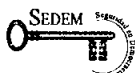


GRUPO II SEGURIDAD PREVENTIVA Y DERECHOS HUMANOS

Investigadora: Sra. Carmen Rosa de León



11 Avenida 15-15, Zona 10
Guatemala, 01010, Guatemala, C. A.
Teléfonos: (502) 366-2597, (502) 366-2612
Fax: (502) 333-6508
polsec@internet.net.gt



Grupo de Trabajo II
Seguridad Preventiva y Derechos Humanos
Documento de Trabajo

Elementos para un modelo de seguridad ciudadana

1. Seguridad Nacional y Seguridad Pública

El modelo de seguridad guatemalteco está marcado por el enfrentamiento armado interno, que alteró en forma profunda el tejido social comunitario y la forma de relacionamiento de los sectores y personas. En esa etapa se construyó un modelo de seguridad basado en el autoritarismo, la violencia, la fuerza, el uso de las armas y la sospecha. El tipo de soluciones que se han aplicado en el ámbito de la seguridad tienden al castigo y a la represión, más que a la prevención del delito.

El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática desarrolló una Agenda de Seguridad basada en un concepto ampliado, que plantea que la Paz Firme y Duradera requiere el respeto de los derechos humanos, y del carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social y, por ende el orden constitucional democrático.

Lo anterior presupone la modificación del modelo de seguridad hacia un modelo de carácter incluyente, dialogante, horizontal, que tome en cuenta las necesidades diferenciadas de los múltiples actores comunitarios y que la seguridad se construya sobre la base de la solidaridad y organización de la población. Así mismo, un modelo que perciba la relación entre la sociedad y el Estado como una relación de confianza, y específicamente en el tema de seguridad¹, un modelo en el cuál el policía se coloca como el mediador del conflicto social y el gran aliado de la población en la solución de los problemas cotidianos.

Según el documento de *"Aproximaciones a una Política de Seguridad Ciudadana"* (en adelante APOLSEC), las nuevas agendas de seguridad deberán diseñarse a partir de la reconceptualización de la seguridad, y sobre la base del reconocimiento de la ausencia de amenazas tradicionales frente a la relevancia de amenazas no tradicionales, que incluyen nuevos riesgos, y vulnerabilidades, ajenos a su anterior concepción, cubriendo lo ambiental, lo económica y lo social, primordialmente.²

¹ En este sentido, seguridad significaría estar libre de preocupaciones o problemas; sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser causado por otras personas o circunstancias. Poseer control sobre cualquier tipo de riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y estar preparado para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos. (POLSEC, julio 2002:9)

² POLSEC, julio 2002: 3

Siguiendo este orden de pensamiento, podemos establecer los elementos y estrategias y especificidades del modelo de seguridad si definimos las amenazas y riesgos³ a la seguridad ciudadana.

El orden de interpretación y situación de los riesgos y amenazas en seguridad se construye a partir de los intereses nacionales⁴. Por ello es importante distinguir entre los objetivos de Seguridad Nacional y los Seguridad Pública, para luego definir aquellos de Seguridad Ciudadana.

Diferencia entre los objetivos de seguridad nacional y seguridad pública⁵

Seguridad Nacional	Seguridad Pública
Mantener la unidad del Estado	Mantener la unidad de la sociedad
Defender la soberanía nacional	Defender la propiedad privada y la integridad física de los ciudadanos mediante mecanismos de control penal
Defender el territorio	
Velar por un desarrollo económico, social y político equitativo	Es obligación del Estado proteger a la ciudadanía mediante mecanismos de prevención del delito y procuración de justicia
Garantizar la convivencia pacífica y el orden público	Garantizar la convivencia pacífica y el orden público
Garantizar la paz social	

Para entender la diferencia entre los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana, podemos basarnos en el siguiente recuadro:⁶

³ El riesgo se define como el daño o pérdida que pudiera causar un particular evento, y está en función de la intensidad de la amenaza y del grado de vulnerabilidad que experimente la sociedad en un momento determinado; esta vulnerabilidad puede disminuir si el Estado, o la comunidad, poseen determinadas capacidades para enfrentarla. (POLSEC 2002: 9)

⁴ El término *interés nacional* en el marco de las perspectivas tradicionales de los estudios de seguridad, se identificaba como la integridad territorial y la soberanía política....En el caso de democracias incipientes, como la nuestra, la identificación de *los intereses nacionales* –más allá de la integridad territorial y la soberanía nacional- se hace necesaria en la medida en que permite la identificación de objetivos comunes. (POLSEC 2002:12) Para ampliar este concepto, ver pp. 12-13 del documento citado.

