, ¿es ineluctable la violencia en América Latina?', *Revista de la Frontera Norte*, 25(49), [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-73722013000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722013000100001) (accedido el 15 de diciembre de 2016).
- Salama, P. y M. Camara (2004) 'Homicidios en America del sur los pobres son peligrosos', *Revista de Economía Institucional*, 6(10), <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41901007> (accedido el 15 de diciembre de 2016).

Sanchez, J. y J. Nunez (2001) 'Determinantes del Crimen Violento en un País Altamente Violento' in A. Martinez (ed.) *Economía, Crimen y Conflicto* (Bogotá: Universidad Nacional).

SAS (Small Arms Survey) (2011) *Small Arms Survey 2011: States of Security* (Cambridge: Cambridge University Press).

Sherman, L. (2012) *Developing and Evaluating Citizen Security Programs in Latin America: A Protocol for Evidence-Based Crime Prevention* (Washington, D.C.: IADB), <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11273.pdf> (accedido el 15 de diciembre de 2016).

Sikkink, K. (1996) 'The Emergence, Evolution, and Effectiveness of the Latin American Human Rights Network', in E. Jelin y E. Hershberg (eds.) *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America* (Boulder: Westview Press), pp. 59-84.

Soares, R. y J. Naritomi (2010) 'Understanding High Crime Rates in Latin America. The Role of Social and Policy Factors', in R. Di Tella, S. Edwards y E. Schargrodskey (eds.) *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*, 101-32 (Chicago: University of Chicago Press), <http://www.nber.org/chapters/c11831.pdf> (accedido el 15 de diciembre de 2016).

Soares, R. y I. Viveiros (2013) 'The Program of Integration and Management in Public Safety in Minas Gerais: Brazil. A Descriptive Analyses', in P. Cook, S. Machin, O. Marie y G. Mastrobuoni (eds.) *Lesson of Economics of Crime: What Reduces Offending?* (Boston: Massachusetts Institute of Technology).

Sullivan, J. (2012) *From Drug Wars to Criminal Insurgency: Mexican Cartels, Criminal Enclaves and Criminal Insurgency in Mexico and Central America. Implications for Global Security*, Working Paper 9 (Paris: MSH), <https://halshs.archives-ouvertes.fr/FMSH-WP/halshs-00694083> (accedido el 15 de diciembre de 2016).

Sullivan, J. y A. Elkus (2010) 'Cartel vs. Cartel: Mexico's Criminal Insurgency', *Small Wars Journal*, <http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/358-sullivan.pdf> (accedido el 20 de diciembre de 2016).

*The Economist* (2017) 'The World's Most Dangerous Cities', 31 de mayo, <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2017/03/daily-chart-23> (accedido el 1 de junio de 2016).

*The Economist* (2016) 'Revisiting the World's Most Violent Cities', 30 de mayo, <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/03/daily-chart-18> (accedido el 1 de junio de 2016).

Tocornal, X., P. Tapia y J. Ayala (2011) *Evaluación + Buenas Prácticas: Aprendizajes y Desafíos para la Prevención del Delito y la Violencia - Compedio del Primer Concurso de Buenas Prácticas del Delito en América Latina y El Caribe* (Santiago: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile), [http://www.uchile.cl/documentos/descargar-version-electronica-libro-evaluacion-buenas-practicas-pdf-29-mb\\_87463\\_0\\_1558.pdf](http://www.uchile.cl/documentos/descargar-version-electronica-libro-evaluacion-buenas-practicas-pdf-29-mb_87463_0_1558.pdf) (accedido el 15 de diciembre de 2016).

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2014) *Global Study on Homicide* (Vienna: UNODC), [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf) (accedido el 20 de diciembre de 2016).

UNODC (2012a) *Intentional Homicide, Count and Rate per 100,000 Population (1995 - 2011) Data*, <http://data.un.org/> (accedido el 1 de junio de 2016).

UNODC (2012b) *Transnational Organized Crime in Central America and The Caribbean. A Threat Assessment* (Vienna: UNODC), [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC\\_Central\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_english.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/TOC_Central_America_and_the_Caribbean_english.pdf) (accedido el 19 de diciembre de 2016).

