

## **Seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos y cooperación internacional. Revisión de experiencias comparadas**

Serie Informes N° 17-23, 13-09-2023

*por Víctor Soto Martínez*

### **Resumen**

*Este informe sintetiza diversos casos de interés en materia de seguridad ciudadana, siguiendo una línea de respeto y promoción de los derechos humanos. En esta línea de análisis, se centra en los siguientes casos comparados: i) México; ii) Colombia; y iii) Perú. El análisis se enfoca en casos concretos y virtuosos experimentados en territorios específicos de estos países, y cómo ellos pueden orientar en la prevención y persecución del delito. En el cuarto acápite, por otro lado, se revisa brevemente lo que se ha avanzado en Chile en esta línea de trabajo, y se concluye con un análisis general de los casos revisados. Finalmente, el quinto acápite aborda un tema distinto, el crimen organizado transnacional, y cómo se ha desarrollado la cooperación regional en la materia.*

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>Antecedentes</b> .....	3
<b>1. México: “Todos somos Juárez”</b> .....	3
<b>2. Colombia: el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC)</b> .....	5
<b>3. Perú: estrategias municipales y ciudadanas</b> .....	6
<b>4. El caso chileno a grandes rasgos</b> .....	7
<b>5. Cooperación internacional</b> .....	10
<b>Conclusiones</b> .....	15

## Antecedentes

Se ha solicitado un informe que sintetice cómo se ha abordado la seguridad pública en los países que integran la Alianza del Pacífico<sup>1</sup>. Por cierto, se trata de un tema bastante amplio, por lo que nos hemos centrado específicamente en aquellas experiencias que cumplen los lineamientos internacionales sobre la materia y que asumen un enfoque de derechos, de prevención de los delitos y de participación de las comunidades afectadas. En el acápite final, sin embargo, nos referiremos brevemente a la situación del crimen organizado transnacional y qué se ha propuesto en términos de cooperación internacional para abordarlo.

En esta línea de análisis, nos centraremos en los siguientes casos comparados: i) México; ii) Colombia; iii) Perú; y iv) Chile.

### 1. México: “Todos somos Juárez”

El año 2010, en el marco de un fuerte incremento de la violencia provocada por el crimen organizado, las autoridades federales mexicanas y el gobierno del Estado de Chihuahua lanzaron el programa *Todos Somos Juárez*. Este suponía una inversión de \$380 millones de dólares en dos años (2010-2011)<sup>2</sup>.

La estrategia se centraba en seis áreas: seguridad pública, crecimiento económico, empleo, salud, educación y desarrollo social, y se traducía en 160 compromisos, vigilado por mesas ciudadanas. El objetivo era abordar las causas y los factores sociales que conducían a la violencia. Se han destacado tres grandes principios guías de esta política:

i) *Orientación multisectorial*. Esto significa que iba “más allá de un enfoque limitado al cumplimiento de la ley para convertirse decididamente en uno más abarcativo que abordara los riesgos socio-económicos persistentes asociados con la vulnerabilidad y la inseguridad”<sup>3</sup>. En otras palabras, se reconocía el carácter multidimensional de la seguridad y se apuntaba a atacar sus causas. Así, para atacar la deserción escolar –una de las condiciones detrás de la delincuencia juvenil- se crearon al menos cinco nuevas escuelas y una universidad en las áreas sub-atendidas. Por otro lado, se crearon diecinueve espacios públicos adicionales, entre parques, instalaciones deportivas y centros comunitarios en los barrios de bajos ingresos. Se focalizaron recursos para enfrentar la drogadicción y la pobreza y se introdujeron esquemas de créditos y préstamos para las pequeñas empresas y la capacitación

---

<sup>1</sup> Los primeros cuatro acápites de basan en el trabajo “Seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos. Revisión de experiencias comparadas”, Serie Informes N° 11-23, 22-06-2023.

<sup>2</sup> MUGGAH, Robert, et al. *Haciendo de las ciudades lugares más seguros*. BID, Washington, 2016, p. 34.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

laboral<sup>4</sup>. El enfoque social amplio de los compromisos se puede graficar incluso en el presupuesto asignado: casi tres cuartos (74%) del total del presupuesto se enfocaron en intervenciones en salud, educación, cultura, recreación y desarrollo social, mientras que el resto fue destinado a la promoción de la seguridad y el desarrollo económico<sup>5</sup>.

ii) *Énfasis en la participación ciudadana*. La iniciativa buscaba que los ciudadanos “desempeñaran un papel central en todos los aspectos del diseño, la implementación y el seguimiento de las intervenciones”<sup>6</sup>. En este sentido, cabe destacar que hubo dos instancias relevantes de participación. Primero, los insumos provenientes de las mesas de trabajo fueron clave para la configuración de los 160 compromisos ya mencionados. Luego, en la fase de implementación fue supervisada por consejos de ciudadanos<sup>7</sup>. También se creó una *Mesa de Seguridad y Justicia*, con reuniones periódicas para discutir los avances y obstáculos de seguridad en la ciudad. Esta iniciativa trascendió el período de implementación de la estrategia y se encuentra vigente hasta el día de hoy. Originalmente estuvo integrada por catorce organizaciones, entre ellas asociaciones empresariales, grupos profesionales, la comisión de derechos humanos, una asociación de jóvenes y la universidad local<sup>8</sup>.

iii) *Coordinación y ejecución en los tres niveles de gobierno*. Para asegurar el éxito de la estrategia, los organismos federales debieron trabajar y coordinarse con sus contrapartes estatales y municipales. Asimismo, los ministerios involucrados en la política debían hacer reportes semanales a la Oficina de Presidencia sobre el avance de sus respectivas iniciativas.