⁵ Salazar, 2002:62

⁶ Tomado del documento APOLSEC: 23

SIMETRÍAS	
<p>Ambos conceptos tienden a regular y asegurar el ejercicio de los derechos garantizados en los ordenamientos jurídicos de los Estados, y a reforzar la existencia de condiciones permanentes de tranquilidad pública y orden para que esos derechos sean efectivos y no se tornen ilusorios.</p> <p>Su finalidad inmediata es asegurar las condiciones de orden y tranquilidad necesarias para el funcionamiento social. Su finalidad mediata es garantizar y promover los derechos fundamentales de las personas.</p>	
ASIMETRÍAS	
SEGURIDAD PUBLICA	SEGURIDAD CIUDADANA
Situación jurídica o condición mediante la cual el ordenamiento jurídico se exterioriza	Creación politológica reciente, en atención al auge de la sensación de inseguridad de la comunidad y el creciente reclamo de participación en el diseño y ejecución de las políticas de prevención del delito.
Utiliza los medios institucionalizados por el ordenamiento jurídico	Busca la coordinación de las organizaciones comunitarias y la participación activa de los habitantes
Responde a la necesidad de idealizar una condición social estática de orden y tranquilidad	Responde a factores objetivos que tienen relación con la condición previa de la existencia del libre juego democrático y la estabilidad política.
Responde a la necesidad de eliminar el conflicto, o llevarlo a términos tolerables	Responde a la idea de canalizar el conflicto, como medio para el desarrollo y evolución de las expectativas sociales.

Todo aquello que ponga en riesgo el cumplimiento de los objetivos de la seguridad, se convierte en amenaza para la consecución de los objetivos. Sea desde la perspectiva de la seguridad nacional o de la seguridad pública, la inseguridad empieza a convertirse en un enemigo de la consolidación democrática. Uno de los problemas que se generan al no enfrentar la inseguridad con un enfoque preventivo y planificado, es que el ciudadano al sentirse amenazado, exige al Estado la búsqueda de mecanismos que resuelvan su percepción y estado de inseguridad. A más percepción de amenaza, exigirá soluciones más drásticas y violentas (en contraposición con los ideales democráticos).

Una de las consecuencias de esta situación es la demanda y circulación creciente de armas en manos de civiles; los linchamientos como procedimiento de castigo colectivo y el incremento de empresas privadas de seguridad.

El dilema de la seguridad nacional es la priorización de las amenazas. Cuando un Estado decide incluir un problema en su agenda de seguridad nacional⁷ implica que le está dando prioridad sobre todos los demás problemas y que está dispuesto a resolverlo en el ámbito de la excepcionalidad (seguridad reactiva). El nivel de la inseguridad puede llegar a ser tan grande, que de ser un tema de agenda de seguridad pública, puede convertirse en un tema de seguridad nacional. Incluso puede haber sub temas o problemas concretos dentro de un

⁷ Con respecto al concepto de las agendas de seguridad nacional, referirse para más información, al documento de APOLSEC, páginas 10 y 11.

tema de seguridad pública que deban enfrentarse en forma excepcional por parte del Estado (como el narcotráfico)

La dimensión de la amenaza también define la forma de enfrentarla y el ámbito de acción para la resolución del problema. Existe un primer **ámbito no político**⁸ en el que la sociedad busca resolver los conflictos en el seno de sus comunidades, prescindiendo de la injerencia del gobierno. Esto implica una comunidad o grupo social que posea una identidad, grado de cohesión, mecanismos reconocidos de sanción y resolución de los conflictos y entidades mediadoras aceptadas por todos sus integrantes. En el **ámbito político** entonces, deben resolverse aquellos conflictos que trascienden la capacidad de acuerdo de las comunidades o grupos sociales. En este nivel, el gobierno es quien promueve la solución, utilizando para ello el consenso, las leyes y el estado de derecho. En este ámbito los problemas pueden tener dimensión nacional, e incluso, internacional. Cuando no se logra el consenso y tampoco se resuelve por los procedimientos que marcan las leyes, se entra al ámbito de la **seguridad pública**. Para ello se tiene dentro del sistema de justicia, mecanismos de represión que se utilizan para enfrentar a los individuos o grupos que no respetan el estado de derecho y violan la ley. De acuerdo a lo anterior, la **seguridad pública** puede entenderse como el conjunto de políticas y medidas coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz general a través de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y la policía administrativa⁹.

Un problema que no se resuelve en el ámbito no político, puede transitar hacia convertirse en un problema de seguridad nacional. Conforme vaya incrementándose la magnitud del problema, se incrementan los costos del Estado para resolverlos, derivando recursos que podrían haberse destinado al desarrollo y necesidades básicas de la población.

2. Seguridad Ciudadana y Delito

Al pasar al debate del concepto de **seguridad ciudadana**, debe plantearse como una condición inherente a la misma, que cualquiera sea el modelo de **seguridad ciudadana**, ésta debe sustentarse en el fortalecimiento de las instituciones del Estado de Derecho y en el irrestricto respeto a los Derechos Humanos; y sobre todo, que los conceptos de seguridad y Derechos Humanos sean perfectamente compatibles en una sociedad democrática. De ahí que, la **seguridad ciudadana** también puede definirse como el conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana, garantizando una vida digna a todo ciudadano.¹⁰

Seguridad ciudadana puede entenderse como la capacidad de una sociedad para crear un ambiente seguro, libre, con acceso al mercado y a las oportunidades sociales en forma equitativa. Sentirse seguro implica no sentir temor de sufrir agresión alguna en el hogar o en la calle, teniendo certeza que las propiedades y derechos serán defendidos por el Estado y sus agentes. La seguridad ciudadana tiene un carácter intangible y subjetivo, ya que depende de la percepción del sujeto: la persona humana.