- Ungar, M. y E. Arias (2012) 'Community Policing in Latin America: Innovations and Challenges', *Policing and Society*, 22(1), <http://www.tandfonline.com/toc/gpas20/22/1> (accedido el 15 de diciembre de 2016).
- Vandereschueren, F., R.M. Olave, J.C. Ruiz, E. Mosciatti, G. Díaz, y C. Del Canto (2009) *Guía para la Prevención Local: hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana*, (Santiago: Universidad Alberto Hurtado and UN Habitat).
- Varese, F. (2011) 'Mafia Movements: A Framework for Understanding the Mobility of Mafia Groups', *Global Crime*, 12(3), pp. 218-231, DOI: 10.1080/17440572.2011.589597.
- Vilalta, C. (2013) 'Towards an Understanding of Community Organization Against Crime: The Case of Ciudad Juaréz, Mexico', *Stability Journal*, 2(1), <http://stabilityjournal.org/article/view/sta.ao>, (accedido el 1 de junio de 2016).
- Vilalta, C. y R. Muggah (2016) 'What Explains Criminal Violence in Mexcio City? A Test of Two Theories', *Stability Journal*, 5(1), <http://www.stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.433/> (accedido el 1 de junio de 2016).
- Vilalta, C. y R. Muggah (2014) 'Violent Disorder in Ciudad Juaréz: A Spatial Analysis of Homicide', *Trends in Organized Crime* 17(3), pp. 161-180, DOI: 10.1007/s12117-014-9213-0.
- Villaveces, A., V. Cummings, T. Espitia, B. Koepsell, A. McKnight y L. Kellermann (2000) 'Effect of a Ban on Carrying Firearms on Homicide Rates in 2 Colombian Cities', *Journal of the American Medical Association*, 283(9), DOI: 10.1001/jama.283.9.1205.
- Weisburd, D., C. Telep, J. Hinkle, J. y J. Eck (2010) 'Is Problem-Oriented Policing Effective in Reducing Crime and Disorder?', *Criminology & Public Policy*, 9(1), pp. 139-172, DOI: 10.1111/j.1745-9133.2010.00617.x.
- Weitekamp, E. y H. Kerner (eds.) (2003) *Restorative Justice in Context: International Practice and Directions* (Cullompton: Willan Publishing).
- Woodrow Wilson Center (2013) *The Transnational Nature of Organized Crime*, Wilson Center Report, April 9 (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center), <http://www.wilsoncenter.org/event/the-transnational-nature-organized-crime-the-americas> (accedido el 1 de junio de 2016).
- Zaverucha, J. (2001) 'Military Justice in the State of Pernambuco after the Brazilian Military Regime', *Latin American Research Review*, 34(2), pp. 43-72.

## NOTAS

1. Ver UNDP (2013), UNODC (2014) o el Observatorio de Homicidios (*Homicide Monitor*) en <http://homicide.igarape.org.br> (accedido el 1 de noviembre de 2017). Para un análisis de las tasas de homicidio en ciudades, ver también *The Economist* (2017).
2. Ver, por ejemplo, el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés), que realiza encuestas periódicas sobre la percepción del crimen y la victimización en la población en América Latina, en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/> (~ ? 20 de diciembre de 2016). De igual modo, el *Latinobarómetro* también ha emprendido evaluaciones similares desde mediados de la década del 90. Ver también Basombrio Iglesias (2011).
3. Los diez países con mayores tasas de homicidios en 2016 fueron : El Salvador (91.20), Honduras (59.10), Venezuela (58.01), San Cristóbal y Nieves (55.61), Islas Vírgenes de los Estados Unidos (52.08), Jamaica (50.65), Lesotho (38), Belice (36.26), San Vicente y las Granadinas (34.7), Sudáfrica (34.26) Ver <http://homicide.igarape.org.br> (accedido el 1 de noviembre de 2017).