En cuanto a los resultados de la estrategia, no hay una visión categórica. Por un lado, se plantea que la disminución de los delitos en dicho período –con una reducción de la tasa de homicidios de un 89%– tendría que ver con factores externos, como la victoria del Cartel de Sinaloa sobre el Cartel de Juárez en la guerra de carteles que azotó por esos años a la región. Por otro lado, la percepción general de la iniciativa es positiva, sobre todo en materia de desempeño escolar y reactivación económica<sup>9</sup>.

## **2. Colombia: el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC)**

Este plan fue lanzado el año 2010 por parte de la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia. Su implementación inicial se llevó a cabo en las ocho principales policías metropolitanas del país: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga y Pereira.

---

<sup>4</sup> *Ibíd.*, p. 35.

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 34.

<sup>7</sup> *Ibíd.*

<sup>8</sup> ARRATIA, Esteban. “Todos Somos Juárez. *Competition in state-making* y la guerra contra el narcotráfico (2006-2012)”, *Revista Española de Ciencia Política*, N° 43, 2017, p. 94.

<sup>9</sup> MUGGAH, Robert, et al., *Op. Cit.*, p. 36.

El plan consistía básicamente en delimitar cada territorio en jurisdicciones más pequeñas –los cuadrantes- asignando un equipo de trabajo específico, con tres turnos diarios y una permanencia de a lo menos dos años<sup>10</sup>: “Una innovación clave del PNVCC fue el despojar a las unidades locales de autonomía. El programa dividía las regiones vigiladas por las respectivas estaciones de policía en sub-estaciones conocidas como Centros de Atención Inmediata (CAI) cuya misión era desarrollar estrategias integradas de seguridad pública para los cuadrantes, compuestos por un puñado de barrios que un grupo pequeño de policías puede vigilar a pie y que les permite estar en contacto directo con la población”<sup>11</sup>. Por cierto, esto supuso la capacitación de más de 9.000 agentes de policía sobre nuevos protocolos y la mejora de las habilidades interpersonales<sup>12</sup>.

Además de esta nueva organización del trabajo, otro punto clave fue cómo interactuaba la comunidad en la identificación de los problemas de cada zona y en la construcción de soluciones<sup>13</sup>. Esto también tuvo un correlato en la asignación de los recursos humanos y logísticos<sup>14</sup>.

Un tercer punto a destacar fue la creación de Centros de Información Estratégica Policial Seccional (Salas CIEPS) con equipos de cómputo con acceso permanente a información georreferenciada<sup>15</sup>.

En cuanto a los resultados, los diversos estudios tienden a valorar el plan de forma positiva. Así, de acuerdo con Llorente (et al.) se habría verificado una reducción de un 11% de los delitos por estación de policía y una reducción de los homicidios de un 10,7%<sup>16</sup>.

### 3. Perú: estrategias municipales y ciudadanas

Aquí notamos dos tipos de estrategias distintas, pero que van en la línea de la descentralización de la seguridad. Por un lado, tenemos la figura de los *serenazgos*. Si bien el concepto está tomado de la figura colonial de los *serenos*, se trata de patrullas de seguridad ciudadana que operan a nivel municipal (tal como actúan las patrullas de seguridad ciudadana en nuestro país). En este sentido, estos no substituyen a la

---

<sup>10</sup> LLORENTE, María Victoria; BULLA, Patricia; y CASTILLO, Jerónimo. “Seguimiento y evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de Colombia”, en: TOCORNAL, Ximena (et al). *Experiencias en América Latina: el desafío de evaluar programas de seguridad ciudadana*, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, Santiago, 2011, p. 26.

<sup>11</sup> MUGGAH, Robert, et al. Op. Cit., p. 21.

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> LLORENTE, María Victoria; BULLA, Patricia; y CASTILLO, Jerónimo. Op. Cit., p. 26.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p.27.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 26.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 30.

policía, pero sí juegan un rol en la prevención criminal “debido a su relación directa con los ciudadanos, su capacidad logística y su velocidad de respuesta”<sup>17</sup>. Su surgimiento vino a responder al mal funcionamiento de los comités locales, que eran el principal instrumento de ejecución de las políticas del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), organismo que preside el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana del Perú, creado por la ley N° 27.933, de 2003. Ante dicha falta de coordinación, las municipalidades se empezaron a hacer cargo, de facto, del problema de la seguridad en el nivel local<sup>18</sup>, para lo cual se ampararon en una reforma constitucional del año 2002 que les daba ciertas atribuciones en la materia<sup>19</sup>.

Lo más relevante de la figura es su uso como base para obtener datos más finos sobre las situaciones delictivas. Así, por ejemplo, se menciona generalmente la experiencia del municipio de Miraflores, que cuenta con la elaboración de estadísticas distritales integradas entre la Policía Nacional y el serenazgo<sup>20</sup>.