⁸ Salazar 2002: 62-64

⁹ CEPAL, junio 2000: 3

¹⁰ Tomado de APOLSEC:22. Sobre este tema revisar las definiciones y conceptos de la página 22, 23, 43 y 44 del documento mencionado.

La **seguridad ciudadana** puede definirse como aquella situación que posibilita el desarrollo integral de los individuos en un contexto histórico determinado. Implica el respeto absoluto a la dignidad de las personas, a los derechos inviolables que le son inherentes y al libre desarrollo de la personalidad individual, en el respeto a la ley y a los derechos de los demás, sin olvidar que la libertad de cada uno termina donde empieza la del otro.¹¹

La inseguridad ciudadana vendría entonces a ser el conjunto de factores negativos que inciden y socavan la armonía y convivencia y que impiden alcanzar la calidad de vida desarrollada en libertad que para la persona, la comunidad y todo su conjunto ha previsto una sociedad dentro del estado social y democrático de derecho.

La seguridad ciudadana no puede confundirse nunca con orden público. Este último ha utilizado por distintos Estados como defensa coactiva de un régimen político organizado y mantenido desde el propio Estado, a través del Ejército y la Policía, contra cualquier actividad que pudiera poner en peligro el régimen. En el orden público el sujeto y objeto es el Estado, en el de seguridad ciudadana es la persona.

Los problemas de seguridad ciudadana son resultado de prácticas sociales complejas y situaciones sociales adversas producto de errores y carencias en el desarrollo de todos los miembros de una sociedad.

“La definición social de las conductas delictivas depende fundamentalmente de tres factores: la racionalidad y efectividad de los procesos de integración social vigente en el grupo, el ámbito de los bienes jurídicos indispensables para asegurar la libertad de las personas y la cantidad y la calidad de penalización indispensable para garantizar esos dos elementos, vale decir, la integración y la seguridad.

De este modo, no toda conducta negativa es traducida en delito, si ésta no amenaza los fundamentos de la integración en un orden, el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás y no se aprecia beneficio social alguno con la aplicación del castigo.”¹²

El Estado moderno busca protección contra el delito principalmente mediante las operaciones de los sistemas de justicia penal y encargados de hacer cumplir la ley. Estos sistemas “oficiales” de fiscalización son útiles para la doble finalidad de disuadir de la infracción de la ley a la población en general, y de detener, castigar y tratar a los delincuentes. Los Gobiernos han procurado mejorar la eficacia de esos sistemas, por ejemplo fortaleciendo las fuerzas policiales, modernizando el proceso judicial, dejando fuera del sistema a los delincuentes menores, aumentando el rigor de las sanciones por delitos graves, y ampliando la gama de tratos penales de que son objeto los delincuentes reincidentes.¹³

Seguridad Preventiva y Criminalidad en Guatemala¹⁴

Pese a que el número de efectivos de la nueva PNC, producto de la reforma policial en Guatemala alcanza la cifra de casi 20,000 agentes, los índices de criminalidad en el ámbito nacional no han disminuido. Esta situación, aunada al temor al crimen existente lleva a que

¹¹ Medellín Torres 2002, doc. De trabajo: 3

¹² Domínguez Vial, sf:8

¹³ X Congreso de UN sobre Prevención del Delito y tratamiento del Delincuente, abril 2000, tema 5:2

¹⁴ Sobre el concepto de seguridad preventiva, recomendamos referirse al documento de APOLSEC, página 26 a 28.

se discuta cómo deben enfrentarse la comunidad y el Estado al creciente aumento de la criminalidad, sin atropellar los principios elementales de un Estado de Derecho, ni justificar procedimientos y actuaciones represivas y/o autoritarias que representen un mayor peligro para la vida e integridad física de los ciudadanos y eleven los niveles de corrupción e impunidad. En ese sentido, es importante señalar que el proceso de reforma policial –aún en marcha– es uno de los espacios idóneos para diseñar e implementar un Modelo Democrático de Prevención del Delito. Se trata de modificar la gestión policial de trabajar “para” el ciudadano a trabajar “con” el ciudadano.

Nos encontramos en una etapa de transición entre el modelo de seguridad anterior basado en el orden público, y el que se requiere a la luz de las nuevas definiciones de la seguridad democrática. En la mayor parte de la población persisten actitudes que vinculan la seguridad a la violencia y a la represión. Por ello es fundamental el incorporar a la definición de este nuevo modelo la visión comunitaria que permita encontrar las claves del tejido social actual y cuáles son las actitudes que deben modificarse en forma colectiva, a través de la información y la formación en los temas base de la seguridad como la forma de gozar de los derechos básicos de todos y todas las integrantes de un núcleo poblaciones.