4. Entre 1998 y 2014 se identificaron al menos 1,200 intervenciones de seguridad ciudadana en 30 países y territorios de la región, con inversiones que superaron los USD 6,600 millones. Ver <https://igarape.org.br/en/citizen-security-dashboard/> (accedido el 19 de diciembre de 2016), Muggah y Szabo de Carvalho (2014) y Muggah y Aguirre (2013).
5. Ver Muggah y Szabo de Carvalho (2014). Cabe señalar que el énfasis de la seguridad ciudadana sobre múltiples escenarios hace eco a las aspiraciones establecidas en los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el ODS 16, que se centra en la promoción de sociedades pacíficas y el acceso a la justicia. Ver Giannini (2015).
6. Ver PNUD (2013) y <https://igarape.org.br/en/citizen-security-dashboard/> (accedido el 20 de diciembre de 2016).
7. Ver Abt y Winship (2016) y CAF (2014).
8. La protección a niños y jóvenes establecida en la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 40) de las Naciones Unidas está codificada en la mayoría de las legislaciones de los países de América Latina. Sin embargo ha surgido la preocupación por la creciente implicación de jóvenes y niñas/niños en delitos violentos, y por la falta de acceso de éstos a recursos legales.
9. Además, existe una preocupación real sobre si las fuerzas militares están adecuadamente preparadas —en cuanto a doctrina y a prácticas— para asumir las funciones del orden público y coordinar actividades con las fuerzas policiales. Ver CIDH (s.f.).
10. Para una discusión más amplia sobre la aplicación de estrategias de trabajo policial contemporáneas en América Latina, ver Arias y Ungar (2009), y Ungar y Arias (2012), Harriot (2000), Goldstein (1990), FIP (2012) y Felson y Clarke (1998).
11. En Centroamérica y América del Sur han ocurrido importantes procesos de reestructuración de la Policía a lo largo de las últimas dos décadas. Estos se han dado en Argentina, en la Policía Nacional de Colombia, en la Policía de Investigaciones de Chile, y en Venezuela. Ver FLACSO (2007).
12. Dada la falta de transparencia en el sector, es difícil determinar con precisión sus cifras: hay aproximadamente 570,000 personas registradas como personal de seguridad privada en Brasil y por lo menos 450,000 en México. Las cifras registradas para la región son las siguientes: 500, en Bolivia (2002); 570,000, en Brasil (2005); 45,000, en Chile (2008); 190,000, en Colombia (2005); 19,500, en Costa Rica (2008); 30,000, en República Dominicana (2008); 40,300, en Ecuador (2005); 21,100, en El Salvador (2008); 120,000, en Guatemala (2008); 60,000, en Honduras (2005); 450,000, en México (2005); 19,700, en Nicaragua (2008); 30,000, en Panamá (2008) y 50,000, en Perú (2005). A modo de comparación, en 2007 se estimó que los EE.UU. tenía 2 millones de personas registradas como personal de seguridad privada. Ver *Small Arms Survey* (2011, 106); también ver *Expert Group on Private Security Services* (2011, 2-3).
13. Los costos de la violencia como proporción del PIB varían según el país. Para Perú y Brasil es el 1.4 por ciento del PIB; para México, el 3.6 por ciento; para El Salvador, el 4.9 por ciento; para Colombia, el 6.4 por ciento; para Venezuela, el 6.6 por ciento; y para Guatemala, el 6.7 por ciento.
14. Ver <http://homicide.igarape.org.br> (accedido el 19 de diciembre de 2016).
15. Para una revisión de las tasas de homicidio y crecimiento poblacional en más de 2,100 ciudades del mundo, ver <http://fragilecities.igarape.org.br> (accedido el 19 de diciembre de 2016). También ver Muggah (2017a, 2017b) y *The Economist*, 2017.
16. Estudios en EE.UU. han demostrado que más de la mitad de todos los delitos están concentrados en el 1 por ciento de las cuadras de una ciudad y que el 70 por ciento de todos los delitos ocurre en el 5 por ciento de las cuadras. En América Latina existe la misma tendencia. Ver Muggah (2015a).
17. En términos absolutos, esto se traduce en por lo menos 56 millones de personas que han salido de la línea de pobreza en el periodo comprendido entre 2001 y 2012. Ver <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/presscenter/pressreleases/2014/08/26/>

[un-tercio-de-los-latinoamericanos-en riesgo-de-caer-en-la-pobreza-dice-el-pnud/](http://un-tercio-de-los-latinoamericanos-en riesgo-de-caer-en-la-pobreza-dice-el-pnud/) (accedido el 19 de diciembre de 2016).

**18.** Ver la nota de prensa del PNUD: [http://www.cepal.org/en/comunicados/se-estanca-la-reducción-de-la-pobreza-y-la-indigencia-en-la-mayoría-de-países-de-américa](http://www.cepal.org/en/comunicados/se-estanca-la-reduccion-de-la-pobreza-y-la-indigencia-en-la-mayoria-de-paises-de-america) (accedido el 19 de diciembre de 2016).

**19.** Ver la nota de OIT: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_362985/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_362985/lang--en/index.htm) (accedido el 19 de diciembre de 2016).

**20.** Esta sección, centrada en las estrategias, fue elaborada en asociación con Desmond Arias en 2014 and 2015.

**21.** Por ejemplo, una evaluación realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) en la ciudad de Aguascalientes, pudo detectar un tipo específico de actividad delictiva (robo de vehículos) y reducirlo a la mitad en menos de un año.