Una segunda estrategia tiene que ver con la participación ciudadana. La propia ley N° 27.933, ya citada, dispone de la existencia de juntas vecinales en el nivel local. De acuerdo con un manual elaborado por la Policía Nacional, “son organizaciones sociales de base, integradas por agrupaciones de vecinos, que son promovidas, organizadas y capacitadas por la Policía Nacional del Perú en favor de la seguridad ciudadana” (art. 3 del *Manual de organización y funcionamiento de las juntas vecinales de seguridad ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú*). Su misión es “apoyar a las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC) de las Comisarías en las actividades de coordinación, prevención y proyección social, así como brindar información que contribuya a elevar los niveles de seguridad, mediante el trabajo voluntario y solidario, no remunerado, participativo y de servicio a la comunidad” (art. 4 del Manual).

¿Cómo operan estas juntas? Los integrantes de la cuadra eligen un coordinador que tendrá la misión recibir y entregar toda la información dada por la comisaría o la municipalidad. Para ello, idealmente el jefe de la junta debe conocer a todos los integrantes de la cuadra y las zonas de riesgo. Por otro lado, a las comisarías les corresponde capacitar y apoyar a las juntas los aspectos de investigación, logísticos y preventivos<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> HERNÁNDEZ, Salvador, et al. *Informe experiencias exitosas en prevención de la criminalidad en América Latina. Una perspectiva territorial de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*, Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Quebec, 2015, p. 67.

<sup>18</sup> *Ibíd.*

<sup>19</sup> Véase el artículo 197 de la constitución peruana, que dispone: “Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley”.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, p. 75.

<sup>21</sup> MENDOZA FLORES, Juan. “Participación de las Juntas Vecinales en el fortalecimiento de la seguridad ciudadana”, *Revista de Investigación en Ciencias Jurídicas*, vol. 4, N° 14, 2021, p. 408.

En cuanto a los resultados, según los investigadores ellos varían según la realidad de cada localidad del país. Su objeto –y donde pueden contribuir de mejor forma- es en la generación de coordinaciones entre la policía y las comunidades, así como en la mejora de la percepción de seguridad de la ciudadanía<sup>22</sup>. Ahora bien, para un mayor fortalecimiento de esta política, los expertos recomiendan que exista un apoyo decidido por parte de las unidades policiales y un amparo legal a la conformación y las actividades de estas instancias de participación<sup>23</sup>.

#### **4. El caso chileno a grandes rasgos**

Si observamos a nuestro país mediante una perspectiva comparada, podremos comprobar que somos uno de los países más seguros de la región. Así, si bien la tasa de homicidios se ha elevado en los últimos años (a 4,6 cada 100.000 habitantes en 2022) sigue siendo la más baja de los países estudiados<sup>24</sup>.

#### **Cuadro N° 1: tasa de homicidios en América Latina en 2022**

---

<sup>22</sup> *Ibíd.*, p. 416.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, pp. 414-417.

<sup>24</sup> Véase: <https://es.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-dhomicidios-en-2022/> [consultado el 20-06-2023]



**Fuente: Insight Crime (2023)**

Para ampliar aún más la perspectiva, en Estados Unidos la tasa de homicidios el año 2020 era de 6,4 cada 100.000 habitantes. Y en cuanto a la política pública en la materia, se ha dicho que es “uno de los [países] más avanzados en América Latina en cuanto la discusión, creación y puesta en marcha de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y, específicamente, de prevención del delito”<sup>25</sup>. Por cierto, gran parte de este éxito se debe a la relevancia que se le ha dado a la seguridad ciudadana en los últimos veinte años. Asimismo, se suele destacar su base institucional, en particular la coherencia y unidad en la ejecución de las políticas, producto del carácter unitario del Estado y al sistema presidencial de gobierno. Sin embargo, ahí radicaría también una de sus mayores limitaciones: “el enfoque *Top-Down* que tiene la planificación e implementación de las políticas de seguridad ciudadana y de policía en el país” redundaría en que los municipios, las comunas y los barrios cuenten con un “reducido margen de acción en cuanto a la formulación de la política” (aunque sean claves para su puesta en marcha)<sup>26</sup>.

Dicho lo anterior, revisaremos a vuelo de pájaro algunas de las experiencias exitosas que se han desarrollado en nuestro país.

<sup>25</sup> HERNÁNDEZ, Salvador, et al. Op. Cit., p. 41.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 42.



En primer lugar, hay que destacar el *Plan Cuadrante*, similar al plan análogo aplicado en Colombia en cuanto a su focalización, aunque en Chile se viene implementando desde varios años antes (1998). Una minuta del año 2007 explica a grandes rasgos en qué consiste:

“La premisa básica es que una relación más directa con la ciudadanía, facilitará el intercambio de información de interés policial. La relación más directa con comunidad se logra mediante dos factores:

(i) Una zonificación, que consiste en la división del área jurisdiccional de la unidad policial (comisaría) en sectores de vigilancia más pequeños denominados Cuadrantes. El tamaño del Cuadrante se determina considerando: la restricción de medios, el diseño vial y los accidentes geográficos del territorio.

(ii) Mayor permanencia de los Carabineros en las unidades policiales y la creación de cargos especiales para encargarse de la relación con la comunidad”<sup>27</sup>.

Con todo, a diferencia del caso colombiano, se observa un menor énfasis en la participación comunitaria (cuestión criticada, por cierto, en la minuta citada<sup>28</sup>, aunque, en principio, esto habría sido corregido en versiones posteriores del Plan, como da cuenta el *Manual Operativo* actualmente vigente<sup>29</sup>).