De esa cuenta, en los últimos años hemos visto incrementarse la tasa del delito. Existe indudablemente, una creciente sensación de inseguridad en la población que afecta su calidad de vida. Esta sensación no se fundamenta necesariamente en el incremento de graves delitos, sino en la proliferación de los llamados “delitos menores” entre los que se destaca la violencia contra la mujer y el menor, la actuación de las pandillas juveniles, los robos con intimidación a las personas y el pequeño tráfico de droga. Este ciudadano afectado por el delito cotidiano requiere de la solución a sus problemas de seguridad y no sentirse marginado por las prácticas burocráticas de la administración de justicia.

Durante los últimos años los índices de hechos delictivos se han incrementado dramáticamente, tanto en los crímenes de alto impacto (homicidios, secuestros, asaltos a bancos, robo de vehículos) como el delito común (hurtos, agresiones, entre otros), lo que produce un sentimiento generalizado de inseguridad.¹⁵

A lo anterior debe sumarse que frente al alto número de delitos que se producen, el sistema de administración de justicia en conjunto muestra bajos niveles de respuesta efectiva frente al problema de criminalidad, y que se traduzcan en una baja de los mismos. Un ejemplo de ello nos lo proporciona las estadísticas de la misma PNC (ver gráfico 1), las cuales nos muestran que la actividad policial se ha centrado en la represión del delito de bagatela (faltas a la moral, riñas, indocumentados, y que en la mayoría de casos son detenciones ilegales) y no en la investigación y resolución de los crímenes de alto impacto, lo cual incrementa el temor y la desesperación del ciudadano, y por otro lado impide el trabajo comunitario de la policía, pues no favorece una relación de confianza con los ciudadanos. En el caso del sistema judicial, los datos de casos que lleguen a juicio y sentencia se reducen más.

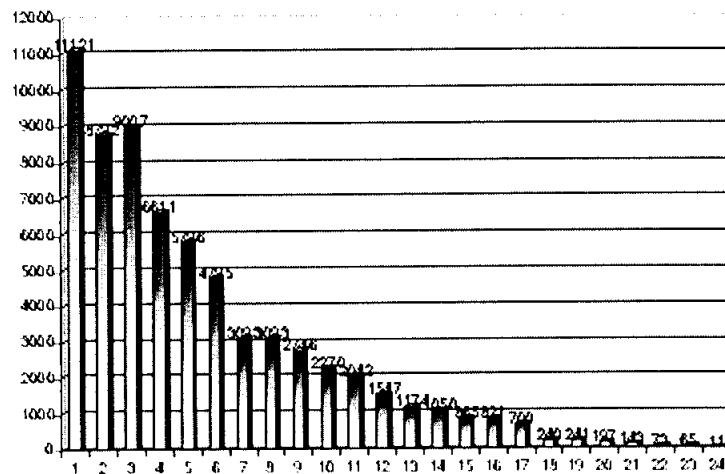
La situación descrita provoca un bajo nivel de confianza de los ciudadanos hacia las instituciones encargadas del cumplimiento de la ley, y en consecuencia poco relacionamiento comunidad-instituciones.

En resumen, nos encontramos con una situación en materia de seguridad que se podría caracterizar de la siguiente manera:

¹⁵ Para más información, referirse al documento de APOLSEC, pp. 31 a 34 y anexos.

- Crecimiento del delito y la violencia
- Actuación no coordinada y lenta del sector justicia
- Escasa respuesta estatal
- Falta de información sistematizada para la toma de decisiones
- Restricciones presupuestarias
- Reclamos de participación ciudadana
- Significativa sensación de inseguridad
- Institución policial con limitada capacitación, equipamiento y tecnologías; una policía que no trabaja con el ciudadano
- Ausencia de una política de seguridad ciudadana

Gráfico 1
INFORME ESTADÍSTICO DE PERSONAS DETENIDAS
A NIVEL REPÚBLICA, DURANTE EL AÑO 2000



FUENTE: Subdirección General de Operaciones PNC

- | | | |
|---|--|----------------------------------|
| 1. Ebriedad y escándalo | 12. Portación de armas blanca: (en general relacionado con agresiones, vista como falta) | 16. Robo de vehículos |
| 2. Riña | | 17. Delito forestal |
| 3. Responsabilidad conductores | | 18. Cohecho |
| 4. Robo | 13. Escándalo bajo efectos de drogas | 19. Estafa |
| 5. Otras causas: (los demás delitos no incluidos en la lista) | 14. Daños: (se refieren generalmente a daños ocasionados a nivel de falta) | 20. Homicidio |
| 6. Agresión: (a nivel de falta) | | 21. Violación |
| 7. Orden de captura | 15. Allanamiento: (personas detenidas que se encontraron a vivienda o propiedad ajena) | 22. Extorsión |
| 8. Indocumentados | | 23. Portación artículo explosivo |
| 9. Menores remitidos | | 24. Secuestro |
| 10. Portación de armas de fuego | | |
| 11. Tenencia drogas | | |