**22.** De acuerdo al informe, se encontró que en nueve de cada diez intervenciones ésta estrategia reduce los homicidios de un 34 a un 63 por ciento. Ver Abt y Winship (2016).

**23.** El informe de Abt y Winship (2016) encontró que las intervenciones de terapia conductual-cognitiva más efectivas redujeron en un 52 por ciento la reincidencia en delincuentes jóvenes y adultos.

**24.** Para un estudio de las iniciativas de seguridad ciudadana, consultar Muggah y Aguirre (2013) y CAF (2014). Para un análisis de la literatura sobre evaluaciones de reducción de homicidios, consultar Cano (2016).

**25.** Ver <http://citizensecurity.igarape.org.br/> (accedido el 20 de diciembre de 2016).

**26.** Actualmente se está añadiendo información adicional correspondiente a varios países de Centroamérica y América del Sur como también de estados o ciudades del Caribe, como Barbados, Haití, Jamaica, Puerto Rico, San Cristóbal y Nieves y Trinidad y Tobago.

**27.** Evaluaciones «formales» son aquellas que emplean «metodologías científicas» que utilizan un contrafactual (por ejemplo, el diseño experimental, cuasi-experimental o basado en estudios de caso). Para que los hallazgos de una determinada evaluación sea incluida, debe detectar un efecto positivo de la intervención en el logro del objetivo (causa-efecto).

**28.** Ver, por ejemplo, Beato Filho (2005), Cano (2012, 2007), Soares y Viveiros (2013) y Villaveces et al., (2000). Solo una evaluación (en Colombia) reportó un efecto negativo o nulo de la intervención evaluada.

**29.** Ver, por ejemplo, el Manifiesto de Bogotá en <http://www.iadb.org/en/news/news-releases/2010-04-16/mayors-latin-america-and-the-caribbean-alliance-of-cities-citizen-security-idb-6993.html> (accedido el 20 de diciembre de 2016).

**30.** Para un ejemplo de cómo se adoptan políticas de UPP en Panamá y en otros lugares, ver Cunha (2012).

**31.** En México, los programas de transferencias condicionadas de dinero en efectivo y los programas de redistribución están estrechamente asociados con la reducción de los homicidios y de la violencia sexual en las ciudades y en los estados. Y en Brasil, las mediciones de los efectos de las transferencias condicionadas de dinero en efectivo y las mejoras en las viviendas como *Bolsa Familia* y *Minha Casa Minha Vida* han producido impactos positivos en la reducción de los delitos juveniles y aquellos relacionados con la propiedad. Ver Vilalta y Muggah (2016), Vilalta y Muggah (2014) y Muggah (2015b).

## RESÚMENES

Las sociedades latinoamericanas y caribeñas están entre las más violentas del planeta. El problema parece estar empeorando. ¿Por qué? No hay una sino muchas explicaciones que dan cuenta del incremento constante del crimen y de la victimización en la región. Además de lo impactante de la desigualdad y de la impunidad crónica, gran parte del problema se origina en enfoques represivos y punitivos para hacer frente a la criminalidad. En las últimas décadas ha surgido una nueva generación de medidas de «seguridad ciudadana» más positivas. Estas amplían el enfoque de la seguridad pública centrado en salvaguardar las instituciones públicas, dando lugar a la inclusión de una preocupación por preservar la seguridad y los derechos de los ciudadanos. Esto incluye estrategias para reformar las fuerzas policiales, la justicia penal, los sistemas penales, junto con actividades de prevención de la violencia centradas en las familias y los jóvenes en situaciones de riesgo. Aunque la evidencia científica sólida sobre su efectividad aún es escasa, la seguridad ciudadana representa una evolución positiva del pensamiento en un dominio por lo general firmemente conservador.

## AUTORES

### ROBERT MUGGAH

Robert Muggah es economista político, especializado en seguridad, ciudades, nuevas tecnologías y desarrollo. Ha cofundado y dirigido *think tanks* en América Latina y Norteamérica, así como ha liderado investigaciones en más de 50 países en América Latina y el Caribe, África, Europa y Asia. Es autor o editor de seis libros y de más de cien artículos arbitrados. Ha impartido charlas en Davos, TED y en la Web Summit. Publica periódicamente artículos en *El País*, *The Guardian* (RU), *O Globo* y *The New York Times*. Es doctor por la Universidad de Oxford y magíster del Institute for Development Studies (IDS), de la Universidad de Sussex.