Pasando ahora a experiencias particulares, cabe destacar la experiencia de la comuna de Peñalolén en las décadas pasadas. Se trata del *Plan Integral de Barrios Seguros*, que se empezó a implementar el año 2005. Este desarrolló una estrategia de prevención del delito en cinco barrios focalizados de la comuna<sup>30</sup> y distinguió dos tipos de estrategia: prevención social y prevención situacional del delito. La prevención social apunta reducir factores de riesgo “que incidan en la probabilidades que un individuo se involucre en actividades antisociales o delictivas”, y se enfoca en “individuos o grupos de personas vulnerables a iniciar una trayectoria de conductas asociadas al delito, como niño y/o jóvenes”<sup>31</sup>. En tanto, la prevención situacional busca “disminuir las oportunidades para la comisión de delitos y la violencia, y reducir la percepción de inseguridad de la población en determinados espacios urbanos”. Es decir, no trata de atacar las causas que llevan a alguien a delinquir, sino que pretende modificar “las circunstancias particulares donde un delito puede cometerse”<sup>32</sup>. Cabe

---

<sup>27</sup> DIPRES. “Minuta ejecutiva Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva”, Gobierno de Chile, 2007. Disponible en: [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-140457\\_r\\_ejecutivo\\_institucional.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-140457_r_ejecutivo_institucional.pdf) [consultado el 20-06-2023]

<sup>28</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>29</sup> Véase: Orden General N° 2618/2018, de Carabineros de Chile, que aprueba el “Manual operativo del Plan Cuadrante de seguridad preventiva de Carabineros de Chile” y dispone medidas para su cumplimiento. Disponible en: [https://www.carabineros.cl/transparencia/og/OG\\_2619\\_26102018.pdf](https://www.carabineros.cl/transparencia/og/OG_2619_26102018.pdf) [consultado el 20-06-2023]

<sup>30</sup> HERNÁNDEZ, Salvador, et al. Op. Cit., p. 47.

<sup>31</sup> DIPRES. *Evaluación focalizada de ámbito. Programas de prevención situacional del delito*, Subsecretaría de Prevención del Delito, Departamento de Evaluación, Transparencia y Productividad Fiscal de la DIPRES, Santiago, 2023, p. 22.

<sup>32</sup> *Ibíd.*

mencionar que en ambos casos se puede aplicar una prevención comunitaria, modalidad que busca introducir la participación comunitaria en las diversas estrategias que se implementen, en el entendido de que “la falta de capital social, control social informal, confianza, identidad/pertenencia al barrio y cohesión, podrían favorecer la manifestación de delitos a nivel local”<sup>33</sup>.

Respecto de la prevención social, en Peñalolén se enfatizó la promoción comunitaria y la intervención psicosocial. Sobre el primer punto, se crearon los comités vecinales de seguridad, se implementó el programa *Barrio seguro* y se crearon instancias de mediación vecinal para la resolución de conflictos. Por otro lado, en la línea psicosocial se intervino de forma prioritaria en los colegios para prevenir el consumo de drogas y la delincuencia juvenil de forma temprana mediante los proyectos “Construyendo a tiempo”, “Colegio seguro” y “Bandas juveniles”<sup>34</sup>.

Respecto de la prevención situacional, la alcaldía realizó una serie de intervenciones en los espacios públicos bajo un enfoque participativo que vinculaba a las comunidades con las instituciones locales en su construcción y preservación<sup>35</sup>.

En cuanto a sus resultados, ellos se materializan sobre todo en la percepción de la seguridad por parte de la población, que coincide con el aumento en el volumen de las intervenciones y de los recursos financieros por parte del municipio<sup>36</sup>.

Por último, cabe referirse a los últimos avances nacionales en cuanto a la prevención situacional (ya definida). De acuerdo con el informe de la DIPRES citado precedentemente, actualmente hay cinco programas vigentes que contemplan este tipo de prevención: i) *Barrios Prioritarios*; ii) *Barrios Comerciales Protegidos*; iii) el *Fondo Nacional de Seguridad Pública*; iv) la *Red Nacional de Seguridad*; y v) *Calle Segura*. Los tres primeros programas apuntan a disminuir los niveles de actividad delictual y violencia en territorios específicos, pero mientras los primeros dos contemplan intervenciones directas, el tercero busca financiar proyectos de prevención situacional mediante la asignación de un fondo concursable. En tanto, los dos programas siguientes establecen una aproximación indirecta al problema. Mientras la *Red Nacional* pretende apoyar mediante recursos los diversos proyectos municipales de prevención (es decir, apunta a fortalecer las capacidades de gestión de los municipios), *Calle Segura* se enfoca en la implementación de tecnología para apoyar la investigación de los delitos por parte de Carabineros<sup>37</sup>. Veamos someramente dos de estos programas para notar además la diversidad de estrategias que se utilizan: *Barrios Prioritarios* y *Calle Segura*.

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*, p. 23.

<sup>34</sup> HERNÁNDEZ, Salvador, et al. *Op. Cit.*, p. 50.

<sup>35</sup> *Ibíd.*

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 51.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, p. 105.