Hechos delictivos de mayor incidencia a nivel de la república¹⁶	
Período 1995 - 2001	
1. Delitos contra la vida e integridad personal -homicidios 15% y lesiones 23%-	38%
2. Delitos contra la libertad y la sexualidad -secuestros y violaciones-	01%
3. Delitos contra la propiedad -Hurtos y robos-	61%

Los datos anteriores nos llevan a plantear algunas preguntas para guiarnos en la búsqueda de clarificar el tema de la transición del modelo de seguridad ciudadana y la seguridad preventiva:

- ¿Cuál es la relación que existe entre el alza de la violencia y la inseguridad con los fenómenos de la pobreza, desigualdad, exclusión de género y cultural y la marginación social?
- ¿Cuáles son las causas y circunstancias condicionantes de los nuevos mapas de la inseguridad y la violencia?
- ¿Cuál es el papel que desempeñan los medios de comunicación social?
- ¿Es posible separar la tarea de prevención y control del delito de las políticas de lucha contra la pobreza, la promoción del empleo y los programas de desarrollo social?
- ¿Qué valor tienen las experiencias comparadas en el nivel internacional?
- ¿Cuál debe ser la relación entre prevención y represión del delito?
- ¿Cuáles son los núcleos de consenso que pueden orientar una política de Estado en la materia?
- ¿Cuáles son las diferencias de la incidencia y percepción del delito en los diferentes actores sociales: mujeres, jóvenes, pueblo maya, rural, urbano, geográfico y cultural?

¹⁶ POLSEC, 2002: 32

- ¿Cuál es el papel del gobierno local en la prevención del delito y la seguridad?

Para abordar la problemática desde cualquier punto de vista, la base es construir una interpretación desde la visión de los núcleos poblacionales. El nuevo concepto de abordaje de la seguridad desde una perspectiva integral permite hoy avanzar en la propuesta de intervención desde lo local y como propuesta para lo nacional, avanzando en enfoques y soluciones sustentadas en la premisa de la participación ciudadana. En este contexto se sitúa la oportunidad para que, desde la sociedad civil, las organizaciones y grupos de base puedan aportar su visión y percepción, para, en el nuevo contexto y concepto de la seguridad democrática, construir estrategias propias que permitan afrontar el alto grado de delincuencia, recuperar el control de su entorno y lograr disminuir el ambiente de inseguridad que termina afectando toda la actividad productiva y la vida cotidiana. En esta tarea se abre la posibilidad de realizar una tarea conjunta, entre instituciones encargadas de administrar la justicia, en especial la policía y la sociedad civil, reconstruyendo los niveles de confianza mermados por el conflicto y construyendo institucionalidad democrática en el camino.

La prevención del delito

La prevención del delito está necesariamente ligada a un modelo básico de sociedad. De ahí que, los tipos de políticas preventivas compatibles con una sociedad democrática, sean esencialmente distintos de aquellos preconizados bajo un régimen autoritario. Así, en el diseño de un modelo de prevención del delito para una democracia, los intereses globales de la sociedad son realizados en armonía con un núcleo de derechos individuales. Estos derechos están reconocidos por la Constitución y deben ser respetados.

Además, en un modelo moderno de prevención del delito los ciudadanos son no solamente beneficiarios pasivos de las políticas estatales, sino también partícipes activos del proceso preventivo.

Asimismo, la formulación de tal modelo requiere desde un principio la definición de un concepto de seguridad y de uno de prevención del delito, es decir, la determinación de un conjunto de significaciones interrelacionadas como consecuencia de la asociación de las ideas de "delito" y "prevención". Los conceptos de delito y prevención son de carácter relativo, por depender del contexto social y cultural en el cual fueron concebidos. Sin embargo, la prevención del delito incluye la legislación, la intervención policial, la instauración y administración de un sistema penitenciario acorde, y una gama de actividades dirigidas a evitar la consumación de delitos futuros.

Haciendo un resumen de los diferentes autores en la materia, las acciones de intervención en materia de prevención del delito están marcadas por los siguientes contrastes:

- correctivas / disuasivas
- proactivas/reactivas
- delincuentes / víctimas

También puede catalogarse de acuerdo a la visión epidemiológica en:

Prevención primaria: tiene como objetivo a la población en general y entornos

Prevención secundaria: se centra en la población en riesgo de delinquir o ser víctimas.

Prevención terciaria: su objetivo son los sujetos, los delincuentes y victimizados

Se reconocen igualmente, los siguientes tipos de Prevención:

Situacional: actúa sobre las situaciones predelictuales y ocasiones; y abarca la administración, diseño y manipulación del entorno físico de modo de reducir las oportunidades para la comisión de delitos. Entre las medidas de este tipo están: la vigilancia y detección, los obstáculos físicos, los controles de acceso, las medidas destinadas a desviar al infractor de su blanco, la eliminación o reducción de los beneficios que pueda procurar el delito, el control de instrumentos y objetos que puedan servir para la comisión de delitos.

Social: actúa sobre infractores potenciales y sus disposiciones, abarcando tanto lo actual como el desarrollo; su preocupación radica en incidir en los procesos sociales. Las medidas de este tipo se dirigen a actuar sobre el individuo y se trabaja sobre el medio escolar, los cómplices y bandas juveniles y el mercado de trabajo.

Mixta o comunitaria: combina tanto las medidas situacionales como las socio preventivas.

Otra forma de tipificar la prevención del delito es clasificar a los grupos objetivo:

- Víctimas
- Comunidad / Vecinos
- Delincuentes

Se parte del supuesto que desde el nivel municipal /local se pueden hacer aportes específicos que contribuyan al logro de climas razonables de seguridad ciudadana y por ende, al mejoramiento de su calidad de vida, a partir de sus realidades, necesidades y posibles contribuciones, y pudiendo articularse con iniciativas de otras localidades, así como en el ámbito regional.

De esa cuenta fijamos el interés en los siguientes contextos básicos en la práctica de la prevención:

- Comunidades
- Familias
- Escuelas
- Mercados laborales
- Lugares
- Policía
- Administradores de Justicia

Naciones Unidas en su *X Encuentro sobre Prevención del Delito y Tratamiento al Delincuente* plantea que las discusiones en el plano de la policía suelen distinguir entre solamente dos tipos de prevención: la **prevención social** que reduce la motivación del

delincuente y la **prevención situacional** que reduce las oportunidades de cometer el delito, y propone cuatro enfoques generales (tres de los cuales procuran reducir la motivación del delincuente), que se diferencian según sus objetivos y sus técnicas características. Esos cuatro enfoques de la prevención del delito son los siguientes:

a) Desarrollo de la infancia. Las investigaciones han documentado una diversidad de factores de riesgo en los primeros años de la infancia, asociados más adelante con la delincuencia y el delito. De eso se sigue que las intervenciones encaminadas a ocuparse de esos factores mediante mejores aptitudes parentales, una educación más temprana y más variada, y una mejor salud física y mental, pueden desembocar en una reducción considerable de futuros delitos y de la futura delincuencia;

b) Desarrollo de la comunidad. Desde la labor precursora de Shaw y McKay en Chicago, los criminólogos no han dejado de reconocer que hay poderosas fuerzas en las comunidades locales que pueden promover o inhibir el delito. Una línea importante de labor preventiva, por lo tanto, estriba en esfuerzos encaminados a reforzar la viabilidad económica y la cohesión social de las comunidades locales, a ofrecer más servicios y facilidades locales para el fomento de la comunidad, a fortalecer los vínculos de los residentes con sus comunidades locales, a enseñar a los jóvenes la importancia del imperio de la ley, y a desarrollar las relaciones entre la comunidad y la policía local. A lo largo de esas líneas se han desplegado esfuerzos recientemente en muchos países occidentales, principalmente en Francia (las iniciativas Bonnemaison), el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (programas de "ciudades más seguras"), Italia (educación antimafiosa de jóvenes en Palermo) y los Estados Unidos de América (vigilancia de la vecindad y protección de la comunidad);

c) Desarrollo social. Éste es el menos adelantado de los cuatro enfoques, pero reviste gran interés en el contexto de las Naciones Unidas. Se parte del supuesto de que en los países en desarrollo y en los países con economías en transición gran parte de los delitos se deben a la pobreza, a la falta de empleo remunerado, a la escasa educación, a la discriminación y a diversas privaciones sociales y económicas. Se supone que el desarrollo social suprimirá esas "causas" del delito. Desgraciadamente, no hay relación directa entre las condiciones sociales y el delito. Por ejemplo, el delito ha aumentado inesperadamente en los países occidentales en la época de mayor prosperidad y mejor seguridad social. El delito no acusa tampoco ninguna relación directa con los niveles del empleo en países occidentales. Ahora bien, estas conclusiones quizás no sean aplicables en el caso de los países en desarrollo y los países con economías en transición, en los que las condiciones sociales y económicas son mucho menos favorables;

d) Prevención de las situaciones que se prestan al delito. A diferencia de las otras tres formas de prevención del delito, todas las cuales procuran reducir la motivación del delito, la prevención de las situaciones de delito procura reducir las oportunidades de infracción. En los veinte últimos años ésta ha sido la forma de prevención del delito que más ha aumentado. Se la ha asociado con el incremento espectacular de las policías privadas y de la industria de la seguridad privada en los países occidentales durante dicho período. En sus formas patrocinadas por el Gobierno, incluye campañas de publicidad para la prevención del delito, esfuerzos encaminados a influir en la planificación urbanística y en el diseño arquitectónico para fomentar un entorno libre de delitos, esfuerzos centrados en la diagnosis y la supresión de oportunidades de cometer formas altamente específicas del delito como, por ejemplo, el robo de bancos o de edificios residenciales y, más recientemente, la presión

sobre empresas e industrias para modificar los productos y las prácticas que originan los delitos.¹⁷