El programa *Barrios Prioritarios* se construye a partir de un diagnóstico: existirían 1.919 sectores de intervención potencial a lo largo del país con perfiles criminológicos diferentes. Dentro de la amplia gama de delitos observados, el programa prioriza cinco grupos: a) infracciones a las leyes de armas y drogas; b) indicadores de actividad criminal (aprehendidos por orden judicial y hallazgo de vehículos); c) violencia grave (homicidios y lesiones graves); d) delitos sexuales (violaciones y abusos sexuales); e) delitos relacionales (violencia intrafamiliar, vulneraciones, presuntas desgracias y muertes y hallazgos de cadáver)<sup>38</sup>.

En la práctica, el programa se focaliza en un número reducido, pero creciente, de barrios intervenidos (se inició con ocho barrios el año 2019 y actualmente cuenta con treinta y cuatro)<sup>39</sup>.

En cuanto a su método, se distinguen cuatro pilares fundamentales<sup>40</sup>:

i) *Pilar policial*. Busca establecer coordinaciones con las policías, el Ministerio Público y las municipalidades, por ejemplo impulsando controles y fiscalizaciones, patrullaje preventivo y una Mesa Policial (integrada por Carabineros, la Policía de Investigaciones y el Ministerio Público), entre otras medidas.

ii) *Pilar Comunidad*. Su objeto es disminuir los factores de riesgo asociados a la desconfianza interpersonal, el deterioro del capital social y el abandono de los espacios públicos. Esto se desarrolla principalmente a través de la identificación de los actores clave dentro del barrio y la constitución de una mesa comunitaria integrada por dichos actores, representantes de servicios y organizaciones y la colaboración del municipio. A la mesa le corresponde plantear necesidades de intervención y opinar sobre los proyectos efectivamente implementados.

iii) *Pilar Familias*. Pretende reducir o mitigar factores de riesgo sociales, asociados a condiciones de pobreza, déficits educacionales, laborales y otras condiciones adversas del hogar, que se relacionan con la conducta delictual. Esto se materializa en intervenciones de prevención social, lo que se complementa con otros programas gubernamentales (como la provisión de asistencia social o transferencias monetarias directas a las familias).

iv) *Pilar Barrios*. Ataca directamente los factores de riesgo ambientales que facilitan la comisión de delitos en el espacio público. Se asocia principalmente a "los déficits de iluminación, a los obstaculizadores visuales o lugares que facilitan la comisión de delitos, como microbasurales, escombros, construcciones en espacio público y comunitario irregularmente ocupado, sitios eriazos, muros ciegos, equipamiento comunitario en condiciones de deterioro y que constituyen lugares

---

<sup>38</sup> *Ibíd.*, p. 26.

<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> Todo esto se encuentra en *ibíd.*, pp. 27-28.

trampa, y, en general, aquellos fenómenos que limiten las condiciones para la vigilancia natural y la participación en el espacio público”<sup>41</sup>.

Por otro lado, *Calle Segura* apunta a enfrentar el problema de forma indirecta. Más que medidas de prevención en estricto sentido, se podría hablar de medidas de disuasión y de apoyo a la investigación del delito. En particular, este programa surge ante la constatación de la ausencia de vigilancia como un factor que impide la adecuada persecución de los delitos, y el presupuesto de que “los delitos no se distribuyen de forma aleatoria en el territorio sino más bien se concentran en sectores específicos que constituyen puntos críticos en términos delictuales”<sup>42</sup>. En el fondo, se busca atacar la *inefectividad frente al delito* (es decir, tanto la incapacidad de lograr una detención vinculada al hecho como la incapacidad de otorgar medios probatorios a la investigación)<sup>43</sup>.

Esto se traduce directamente en la implementación de diversos medios tecnológicos que pueden apoyar la aprehensión de los delincuentes y la investigación de los delitos, como el *Sistema de Teleprotección Nacional* (instalación de 1.000 puntos de cámaras en 66 comunas, además de su integración con los sistemas con los que ya cuentan las municipalidades); el *Sistema de Televigilancia Móvil* (es decir, a través de drones), aplicado a nivel regional, con una central de monitoreo para cada región; y los *Pórticos* (es decir, la instalación de 45 pórticos lectores de patente en 35 puntos geográficos de la Región Metropolitana, con el objeto de responder al robo de vehículos y las encerronas)<sup>44</sup>. Cabe mencionar que la instalación de estas tecnologías se hace sobre la base de la información detallada proporcionada por Carabineros.

En cuanto a los resultados de estas iniciativas, su evaluación general es positiva, sobre todo por cuanto permiten focalizar y concentrar adecuadamente los recursos y los esfuerzos policiales. Sin embargo, se ha identificado también un problema de falta de coordinación y articulación para que tanto a nivel central como a nivel comunal exista una mirada común sobre los problemas de seguridad en el territorio<sup>45</sup>.

## 5. Cooperación internacional<sup>46</sup>

Un desafío que, si bien no es reciente, ha cobrado mayor relevancia en los últimos años, especialmente en Chile, es la persecución del crimen organizado transnacional. Así, las organizaciones criminales han dado un salto hacia una actuación a escala mundial, aprovechando las oportunidades y rutas de negocio que se abren con los

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 28.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 33.

<sup>43</sup> *Ibíd.*, p. 34.

<sup>44</sup> *Ibíd.*

<sup>45</sup> *Ibíd.*, p. 106 y 107.