La Política de Seguridad Ciudadana y la Seguridad Preventiva

El modelo de seguridad se encuentra en transición en Guatemala, ya que como se dijo, su orientación principal era el mantenimiento del orden público y debemos transitar hacia un modelo basado en el concepto democrático de la seguridad. Esto nos enfrenta con la complejidad que implica este proceso, ya que la sustitución del concepto de orden público por el de seguridad ciudadana, no significa solamente un cambio de orden semántico, sino que, supone una transformación fundamental que afecta a las instituciones relacionadas, así como a toda la actitud y que hacer del Estado y de la sociedad.

Si partimos del enunciado que sitúa a la seguridad como condición imprescindible para la libertad, el desarrollo y la democracia, no podemos pretender que ésta sea exclusiva responsabilidad de los cuerpos policiales. La seguridad ciudadana se convierte en expresión y resultado de una serie de políticas orientadas a fomentar la cohesión social, garantizar el desarrollo y las libertades ciudadanas y la certeza del buen funcionamiento de las instituciones públicas encargadas de proporcionar un ambiente seguro.

“La seguridad ciudadana no sólo comprende los problemas generados por la delincuencia común, la delincuencia organizada y el terrorismo. Comprende también los temas de salud pública, la construcción de espacios seguros, la seguridad vial o la solución de situaciones de riesgo o emergencia –inundaciones, incendios, eventos deportivos de alto riesgo, etc.-“¹⁸

Así pues, la mejora de la seguridad depende de la acción colectiva coordinada entre las distintas instituciones de la administración pública, las fuerzas de seguridad, la participación activa de la ciudadanía y de las instancias sociales y civiles en que ésta se agrupa. En ese sentido, es indispensable el formular estrategias preventivas que faciliten y creen el ambiente seguro indispensable para el desarrollo de la sociedad guatemalteca.

La seguridad ciudadana entendida como política pública, debe ser visualizada como la situación a la que se desea llegar. Una sociedad y una realidad en la que la ciudadanía percibe el entorno social cotidiano no como una amenaza, sino como un medio que le permite realizar sus aspiraciones de desarrollo. En este sentido, la seguridad ciudadana es responsabilidad compartida entre todos los sectores de la sociedad.

Si partimos de la afirmación anterior, encontramos que las políticas de seguridad en el país han partido del error de delegar el manejo de la misma, exclusivamente en la fuerza policial, no entendiendo que el esfuerzo de lograr un ambiente seguro depende fundamentalmente de la participación de las instituciones públicas, de los gobiernos locales y de la ciudadanía en la consecución de este objetivo.

La acción del Estado en el abordaje de la seguridad, tiene tres momentos:

Prevención: Acciones encaminadas a que las conductas de trasgresión no se produzcan. Seguridad preventiva.

¹⁷ Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y tratamiento del Delincuente, Viena 10 al 17 de abril de 2000, Tema 5: Prevención eficaz del delito: adaptación a las nuevas situaciones: 2-3

¹⁸ Medellín Torres, op.cit.: 5

Intervención: Si el hecho ya se produjo, debe hacerse una intervención que genere la menor cantidad de daño posible, con actuaciones que respeten el estado de derecho y los procedimientos judiciales y penales.

Protección: Acciones orientadas a las víctimas y su entorno, restituyendo el estado anterior y resarcando los daños.

Una política de seguridad ciudadana debe definir la modalidad, mecanismos actores y procedimientos que se utilizarán en estos tres momentos, así como orientar todo el esfuerzo necesario para crear las condiciones que favorezcan la prevención.

La experiencia de varias ciudades latinoamericanas confirma que es posible revertir la inseguridad cuando se involucran y coordinan instituciones, se logra la participación de la comunidad y se aplican medidas que combinen la prevención y el control.¹⁹ Así pues, dependiendo de la magnitud del problema y la capacidad de abordaje de los actores, pueden lograrse planes específicos para situaciones particulares. El siguiente esquema puede servir de ejemplo.