<sup>46</sup> Parte de esta sección fue incluida con anterioridad en el trabajo “Desafíos actuales en materia de seguridad y lucha contra el crimen organizado. Tres aristas: seguridad y derechos humanos, ciberseguridad y control de armas”, Serie Informes N° 07-22, 12-05-2022.

avances en los transportes y comunicaciones así como a partir de la liberalización de los mercados internacionales. De esta forma, han combinado estas nuevas oportunidades con las viejas actividades ilícitas asociadas a rutas de contrabando, y han aprovechado también la desregulación financiera para el blanqueo de dinero de las operaciones ilegales.

Ahora bien, un estudio de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) señala que, antes que centrarse en los grupos que cometen los hechos -que sufren frecuentes cambios en su organización y composición- habría que centrarse en "los mercados [ilegales] en los cuales ellos se involucran". En consecuencia, se entiende que, a día de hoy, el crimen organizado es, fundamentalmente, "una cuestión de un grupo de actividades ilícitas en las cuales algunos individuos y grupos están actualmente involucrados"<sup>47</sup>.

En atención a lo anterior, habría que enfocarse en la escala, crecientemente transnacional, en que operan estos mercados ilegales a fin de entender y actuar eficazmente sobre los "problemas de crimen organizado", identificándose la operatoria de diversas actividades económicas ilegales, a saber:

a) la **trata de personas**, en que se ven involucradas en parte significativa mujeres que son trasladadas a otros países con fines de explotación sexual, pero también otras formas de explotación laboral; en términos generales, traficantes y víctimas suelen tener la misma nacionalidad;

b) el **tráfico de migrantes**, inducido por las desigualdades globales y las políticas restrictivas de migración, lleva a que organizaciones criminales presten "asistencia" a migrantes que buscan burlar los controles migratorios de países de destino; en las Américas, el flujo más significativo tiene lugar de América Latina a América del Norte, especialmente desde México y Centroamérica a los Estados Unidos;

c) el **tráfico de recursos medioambientales**, por una parte para el traslado ilegal de desechos peligrosos y, por otro, para recoger de manera ilícita ciertos recursos naturales como especies protegidas, madera y peces; las principales rutas estudiadas por la ONUDD no tienen relación con las Américas;

d) el **tráfico de drogas**, con sus principales productos -cocaína, heroína- cuya incidencia es particularmente significativa para las Américas en relación con la cocaína, cuyos principales flujos vinculan a América del Sur con América del Norte y a la región andina, en concreto, con Europa;

e) el **tráfico de armas** que, si bien presenta flujos más acotados, tiene como uno de sus principales mercados aquel que se genera entre los Estados Unidos, como mercado proveedor, y México;

---

<sup>47</sup> ONUDD, *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC / ONUDD), New York / Vienna, 2010, p. 3.

f) el **tráfico de productos falsificados**, que constituye una forma de fraude a los consumidores, y constituye una práctica extendida a nivel global, aprovechando las técnicas propias de la deslocalización industrial; y

g) la **piratería marítima**, cuyo epicentro actual se encuentra en la zona del cuerno de África; entre otros. V

Frente a esto, el principal instrumento internacional –suscrito por Chile– es la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000) que establece, entre otras cosas, deberes de cooperación internacional, de penalización de la participación en grupos delictivos organizados, de blanqueo de dinero y de corrupción de funcionarios públicos.

Este último punto es clave. La corrupción aparece tanto como síntoma y como causa de las nuevas manifestaciones de criminalidad ya revisadas. Así, por un lado, se podría decir que se nutre de la imbricación, cada vez más evidente en el contexto neoliberal, de la política y los negocios, fomentada por las privatizaciones, la desregulación y la circulación del capital global. Por otro lado, alimenta la penetración de nuevas formas de criminalidad, y desestabiliza a las instituciones políticas que podrían hacer frente a dichos problemas: “La corrupción, en cualquiera de sus tipos, impacta negativamente los indicadores de seguridad ciudadana, porque – al debilitar, socavar, neutralizar o penetrar a las instituciones de la seguridad – contribuye al incremento de la actividad criminal y de la percepción de inseguridad”<sup>48</sup>. Este problema es particularmente agudo en la región, donde hemos presenciado últimamente la **desestabilización de diversos países**, lo cual hace retornar a su vez el fantasma del autoritarismo y el militarismo en América Latina.

Para enfrentar este dilema, una de las claves que se han propuesto en los últimos años es el fortalecimiento de la cooperación entre los países de la región. ¿Por qué? Porque la forma en que operan estas redes es, justamente, mediante estructuras cooperativas que atraviesan diversos países: “El principal problema es que las amenazas transnacionales se continúan enfrentando en términos nacionales, al margen del vecino o países vecinos, aunque todos se encuentren atrapados en una malla de redes criminales que constriñe a toda la región y que alcanza a Estados Unidos y Europa”<sup>49</sup>.

Frente a ello, ya se han mostrado diversos esfuerzos de colaboración entre países, particularmente en el MERCOSUR (Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil), en el SICA centroamericano y en la CAN (países andinos).

---

<sup>48</sup> COSTA, Gino. “Seguridad ciudadana y delincuencia organizada transnacional en las Américas: situación y desafíos en el ámbito interamericano”, *Revista SUR*, Vol. 9, N° 16, 2012, p. 146-147.

<sup>49</sup> ALDA MEJÍAS, Sonia. “Los desafíos de América Latina para proyectarse como actor regional en el ámbito de la seguridad internacional”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 13, N° 1, 2018, p.43.

En el primer caso, una iniciativa temprana fue la Decisión N° 7/96 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, que creó la Reunión de Ministros del Interior o Funcionarios de Jerarquía Equivalente, "dando lugar a la creación de un ámbito de cooperación en seguridad pública con alto grado de conducción política y de institucionalidad, abarcativo de todo tipo de delitos, pero dirigido muy especialmente contra el delito organizado"<sup>50</sup>. Asimismo, el MERCOSUR creó su propio mecanismo para el control de armas de fuego, después de la *Declaración Presidencial sobre cómo Combatir la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas, Municiones y Materiales Relacionados en el Cono Sur*, firmada en abril de 1998 y que incluyó también a los Estados de Bolivia y de Chile<sup>51</sup>. Sobre la base de lo anterior, durante la cuarta Reunión de Ministros del Interior, celebrada en Brasilia el 20 de noviembre de 1998, se estableció el *Sistema de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME)*, que "permite el intercambio de datos de las policías del bloque y plantea los consensos básicos para el grupo de trabajo de informática y comunicaciones"<sup>52</sup>. Chile se incorporó a este sistema mediante un acuerdo marco suscrito el año 2006<sup>53</sup>.

En el caso de Centroamérica, esta cooperación se verificó principalmente a través del *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica* (1995), y de la subsiguiente creación de la *Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas* (CFAC-1997)<sup>54</sup>.

Finalmente, la CAN empezó a actuar en esta materia posteriormente, mediante la Decisión N° 505 4 (22-6-2001) *Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos* y el *Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos*<sup>55</sup>. Por otra parte, aquí también tenemos un sistema que facilita el intercambio institucional, Sistema de Integración Andino de los Fiscales Generales de los países miembros (Decisión 589) y de los Defensores del Pueblo "que apuntan a estrechar la cooperación en la lucha contra el crimen organizado, realizar intercambios en áreas técnicas y de capacitación y colaborar en la puesta en marcha de los sistemas penales en toda la Comunidad"<sup>56</sup>.

---

<sup>50</sup> UGARTE, José Manuel. "Seguridad, defensa e integración regional en América del Sur", *Anuario de integración*, N° 10, 2014, p. 533.

<sup>51</sup> RIQUELME-RIVERA, Jorge; SALINAS-CAÑAS, Sergio; FRANCO-SEVERINO, Pablo. "El crimen organizado transnacional (COT) en América del Sur. Respuestas regionales". *Estudios Internacionales (Santiago)*, 2019, vol. 51, N° 192, p. 15.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, pp. 15-16.

<sup>53</sup> Se trata de la decisión N° 16/06 "Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolivia, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela".

<sup>54</sup> UGARTE, José Manuel. *Op. Cit.*, p. 533.

<sup>55</sup> *Ibíd.*, p. 534.

<sup>56</sup> RIQUELME-RIVERA, Jorge; SALINAS-CAÑAS, Sergio; FRANCO-SEVERINO, Pablo. *Op. Cit.*, p. 16.



El problema del crimen organizado transnacional fue tomado posteriormente por UNASUR. Así, el año 2011 se llevó a cabo la III Reunión de Ministros del Consejo de Defensa Suramericano, en la que se le encomendó al *Centro de Estudios Estratégicos de Defensa* –dependiente del mentado Consejo– iniciar estudios sobre esta materia. Dicho centro recomendó sistematizar las coincidencias y diferencias entre los países de la región respecto de la seguridad pública, en particular el rol de la Defensa en este tipo de labores, y propuso “avanzar en el estudio de un posible mecanismo de cooperación regional en materia de Seguridad Pública, diferenciado del de Defensa, que podría ser un Consejo de Seguridad Pública o Interior”<sup>57</sup>. Consecuentemente, un año después se creó el *Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, como “una instancia permanente de consulta, coordinación y cooperación entre los Estados Miembros de UNASUR”<sup>58</sup>. Entre otras cosas, le correspondía proponer estrategias, planes de acción y mecanismos de coordinación, cooperación y asistencia técnica entre los Estados Miembros, así como promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas, impulsar la cooperación judicial, policial y de agencias de inteligencia y formular lineamientos en materia de prevención, rehabilitación y reinserción social.

Por lo tanto, se puede ver que hasta los años 2014 y 2015 existía cierto optimismo entre los expertos, ya que todo parecía confluir “hacia el fortalecimiento de los mecanismos subregionales, pudiéndose conjeturar el futuro desarrollo de mecanismos de cooperación en seguridad pública en UNASUR”<sup>59</sup>, como ya existía en defensa, a través del *Consejo de Defensa Suramericano*. Se proyectaba, también, que la cooperación en seguridad pública pudiera desarrollarse en torno a una Reunión de Ministros del MERCOSUR ampliada que comprendiera a casi todos los países sudamericanos<sup>60</sup>. Lamentablemente, la falta de definiciones generales en materia de alianzas y cooperación internacional al interior de la región, ha incidido en que una propuesta como la apuntada aún no se materialice.

## Conclusiones

En este trabajo hemos revisado a grandes rasgos diversas experiencias interesantes, dentro de la región, que puedan ayudar a ilustrar lo que representa una estrategia de seguridad ciudadana enfocada en los derechos humanos, la prevención y la participación. También hemos apuntado algunos de los desafíos en materia de crimen organizado transnacional.