PROPUESTA DE INTERVENCIÓN COMBINADA²⁰

1. Intervenciones muy eficaces:
 - a. Vigilancia epidemiológica
 - b. Control del alcohol y la insalubridad
 - c. Control de armas
 - d. Eficacia del tratamiento de urgencias
2. Contextos macrosociales que ayudan
 - a. Educación prolongada y de buena calidad
 - b. Crecimiento equitativo para reducir pobreza
3. Intervenciones complejas con enormes beneficios (pay-offs)
 - a. Contra la impunidad: aumentar la penalidad neta esperada
 - b. Fortalecer la independencia del control público, la policía y los jueces
 - c. Flexibilizar la prevención y el control no público
 - d. Más allá de las escuelas: el tejido y el capital social

Como vemos, el nuevo concepto de abordaje de la seguridad desde una perspectiva integral permite hoy avanzar en la propuesta de intervención desde lo local y como propuesta para lo nacional, avanzando en enfoques y soluciones sustentadas en la premisa de la participación ciudadana en combinación con las autoridades locales y la fuerza pública. En este contexto se sitúa la oportunidad para que, desde la sociedad civil, las organizaciones y grupos de base puedan aportar su visión y percepción, para, en el nuevo contexto y concepto de la seguridad democrática, construir estrategias propias que permitan afrontar el alto grado de delincuencia, recuperar el control de su entorno y lograr disminuir el ambiente de inseguridad que termina afectando toda la actividad productiva y la vida cotidiana. En esta tarea se abre la posibilidad de realizar una tarea conjunta, entre instituciones encargadas de administrar la justicia, en especial la policía y la sociedad civil,

¹⁹ CEPAL, 1998: 23

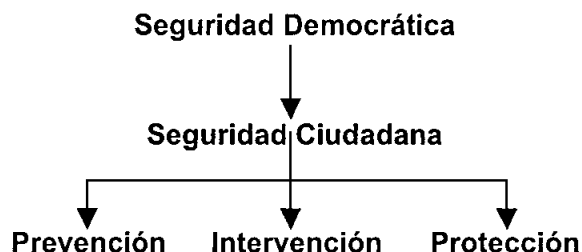
²⁰ Londoño en CEPAL, 1998:25

reconstruyendo los niveles de confianza mermados por el conflicto y construyendo institucionalidad democrática en el camino.

Propuesta de ubicación de los temas seleccionados por el Grupo II

1. Ubicación de la Prevención

Para poder seleccionar el tipo de amenaza, la magnitud del problema y los actores que deben intervenir, debemos ubicar el ámbito de la prevención y la seguridad ciudadana. Se propone el siguiente esquema:



Formas de Prevención

Amenazas/problemas	Desarrollo de la Infancia	Desarrollo de la Comunidad	Desarrollo Social	Situacional
1. Violación DDHH	x	x	x	x
2. Rel Comun/FFSS		x		x
3. Violencia inseg.	x	x	x	x
• No mecanismos resolución confl.	x	x	x	
4. Delito menores	x	x	x	x
5. Falta educación	x		x	
• desinformación	x	x		
6. Reconocimiento derecho indígena	x	x		
7.Proliferación armas	x	x	x	x

Propuesta metodológica para el abordaje del tema:

1. Establecimiento del consenso en torno a los diferentes conceptos que se plantean en el documento de trabajo.
2. Sobre la base del modelo conceptual que se establezca, definición y priorización de las amenazas a la seguridad ciudadana.
3. En función de las amenazas, definir las formas de prevención, intervención y protección en los temas prioritarios y en los ámbitos de la seguridad preventiva que se proponen:

a. Institucional:

- Análisis de las prácticas actuales policiales con énfasis en los problemas básicos de **derechos humanos**: hacia la comunidad, en el ámbito interno institucional;
- Tratamiento de la víctima; tratamiento de los victimarios con énfasis en **prisión preventiva**;
- Normativa jurídica básica y Acuerdos de Paz (**control de armas y municiones**);
- **Papel de las instituciones públicas en la prevención** (Ministerio de gobernación, Educación, Salud, Ministerio Público, Municipalidades).

b. Social:

- **Violencia e inseguridad**: proliferación de armas, conflictos principales, mecanismos de resolución de conflictos
- **Prevención del delito en menores**: menores, pandillas, escuelas;
- **Privatización de la seguridad**; costos de la violencia;
- **Papel de los medios de comunicación**.
- **Mecanismos comunitarios de prevención**: derecho Indígena

c. Los actores: relaciones Estado-Ciudadanía:

- Relaciones comunidad / barrios con policía;
- Percepciones comunitarias de las instituciones;
- participación de la ciudadanía en la seguridad:
- experiencias concretas de participación (juntas locales de seguridad)

4. Definición de la política y procedimientos en materia de seguridad preventiva:

4.1 En el ámbito institucional:

- a) **Seguridad ciudadana y derechos humanos:** Tratamiento de la víctima; tratamiento a los victimarios; cambios normativos y jurídicos necesarios;
- b) **Papel de las instituciones públicas y comunitarias en la prevención,** insumos y acciones necesarias para la definición de un plan de seguridad preventiva.

4.2 En el ámbito de las relaciones entre Estado y ciudadanía:

- a. **policía comunitaria:**
- b. **Prevención del delito** (menores, prevención en el ámbito rural y urbano); Participación de toda la sociedad en la prevención: acciones concretas
- c. **Relaciones con el sistema educativo:** educación privada y pública; educación formal e informal, papel de los medios de comunicación; papel de las iglesias