---

<sup>57</sup> Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (2012). “UNASUR y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado transnacional y los delitos transfronterizos”. Citado en: *Ibíd.*, p. 23.

<sup>58</sup> *Ibíd.*, p. 24.

<sup>59</sup> *Ibíd.*, p. 537.

<sup>60</sup> *Ibíd.*



En síntesis, hemos podido ver las siguientes propuestas. Primero, revisamos el programa "Todos somos Juárez", caracterizado por una mirada integral del problema, ya que se hacía cargo especialmente de las condiciones *sociales* que favorecían el delito, y por una apuesta comunitaria, con una amplia participación de la sociedad civil.

En segundo lugar, observamos el *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC)*, implementado en Colombia, y caracterizado por una focalización operativa de los esfuerzos policiales, así como por la participación de la comunidad en la estrategia y el objetivo de mejorar la legitimidad de la policía.

En tercer lugar, vimos el caso peruano, centrado en dos aspectos: por un lado, el fortalecimiento del nivel municipal en la prevención del delito, a través de la figura de los *serenazgos*, y la integración de la ciudadanía a través de las juntas vecinales.

En cuarto lugar, revisamos el caso chileno. Por un lado, un plan nacional exitoso –que se implementa en territorios específicos–, el llamado *Plan Cuadrante*, que opera de manera similar al caso colombiano, aunque con un menor énfasis en la participación ciudadana. Por otro lado, vimos un plan específico de la comuna de Peñalolén, que operó entre 2005 y 2012 y tuvo efectos positivos reconocidos transversalmente. Aquí nuevamente los elementos clave fueron la integración de las comunidades y la prevención.

Asimismo, echamos un vistazo a cinco programas de prevención situacional vigentes, evaluados este año por la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Dos elementos saltaron a la vista: por un lado, el enfoque territorial, que permite atacar de manera más directa los problemas específicos de cada barrio y, por otro, el énfasis en la participación de las comunidades. En cuanto a las falencias de estos programas, se mencionó la falta de coordinación entre el nivel central y el nivel comunal.

A partir de todo esto, podemos destacar varios elementos recurrentes en las diversas estrategias:

- i) Énfasis en la prevención (ya sea social o situacional) por sobre la persecución del delito;
- ii) Uso de datos georreferenciados o de estadísticas geográficas detalladas por territorio para extraer de ahí una información más fina respecto de la incidencia criminal;
- iii) Participación activa de las municipalidades o de otras instituciones locales, con presencia territorial;
- iv) Participación e involucramiento de las comunidades afectadas en las distintas etapas de la estrategia (idealmente en su diseño –definición de problemas específicos–, implementación –en mesas o consejos ad hoc– y seguimiento).

Por otra parte, hay dos elementos que, si bien no se observaron en todos los casos, pueden entenderse como relevantes para un tratamiento integral del problema:

v) Coordinación y articulación institucional entre los diversos niveles en que opera el sistema;

vi) Énfasis en los problemas sociales y los factores de riesgo que subyacen a la producción del delito.

Como se puede apreciar, en ninguna de estas experiencias –en gran medida exitosas– fue necesario transar entre la seguridad y la protección de los derechos humanos de las personas. Al contrario, se trata en su mayoría de estrategias *centradas* en las personas que forman parte de las diversas comunidades afectadas y que apuntan precisamente a la protección de sus derechos.

Cabe mencionar que, más allá de los resultados, muchas de estas estrategias se fundamentan en principios. Por ejemplo, el énfasis comunitario que –como vimos– era un enfoque transversal a los distintos programas, no sólo busca mejorar la vinculación entre la ciudadanía y la policía (y mejorar, por tanto, la legitimidad de esta última), sino que apunta a ser “un catalizador para el cambio y el orden social”<sup>61</sup>. En este sentido, el objetivo no es sólo reducir efectivamente el número de crímenes, sino también la sensación de inseguridad de los ciudadanos (de hecho, es posible que una comunidad intervenida mediante este tipo de estrategias termine reportando más delitos que una no intervenida, lo cual se debe justamente a una disminución del miedo a denunciar y una mayor confianza institucional)<sup>62</sup>. En suma, se trata de medidas que apuntan a mejorar la cohesión social.

Por último, en cuanto a la cooperación internacional en materia de seguridad, apuntamos que la gran preocupación actual es el crimen organizado transnacional. Esto supone un desafío en varios niveles, destacándose la necesidad de un fortalecimiento institucional de los diversos países (en particular, mediante la implementación de medidas contra la corrupción) y la proyección de una red entre ellos que les permita enfrentar las redes de delincuencia organizada que actualmente atraviesan sus diversas fronteras. Lamentablemente, se notó aquí que existen en la actualidad diversos déficits en cuanto a la colaboración de los países de la región, aunque ya se han planteado diversas estrategias –parciales o subregionales– para enfrentar este tipo de delitos.

---

<sup>61</sup> PRZESZLowski, Kimberly; CRICHLOW, Vaughn. “An Exploratory Assessment of Community-Oriented Policing Implementation, Social Disorganization and Crime in America”, *Social Sciences*, vol. 7, N° 3, 2018, p. 10.

<sup>62</sup> *Ibíd.*